



Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора и кандидата наук

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА. ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

<i>Мурадян А.Э. Шейн Д.В.</i> Развитие правового регулирования института эмансипации: сравнительно-правовой и ретроспективный аспекты.....	4
<i>Изварина Ю.Ю.</i> Научно-теоретические знания и исторический аспект развития понятия «бедность»	9
<i>Мартыненко Е.В., Пархитыко Н.П.</i> История развития спортивной дипломатии: правовой аспект	13
<i>Сабуров Е.А.</i> Причины возникновения правовых конфликтов	17
<i>Тыщенко Г.В.</i> Алгоритм реализации принципов российского права при пересмотре юридических дел.....	22

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

<i>Саидов Ф.З.</i> Конституционно-правовая характеристика статуса Омбудсмана Кыргызской Республики.....	27
---	----

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО. СЕМЕЙНОЕ ПРАВО. МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

<i>Зацепин М.Н., Зацепин А.М., Глушкова Е.М.</i> Некоторые проблемы безопасности предпринимательства в России	31
<i>Кусаева А.Р.</i> Совершенствование российского законодательства в сфере электронных сделок, путем имплементации опыта Германии в данной сфере	38
<i>Марсанов В.М.</i> Проблемы реализации имущественных прав участников хозяйственных обществ при заключении корпоративного договора.....	41
<i>Рустамов П.А.</i> Правовое регулирование обеспечения информационной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.....	47
<i>Сидоркина М.С.</i> Условия действительности сделки в части содержания в праве Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки.....	50
<i>Хлопушин Д.С.</i> Гражданско-правовое регулирование выполнения полетов в целях авиации общего назначения за плату.....	55
<i>Шаклеин В.В., Газизов Р.М.</i> К вопросу об изменениях формы и содержания искового заявления в гражданском процессе.....	60

КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО. КОНКУРЕНТНОЕ ПРАВО. ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ПРАВО

<i>Волов И.П.</i> Некоторые проблемы нормативно-правового регулирования естественных монополий в Российской Федерации	64
<i>Свиридов Я.С.</i> Ответственность членов правления бизнес-корпорации за убытки, причиненные корпорации и её акционерам посредством одобрения сделки с заинтересованностью, в правовой системе США	69

Учредитель: ООО «Издательство КНОРУС»

Свидетельство о регистрации СМИ
ПИ № ФС 77-74313 выдано 23.11.2018
ISSN 2220-5500

Адрес редакции: 117218, Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2
E-mail: jur-science@mail.ru Сайт: www.jurnauka.ru

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Ашмарина Елена Михайловна, д-р юрид. наук, проф., Российский государственный университет правосудия; **Багреева Елена Геннадиевна**, д-р юрид. наук, проф., Финансовый университет при Правительстве РФ; **Барабанова Светлана Васильевна**, д-р юрид. наук, доц., Казанский национальный исследовательский технологический университет; **Бирюков Павел Николаевич**, д-р юрид. наук, проф., Воронежский государственный университет; **Галушкин Александр Александрович**, кандидат юридических наук, доц., Академик РАН, Российская академия естественных наук; **Казачкова Земфира Мухарбиевна**, д-р юрид. наук, проф., Всероссийский государственный университет юстиции; **Калининченко Пауль Алексеевич**, д-р юрид. наук, проф., Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА); **Кожанков Антон Юрьевич**, кандидат юридических наук, Московский государственный институт международных отношений (университет); **Липатов Эдуард Георгиевич**, д-р юрид. наук, проф., Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; **Малько Александр Васильевич**, д-р юрид. наук, проф., Институт государства и права РАН; **Мамитова Наталия Викторовна**, д-р юрид. наук, проф., Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; **Махтаев Махтай Шапиевич**, д-р юрид. наук, проф., Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова; **Мещерякова Ольга Михайловна**, д-р юрид. наук, доц., Российский университет дружбы народов; **Мордовец Александр Сергеевич**, д-р юрид. наук, проф., Всероссийский государственный университет юстиции; **Пашенцев Дмитрий Алексеевич**, д-р юрид. наук, проф., Московский городской педагогический университет; **Рузакова Ольга Александровна**, д-р юрид. наук, проф., Московский государственный институт международных отношений (университет); **Сангаджиев Багда Владимирович**, д-р юрид. наук, доц., Российский университет дружбы народов; **Степанян Армен Жоресович**, кандидат юридических наук, доц., Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА); **Цареградская Юлия Константиновна**, д-р юрид. наук, доц., Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА); **Чаннов Сергей Евгеньевич**, д-р юрид. наук, проф., Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; **Четвериков Артем Олегович**, д-р юрид. наук, проф., Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА); **Чихладзе Леван Теймуразович**, д-р юрид. наук, проф., Российский университет дружбы народов; **Шохин Сергей Олегович**, д-р юрид. наук, проф., Московский государственный институт международных отношений (университет); **Шукина Татьяна Владимировна**, д-р юрид. наук, доц., Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; **Павликов Сергей Герасимович**, д-р юрид. наук, проф. Департамента правового регулирования экономической деятельности, Финансовый университет при Правительстве РФ; **Скитович Виктор Викторович**, доктор юридических наук, проф., проф. кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин, ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»; **Шагиева Розалина Васильевна**, д-р юрид. наук, проф., Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; **Джинджолия Рауль Сергеевич**, д-р юрид. наук, проф., Российский новый университет; **Стойко Николай Геннадьевич**, д-р юрид. наук, проф., проф. кафедры уголовного процесса и криминалистики, Санкт-Петербургский государственный университет;

Главный редактор:

Кашкин Сергей Юрьевич, доктор юридических наук, профессор

Заместитель главного редактора:

Корвяковский Денис Геннадьевич, канд. юрид. наук, доц.

Отпечатано в типографии ООО «Русайнс»,
117218, Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2

Тираж 300 экз. Подписано в печать: 31.03.2020

Цена свободная

Все материалы, публикуемые в журнале, подлежат внутреннему и внешнему рецензированию

**СУДЕБНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ. ПРОКУРОРСКАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ. ПРАВОЗАЩИТНАЯ
И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

Ковалев А.А. Теоретические и правовые вопросы заключения прокурором мирового соглашения..... 74

Гринь Д.С. Теоретическое и нормативное определение видеоконференцсвязи в уголовном судопроизводстве..... 82

Менькова О.И. О проблемных вопросах заключения как формы выражения позиции прокурора в административном судопроизводстве 87

Михина Е.Г. Прокурорский надзор за соблюдением бюджетного законодательства в процессе эмиссии и обслуживания субфедеральных и муниципальных облигаций..... 90

Рассохин А.В. Правовые и организационные аспекты профилактики проявлений коррупции и формирования антикоррупционного поведения у прокурорских работников 96

Рываев В.А. Правовые и организационные вопросы предупреждения насильственных преступлений органами внутренних дел (полиции)..... 102

**КРИМИНАЛИСТИКА. СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ. ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

Новиков А.В., Слабкая Д.Н. Актуальные проблемы раскрытия преступлений, совершенных с участием несовершеннолетних 106

Костенко А.Б. Проблемы использования результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам 111

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ
ПРОЦЕСС**

Аллахвердян Я.О. Федеральные органы управления библиотечным делом в Российской Федерации 116

Качалов П.Н., Огрина Г.В. К вопросу о новой концепции кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации 122

Рожкова Д.Д. Подведомственность по административным делам в контексте развития судебного административного процесса 126

TABLE OF CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE. HISTORY OF THE TEACHINGS OF LAW AND THE STATE

<i>Muradyan A.E., Shein D.V.</i> The development of legal regulation of the institution of emancipation: comparative legal and retrospective aspects.....	4
<i>Izvarina Y.Y.</i> Scientific-theoretical knowledge and historical aspect of development of concept "poverty".....	9
<i>Martynenko E.V., Parkhitko N.P.</i> The history of the development of sports diplomacy: legal aspect.....	13
<i>Saburov E.A.</i> The reasons of rising legal conflicts.....	17
<i>Tyschenko G.V.</i> The algorithm for implementing the principles of Russian law in the review of legal cases.....	22

CONSTITUTIONAL LAW. CONSTITUTIONAL LITIGATION. MUNICIPAL LAW

<i>Saidov F.Z.</i> Constitutional and legal characteristics of the status of the Ombudsman of the Kyrgyz Republic.....	27
--	----

CIVIL LAW. BUSINESS LAW. FAMILY LAW. PRIVATE INTERNATIONAL LAW

<i>Zatsepin M.N., Zatsepin A.M., Glushkova E.M.</i> Some problems of business security in Russia.....	31
<i>Kusaeva A.R.</i> Improving Russian legislation in the field of electronic transactions by implementing the German experience in this area.....	38
<i>Marasanov V.M.</i> Problems of implementing the rights of participants of business companies in a corporate agreement.....	41
<i>Rustamov P.A.</i> Legal regulation of providing information support to small and medium-sized business entity.....	47
<i>Sidorkina M.S.</i> The validity of a contract in respect of its content in the Russian Federation and the United States of America.....	50
<i>Khlopushin D.S.</i> Civil regulation of flights for general aviation for a fee.....	55
<i>Shaklein V.V., Gazizov R.M.</i> To the question about changes of form and content of the statement of claim in the civil procedure....	60

CORPORATE LAW. COMPETITION LAW. ENERGY LAW

<i>Volov I.P.</i> Some problems of legal regulation of natural monopolies in the Russian Federation.....	64
<i>Sviridov Ya.S.</i> The liability of members of the board of a business corporation for losses caused to the corporation and its shareholders by approving an interested party transaction in the US legal system.....	69

JUDICIAL ACTIVITY. PROSECUTORIAL ACTIVITY. HUMAN RIGHTS AND LAW ENFORCEMENT

<i>Kovalev A.A.</i> Theoretical and legal issues of the conclusion of a settlement agreement by the prosecutor.....	74
<i>Grin D.S.</i> Theoretical and normative definition of videoconferencing in criminal proceedings.....	82
<i>Menkova O.I.</i> About problem questions of the conclusion as a form of expression of a position of the Prosecutor in administrative legal proceedings.....	87
<i>Mikhina E.G.</i> Prosecutor's supervision of compliance with budget legislation in the process of issuing and servicing sub-federal and municipal bonds.....	90
<i>Rassokhin A.V.</i> Legal and organizational aspects of prevention of corruption and formation of anti-corruption behavior among prosecutors.....	96
<i>Ryvaev V.A.</i> Legal and organizational matters of prevention of forced crimes by the bodies of the internal affairs (police).....	102

FORENSICS. FORENSIC ACTIVITY. OPERATIONAL-SEARCH ACTIVITY

<i>Novikov A.V., Slabkaya D.N.</i> Actual problems of crime detection, committed involving minors.....	106
<i>Kostenko A.B.</i> Problems of using the results of operative-search activities in the evidence in criminal cases.....	111

ADMINISTRATIVE LAW. ADMINISTRATIVE PROCESS

<i>Allakhverdyan Y.O.</i> Federal library administration in the Russian Federation.....	116
<i>Kachalov P.N., Ogrina G.V.</i> On the new concept of the code of administrative offences of the Russian Federation.....	122
<i>Rozhkova D.D.</i> Administrative jurisdiction in the context of judicial administrative development.....	126

Развитие правового регулирования института эмансипации: сравнительно-правовой и ретроспективный аспекты

Мурадян Алёна Эдуардовна,

преподаватель, Департамент правового регулирования экономической деятельности, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
E-mail: AEMuradyan@fa.ru

Шеин Дмитрий Владимирович,

студент, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
E-mail: dimitrodon191098@mail.ru

Вопрос правового регулирования эмансипации является актуальным на протяжении тысяч лет, но в разное время этот вопрос решался законодателями по-разному. Правовая регламентация приобретения несовершеннолетним полной дееспособности и его последующий статус являлось и является важной юридической проблемой, требующей особого изучения и решения. В данной работе прослеживается развитие института эмансипации до наших дней как в России, так и в зарубежных странах, путём сравнительно-правового исследования изучен вопрос регламентации данных правоотношений в современном обществе.

Ключевые слова: эмансипация, гражданский кодекс, несовершеннолетние, дееспособность, судебный порядок.

Вопрос правового регулирования объявления несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипация), а также правовые последствия этого, являются крайне важным институтом гражданско-процессуального права. Деформация представлений о несовершеннолетнем и детстве вообще отразилась и на развитии законодательного регулирования данных правоотношений. Общее представление о сущности эмансипации можно подчеркнуть из общего смысла статей 21 и 27 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), а также главы 32 Гражданско-процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ), регулирующего процессуальный аспект эмансипации. Важность данного института и значимость порождаемых им последствий определяет выбор данной тематики к изучению, а также обосновывает её актуальность и значимость.

Методологической основой исследования служит комплекс общенаучных (анализ, синтез, дедукция, индукция) и частных методов познания. Достоверность и обоснованность результатов, полученных в ходе исследования, достигается за счёт комплексного применения методов исследования в их взаимосвязи и взаимообусловленности.

Новизна исследования заключается в комплексном изучении процедуры и правовых основ эмансипации в контексте их исторического развития и национальных правовых особенностей. В научной литературе имеется целый ряд работ, посвященных отдельным материальным или процессуальным элементам эмансипации, но аспект зарождения института эмансипации в российской науке раскрыт неполно.

В силу статьи 27 ГК РФ, под эмансипацией понимается объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным. В силу статьи 21 ГК РФ, основанием обретения полной дееспособности является достижение восемнадцатилетнего возраста. Возрастной порог и общие начала эмансипации заложены в статье 1 Конвенции о правах ребёнка [1, с. 213–215].

Из смысла статей 21 и 27 можно выделить, что существует 2 основания досрочного приобретения полной дееспособности. Таковыми являются вступление лица в законный брак¹ до достижения им

¹ По общему правилу (ст. 13 Семейного кодекса РФ) брак может быть заключён с возраста 18 лет. По просьбе лиц, допускается заключение брака в 16 лет. Законами субъектов РФ могут быть установлены основания вступления в брак до до-

восемнадцатилетнего возраста[2] и работа по трудовому договору (контракту) или занятие предпринимательской деятельностью с согласия родителей, попечителя или усыновителя. При вступлении в брак, полная дееспособность наступает в момент его официального заключения. Во втором случае, при согласии обоих родителей (усыновителей, попечителей) эмансипация производится по решению органа опеки и попечительства, а при его отсутствии – по решению суда (ст. 27 ГК РФ). Моментом приобретения полной дееспособности в таком случае будет являться момент вынесения решения органа опеки и попечительства или суда.

Процессуальный порядок действий суда определяется главой 32 ГПК. А именно: несовершеннолетний, достигший 16 лет, обращается, при отсутствии согласия его родителей, с соответствующим заявлением в суд по месту жительства (ст. 287 ГПК РФ). Далее, суд рассматривает заявление с участием заявителя, его родителей (усыновителей, попечителя), а также представителя органа опеки и попечительства, прокурора (ст. 288 ГПК РФ). Рассмотрев заявление несовершеннолетнего по существу суд принимает решение либо удовлетворить его просьбу, либо отказать в ней. В положительном для заявителя случае, он объявляется полностью дееспособным со дня вступления в законную силу решения суда об эмансипации (ст. 289 ГПК РФ).

В силу пункта 2 статьи 27 ГК РФ, с момента объявления лица полностью дееспособным (по основаниям и в порядке изложенным выше), родители (усыновители, попечители) прекращают нести ответственность за эмансипированное лицо. Иными словами, лицо в полном объёме приобретает гражданские права и несёт гражданские обязанности. Однако, в силу п. 16 Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», права и обязанности, для приобретения которых установлен возрастной ценз, в порядке эмансипации приобретены быть не могут [3]. Это можно было бы посчитать противоправным ограничением прав и свобод гражданина, однако это является допустимым в силу ч. 3 ст. 55 Конституции России. В качестве примера таких ограничений можно указать, например, на статью 13 Закона Российской Федерации «Об оружии», статья 19 Закона Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе» и других.

В судебной практике возник вопрос о необходимости наличия у несовершеннолетнего паспорта. В данном случае, разъясняя положения ГК, Верховный суд провёл аналогию с приобретением полной дееспособности после вступления в брак, где, как уже было указано, приобретение прав и обязанностей в полном объёме у лица наступает с момента вступления в брак. Иными словами, отсюда следует, что основания эмансипации не связываются с получением паспорта, а исключительно

стижения 16 лет. В последних двух случаях и возможна эмансипация.

но с достижением необходимого по закону возраста [4]. К тому же выводу пришла и кассационная коллегия судей Верховного суда [5].

Исторический аспект

В древнем Риме для освобождения сына или дочери из-под родительской власти нужен был специальный юридический акт, состоявший в фиктивной продаже сына или дочери постороннему лицу, причём последнее совершало *manumission*¹.

Для эмансипации сына следовало «продать» его три раза, а для дочери и внуков – один раз [6].

Эмансипированные мужчины становились свободными, однако, по формуле «*capitis deminutio minima*», оставались под патронатом выкупившего их человека. Иными словами, их права были уменьшены, так как они теряли связь со своей семьёй. С пришествием к власти императора Юстиниана, данная процедура была упрощена до простого направления отцом семейства заявления для записи в судебский протокол [6].

Цель эмансипации в то время носила исключительно экономический характер, например, для получения земельного участка или освобождения сына от наследства, так как терялась всякая связь между эмансипированным мальчиком и его семьёй.

Русское право не знало института эмансипации длительный период времени. К примеру, в Собрании законов Российской Империи (далее – СЗРИ) от 1857 года, в ст. 4 книги первой Свода законов о состоянии (том 9) говорится, что: «Право состояния в отношении к пользованию (имуществом, статусом, правами – прим. авт.) восприимлет (приобретёт – прим. авт.) полную свою силу для каждого в особенности не прежде как по достижению им совершеннолетия» [7]. Иными словами, имеет место молчаливая эмансипация, предполагающая наделение лица полной дееспособностью при достижении им возраста совершеннолетия. В СЗРИ, в той же статье, даётся указание на возрастной порог достижения совершеннолетия в разных случаях:

- Для вступления в действительную службу – 16 лет;
- Для брака – 18 лет для мужчин и 16 лет для женщин;
- Для управления имуществом и договорами – с 17 лет при попечительстве или с 21 года самостоятельно;
- Для выступления в качестве свидетеля – 15-летний возраст;
- Для участия в делах дворянского собрания – 21 год;
- В городских выборах – 25 лет;
- Для избрания в сельские и волостные должности государственных крестьян – 25 лет.

К 1905 году был разработан проект Гражданского уложения Российской Империи (далее – ГУ) [8]. С позиции рассматриваемой в данной статье проблемы, Гражданское уложение имело чрезвычай-

¹ *Manumissio* – римское название юридических актов освобождения рабов.

чайно прорывной характер. В силу политических преобразований в стране, окончательно акт так и не был принят, однако имеет важное значение с позиции правовой мысли законодателя.

Полная дееспособность, о чём прямо говорится в абз. 2 статьи 6 ГУ, приобреталась с наступлением возраста совершеннолетия, т.е. 20 лет. Эмансипация рассматривается в качестве досрочного основания выхода из-под родительской власти (п. 4 ст. 426 ГУ). ГУ устанавливает ряд исключений из общего правила:

- Приобретение несовершеннолетним имущества безвозмездно, без возложения на него обязательств (ст. 502 ГУ). Дореволюционный аналог мелких сделок, установленных пп. 1 и 2 ст. 28 ГК РФ.
- Заключение договоров личного найма, если опекун данного лица дал разрешение наниматься на службу (ст. 503 ГУ).
- Заключение договоров, касающиеся обычных потребностей жизни соответственно имущественному и общественному его положению, с 18 лет (ст. 505 ГУ). Абзац второй этой статьи устанавливает, что такое же право имеют и лица моложе 18 лет, если они вступили в брак или проживают отдельно от своих родителей (опекунов, попечителей). Данный пункт является исключением и не наделяет лицо полной дееспособностью, что, соответственно, не даёт оснований называть это эмансипацией.
- В силу ст. 506 ГУ, несовершеннолетний, достигший восемнадцати лет, может искать и отвечать на суде по делам, истекающим из его личного найма и из других договоров, заключённых им самим по статьям 502–505. 397, 376 ГУ.

В статье 514 мы находим право «несовершеннолетнего лица, достигшего восемнадцати лет, с согласия его самого и его родителей, пользующихся родительской властью, по представлению опекунского начальника в постановление высшего опекунского установления, быть объявлен самостоятельным, с прекращением над ним опеки, если опекунское установление признает, что несовершеннолетний, по своему развитию и характеру, способен вести самостоятельную жизнь, без вреда для себя лично и своего имущества».

Исходя из смысла ст. 514 ГУ, мы видим, что достижение несовершеннолетним лицом полной дееспособности возможно с 18-летнего возраста. Для этого требуется согласие самого лица, а также его родителей. В случае отсутствия последних, абз. 2 ст. 514 поясняет, что «дело о признании несовершеннолетнего самостоятельным может быть возбуждено как опекуном, так и непосредственно опекунским начальником».

Процедура оформления эмансипации по ст. 514 представляет собой подачу опекунским военачальником (аналог современного представителя органа опеки и попечительства) представления в высшее опекунское установление (дореволюционный орган опеки и попечительства). Установление рассматривает представление, акцентируя

свое внимание на развитии и характере несовершеннолетнего, с целью определить способно ли лицо вести самостоятельную жизнь, без вреда для себя лично и своего имущества.

В случае положительного ответа, лицо приобретает полную дееспособность. Последствия признания лица эмансипированным указываются в ст. 515 ГУ. По смыслу данной нормы, лицо имеет право выступать от своего имени в суде, а также заключать все договоры по имуществу. Однако, этим же пунктом устанавливается ограничение, что лицо не вправе отчуждать недвижимое имущество и обременять его залогом или иным вотчинным правом без предварительного разрешения опекунского начальника высшего опекунского установления.

В отличие от современных норм, регулирующих эмансипацию, ГУ предусматривает и случай её лишения. Таковым является злоупотребление предоставленной лицу самостоятельностью. Для инициирования данной процедуры необходимо соответствующее усмотрение высшего опекунского установления или представлению опекунского начальника, предложение лица прокурорского надзора или по просьбе родителей и родственников несовершеннолетнего. В этом случае, высшее опекунское установление даёт лицу право объяснить. В случае, если орган сочтёт объяснения этого лица неубедительными, он лишает несовершеннолетнего его самостоятельности. К основаниям злоупотребления ЗУ также относит нарушение обязанности содержания родителей, в случае если таковая необходима (ст. 407 ЗУ). Стоит отметить, что обязанность заботиться о родителях возникает у эмансипированного лица и по действующему законодательству (ст. 87 Семейного кодекса Российской Федерации).

Зарубежные подходы к урегулированию эмансипации

Стоит рассмотреть основания к приобретению эмансипации, процедуру её проведения и неразрывно связанные с этим последствия. Рассмотрим данную проблему с позиции её решения в ряде зарубежных стран.

Соединённые Штаты Америки (далее – США) считаются оплотом демократического развития общества, в связи с чем столь «демократичный» институт эмансипации не мог не найти своего отражения в законодательстве целого ряда штатов: Калифорния, Луизиана, Мичиган, Коннектикут и другие.

Законодательство США дифференцируется от штата к штату, но можно условно выделить ряд общих положений. Лица до 14 лет считаются полностью недееспособными, в связи с чем полную ответственность за них несут их родители (усыновители, попечители). После 14 лет лицо может выбрать себе опекуна, через которого оно сможет частично осуществлять свои права и нести соответствующие обязанности [9]. Пожалуй, наиболее часто встречающейся проблемой, связанной с эмансипацией, можно назвать проблему получе-

ния водительских прав или водительской лицензии (driving license). В большинстве штатов сдать экзамен на получение этой лицензии можно с 16 или 18 лет. Однако до этого возраста, несовершеннолетнее лицо (minors) может изучить и сдать теорию. После получения лицензии, осуществления права вождения для лица частично дееспособного (16 лет), возможно лишь при присутствии опекуна. Если данное лицо находится, к примеру, в салоне автомобиля, то несовершеннолетний, находящийся за рулём, приобретает полный комплект всех водительских прав [10].

Для инициирования процедуры эмансипации в большинстве штатов несовершеннолетний обязан подать петицию в суд по семейным делам, находящийся в соответствующей юрисдикции. Петиция будет являться официальным запросом на освобождение от опеки родителей (попечителей), и переноса опеки на само это лицо. Как правило, в петиции должны быть приведены основания, по которым данное лицо считает уместным предоставление ему полной дееспособности [11]. Однако доказать суду необходимость предоставления лицу полной дееспособности является не тривиальной задачей. В случае недовольства родителями или опекунами, лицу будет отказано. В случае, если факт подтвердится, то делом займётся государственный орган по уходу за детьми, который поместит лицо в другую семью.

Кроме того, законодательства отдельных штатов могут устанавливать ограничения эмансипации. Например, эмансипированному лицу может быть запрещено вступать в брак без согласия родителей, бросать школу, употреблять алкогольные, табачные и наркотические вещества или голосовать [11].

В США есть три пути получения эмансипации: брак, поступление на военную службу или по решению суда.

Большинство штатов предусматривают эмансипацию лица после вступления в брак. Однако, брак должен быть заключён в соответствии с законодательством штата, т.е. может быть установлен минимальный возраст вступления в брак, получение согласия родителей или их присутствие на церемонии.

Для поступления на военную службу США требуется, как минимум, диплом об окончании средней школы. Кроме того, законодательство США предписывает, что в случае выбора между двумя кандидатами на военную службу предпочтение должно отдаваться более старшему. Стоит напомнить, что Конвенция о правах ребёнка, в п. 2 и 3 ст. 38, устанавливает минимальный – 15-летний – возраст привлечения лица к участию в военных действиях и призыва в армию [1].

Предоставление полной дееспособности несовершеннолетнему лицу по решению суда, как правило, возможно при достижении этим лицом хотя бы 16 лет, т.е. частичной дееспособности. В процессе рассмотрения соответствующего ходатайства, суд выносит решение на основании ряда факторов [11]:

- Может ли несовершеннолетний быть финансово самостоятельным в связи с выполняемой им деятельностью;
- Проживает ли несовершеннолетний отдельно от своих родителей или имеет ли несовершеннолетний альтернативные условия проживания;
- Является ли несовершеннолетний достаточно зрелым, чтобы принимать решения и действовать как взрослый;
- посещает ли несовершеннолетний школу или получил ли он / она диплом средней школы;
- и другие.

В Китайской Народной Республике Закон «Общая часть гражданского права КНР» в статье 20 предусматривает: «Несовершеннолетние, не достигшие восьми лет, считаются недееспособными, осуществлять гражданские права и обязанности от их имени могут законные представители». Большинство несовершеннолетних обладают определёнными правами и могут выполнять некоторые юридические действия, необходимые для повседневной жизни. Уважение к их автономии соответствует тенденции социального развития в Китае [12].

Возраст полной гражданской дееспособности в КНР – 18 лет. Граждане достигшие 16-летнего возраста и имеющие собственный источник дохода, могут быть эмансипированы [13].

Выводы

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что институт надления несовершеннолетних лиц полной дееспособностью (эмансипация) в российском законодательстве вышел на мировой уровень. Пройдя значительный путь развития от до-революционных норм до современных подходов регулирования, институт эмансипации приобретал различные формы, выражающиеся в пределах прав эмансипированного лица, порядка подачи, рассмотрения ходатайств и ряда правовых последствий эмансипации, но общие основы на протяжении веков оставались неизменными. В сравнении с зарубежным законодательством российский институт эмансипации высоко развит.

Эмансипация, являясь институтом демократизации общества, безусловно развивает основу равенства граждан разного возраста. Однако, по нашему мнению, в действующем законодательстве имеется и ряд недостатков. Во-первых, предлагается дополнить нормы указанием на то, что правоотношения требующие достижения именно 18 лет, не могут быть распространены на эмансипированных лиц. Во-вторых, представляется интересным рассмотреть возможность предоставления полной дееспособности несовершеннолетним лицам, поступившим на военную службу по контракту. Данное нововведение может быть обусловлено проблемами, с которыми могут сталкиваться молодые курсанты. В-третьих, видится уместным предоставить возможность суду, по решению органа опеки и попечительства или ходатайству заинтересованных третьих лиц, лишать лица предоставленной ему дееспособ-

ности, что невозможно в российском законодательстве на данный момент (возможно лишь признание недействительным объявления лица полностью дееспособным) [14]. Таким образом, правовые последствия признания несовершеннолетнего лица полностью дееспособным носят необратимый характер, но ограничены возрастным порогом в приобретении отдельных прав и обязанностей, а также не лишают лицо возможности получения помощи от родителей и создают обязанность заботы о них, если такая забота является для них необходимой. В целом, институт является развитым и надлежащим образом функционирующим, что, однако, не лишает возможности его последующего развития.

Литература

1. «Сборник международных договоров СССР», выпуск XLVI, 1993 // СПС «КонсультантПлюс».
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 (ред. от 25.12.2018) «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 9, 1996, № 5, 1997.
4. Решение Верховного Суда РФ от 27.06.2002 № ГКПИ2002–643 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Определение Верховного Суда РФ от 19.09.2002 № КАС02–500 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона // Сайт «Библиотека «Вехи» / URL: <http://www.vehi.net/brokgauz/> (дата обращения 05.05.2019).
7. Собрание Законодательства Российской Империи Том 9 книга 1 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Проект гражданского уложения Российской Империи 1809–1814 годов и его значение в формировании российской науки гражданского права. Статья первая (В.А. Томсинов, «Законодательство», № 10, октябрь 2014 г.)
9. Электронное научное издание «Учёные заметки ТОГУ» 2018, Том 9, № 2, С. 858–863 URL: http://pnu.edu.ru/media/ejournal/articles-2018/TGU_9_247.pdf
10. What are the laws affecting minors // Сайт «Children Laws» URL: <https://children-laws.laws.com/juvenile-law/laws-affecting-minors/laws-affecting-minors>
11. Emancipation // Сайт «Children Laws» URL: <https://children-laws.laws.com/emancipation>
12. Ван Хайцзюнь. 2018. «Закон “Общая часть гражданского права КНР” и развитие гражданского права Китая». Вестник Санкт-Петербургского университета. Право 3: 413–421. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.310>
13. Общие положения гражданского права КНР: краткий обзор // Сайт «CNLegal. Блог о зако-

дательстве КНР» URL: https://cnlegal.ru/civil_law/china_general_principles_civil_law/

14. Условия и порядок объявления несовершеннолетних полностью дееспособными. Эмансипация. // Сайт: «Управление Минюста РФ по Республике Северная Осетия – Алания. URK: <https://to15.minjust.ru/ru/usloviya-i-poryadok-obyavleniya-nesovershennoletnih-polnostyu-deesposobnymi-emansipaciya>

THE DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTION OF EMANCIPATION: COMPARATIVE LEGAL AND RETROSPECTIVE ASPECTS

Muradyan A.E., Shein D.V.

Financial University under the Government of the Russian Federation

The issue of legal regulation of emancipation has been relevant for thousands of years, but at different times this issue has been addressed by legislators in different ways. Legal regulation of the acquisition of full legal capacity by minors and their subsequent status was and is an important legal problem requiring special study and solution. This work traces the development of the institution of emancipation to our days both in Russia and in foreign countries. The issue of regulating these legal relations in modern society is studied by means of comparative legal research № different legislation.

Keywords: emancipation, civil code, minors, legal capacity, judicial procedure.

References

1. “Collection of international treaties of the USSR”, issue XLVI, 1993 // SPS “ConsultantPlus”.
2. The civil code of the Russian Federation (part one) from 30.11.1994 № 51-FZ (as amended on 03.08.2018) (Rev. and add., Intro. effective from 01.01.2019) // SPS “ConsultantPlus”.
3. The resolution of Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 6 of the Plenum of the Russian Federation No. 8 of 01.07.1996 (ed. by 25.12.2018) “About some questions connected with application of the Civil code of the Russian Federation” // “Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation”, № 9, 1996, № 5, 1997.
4. Decision of the Supreme Court of the Russian Federation of 27.06.2002 no. GKPI2002–643 // SPS “ConsultantPlus”.
5. Definition of the Supreme Court of the Russian Federation from 19.09.2002 no. KAS02–500 // SPS “ConsultantPlus”.
6. Brockhaus and Efron encyclopedic dictionary // Website “Library” Milestones / URL: <http://www.vehi.net/brokgauz/> (accessed 05.05.2019)
7. Collection of Legislation of the Russian Empire Volume 9 book 1 // SPS “ConsultantPlus”.
8. The draft civil code of the Russian Empire of 1809–1814 and its significance in the formation of the Russian science of civil law. Article one (V.A. Tomsinov, “Legislation”, no. 10, October 2014)
9. Electronic scientific publication “Scientific notes of TOGU” 2018, Volume 9, No. 2, Pp. 858–863 URL: http://pnu.edu.ru/media/ejournal/articles-2018/TGU_9_247.pdf
10. What are the laws affecting minors // Website “Children Laws” URL: <https://children-laws.laws.com/juvenile-law/laws-affecting-minors/laws-affecting-minors>
11. Emancipation // Website “Children Laws” URL: <https://children-laws.laws.com/emancipation>
12. Wang Haijun. 2018. “The law” General part of Chinese civil law “and the development of Chinese civil law”. Bulletin of Saint Petersburg University. Law 3: 413–421. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.310>
13. General provisions of the civil law of the PRC: a brief overview // Website “CNLegal. A blog about the law of the PRC” URL: https://cnlegal.ru/civil_law/china_general_principles_civil_law/
14. The conditions and procedure for the announcement of minors fully capable. Emancipation. // Website: “Department of the Ministry of justice of the Russian Federation for the Republic of North Ossetia – Alania. URK: <https://to15.minjust.ru/ru/usloviya-i-poryadok-obyavleniya-nesovershennoletnih-polnostyu-deesposobnymi-emansipaciya>

Научно-теоретические знания и исторический аспект развития понятия «бедность»

Изварина Юлия Юрьевна,
старший преподаватель, кафедра трудового права,
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая
академия»
E-mail: caramelk@yandex.ru

В настоящей статье анализируются исторические процессы формирования понятия «бедность», исследованы основные подходы к изучению бедности, которые представлены несколькими направлениями: социал-дарвинизм, эгалитаристское, реформизм, материалистическое понимание истории. Обращено внимание на необходимость на разработку и поиск новых подходов государства и законодательства к решению проблем относительной, абсолютной и субъективной бедности. Показана роль некоторых факторов, благоприятствующие возникновению явления бедности.

Ключевые слова: бедность, аспект производства, фактор формирования, теоретическая позиция, абсолютная бедность, относительная бедность.

На сегодняшний день в условиях экономической нестабильности исследование влияния бедности на общество является особо актуальным.

Бедность имеет множество негативных последствий. Группы людей, которые наиболее подвержены риску бедности, и, как правило, составляют большую часть общества, не могут удовлетворить даже самые базовые потребности, при этом возрастает уровень стрессовых нагрузок среди населения. В результате наблюдается снижение уровня жизни в стране.

Бедность – явление многоаспектное, поэтому понятие «бедность» является спорным и неоднозначным, включая в себя не только характеристики материальных ресурсов, таких как доходы, питание и жилье, но и здоровье, образование, ожидаемая продолжительность жизни – то, что определяет качество жизни [1, с. 37–57].

Чаще всего под бедностью понимается ограниченность дохода, но если исходить из широкого определения бедности, то отсутствие доступа к власти и управлению, невозможность влиять на проводимую государством политику и принимаемые решения также является бедностью [2, с. 25].

Социально-экономическое явление бедности встречается в любом обществе, но, в то же время оно может проявляться по-разному в зависимости от условий и этапов развития общества. Исследования данного явления продолжается уже довольно длительный период.

Еще в древности общество было разделено на различные сословия и классы в зависимости от статуса и имущественного положения.

Платон считал, что каждое государство имеет две части: класс богатых и класс бедных. В отличие от Платона, Аристотель выделяет три класса:

- богатые,
- бедные,
- средний класс.

Аристотель говорит о том, что бедность – это негативное явление, приводящее к разрушению всего государства. Так как последствиями бедности являются бунты, увеличение преступности. Поэтому государство должно всячески бороться с этим явлением [3, с. 48–54].

Выявление причин бедности было необходимо для снижения её уровня в целом, поэтому восемнадцатый век ознаменован началом исследований жизни беднейших слоев общества.

Первой страной, в которой раньше всего начали заниматься данным вопросом, считается Англия, а затем такие исследования проводились в разных странах.

Начиная с восемнадцатого века до первой половины девятнадцатого века, основные подходы к изучению бедности были представлены несколькими направлениями:

- социал-дарвинизм (А. Смит),
- эгалитаристское (Э. Реклю),
- реформизм (С. Раунтри),
- материалистическое понимание истории (К. Маркс).

При материалистическом понимании истории, бедность относят к одному из последствий эксплуататорского общества, для которого характерно:

- лишение человека собственности,
- отчуждение произведённого им продукта,
- невозможность для большинства людей получить всестороннее развитие.

Одним из основных представителей данного направления был К. Маркс, который считал бедность формой и мерой эксплуатации трудящихся. В качестве критериев бедности при этом были выделены:

- собственность на средство производства,
- наличие факта эксплуатации трудящихся [4, с. 38].

Благодаря марксизму началось более активное изучение проблемы бедности, в особенности закономерностей её возникновения.

С позиции марксизма бедность – это отсутствие средств производства. Марксистами было выделено два типа бедности:

- абсолютное обнищание,
- относительное обнищание [5, с. 55–61].

При абсолютном обнищании снижается уровень жизни рабочего класса в сравнении с предыдущим временным периодом.

В случае же, когда доля национального дохода, которую получает эксплуататорский класс возрастает, а доля пролетариата по сравнению с доходом данного класса одновременно уменьшается, имеет место относительное обнищание.

Согласно мнению представителей социал-дарвинизма, бедность является закономерным явлением.

Они считают, что бедность возникает среди тех индивидов, которые наименее всего приспособлены к жизни, поэтому не следует относить данное явление к негативным. Однако их отношение к самим бедным нельзя назвать положительным.

Так, по словам А. Смита, бедность других людей вызывает более презрение, чем сострадание. Однако, когда человек сам в силу каких-либо чрезвычайных обстоятельств вдруг становится бедным, то он испытывает «глубокое к себе сочувствие».

В своей работе А. Смит рассматривает бедность и богатство в качестве своеобразных стимулов экономики, при этом он считает, что по мере роста национального богатства и численности населения будет происходить уменьшение бедности [6, с. 59–67].

Достаточно суровым и противоречивым является подход социал-дарвиниста Дж. Бейтама. Он

выражает резко негативное отношение к бедным, считая их низшими слоями общества, которые сами виновны в своем трудном положении.

Поэтому с его точки зрения общество должно полностью отречься от бедных, при этом государству следует:

- прекратить оказывать помощь данной социальной группе,
- поместить всех бедных в места лишения свободы.

Но последняя мера означает, что государству придется полностью за свой счет содержать бедных в местах лишения свободы, что говорит о противоречивости, нелогичности и крайней неразумности подхода Дж. Бейтама.

Еще одним социал-дарвинистом, выражающим негативное отношение к бедным был Ф. Гиддинс. Он называет бедных «социальными паразитами» и также, как и Дж. Бейтам считает их виновными в собственной бедности [7, с. 38–41].

Другой представитель рассматриваемого направления Т. Мальтус в своей работе «Опыт о законе народонаселения...» высказывает идею о влиянии численности населения на уровень бедности. По его мнению, существование бедности обусловлено перенаселением. То есть рост населения происходит быстрее, чем производятся жизненно необходимые блага.

Согласно Т. Мальтусу: «Если рост народонаселения происходит в геометрической прогрессии, то рост жизненных средств, необходимых для существования растёт только в арифметической» [8, с. 34]. Таким образом, при наличии избыточного населения не хватает ресурсов на всех, поэтому собственно и возникает явление бедности.

Как считает Т. Мальтус, попытки государства снизить уровень бедности при помощи изменений в политике будут безуспешны. Каждый человек должен сам бороться за лучшие жизненные условия. Таким образом будет существовать естественный отбор при котором снизится численность населения, и, как следствие, уровень бедности.

Поэтому Т. Мальтусом бедность рассматривается как свойство, присущее человеческому обществу. Основными «помощниками» человека в борьбе с перенаселением и бедностью он считает факторы, которые способствуют снижению численности людей, а именно:

- эпидемии,
- голод,
- войны.

Представители марксистской экономической теории также разделяли точку зрения Т. Мальтуса.

Так, Д. Рикардо говорил о том, что зарплата сохраняется на определенном минимальном уровне. Если размер зарплаты будет выше прожиточного минимума, то уровень благосостояния населения и его численность начинает увеличиваться. Это способствует усилению конкуренции, приводящей к удешевлению труда и снижению зарплат до минимума [9, с. 56].

В трудах Г. Спенсера «Социальная статика» (1850 г.) также присутствует идея о закономерности бедности в обществе – рост уровня бедности и неравенства происходит одновременно с ростом общественного производства. Рост производства неизбежен под влиянием научно-технического прогресса, поэтому неминуема и бедность. Также он отмечает, что бедность не является социальной проблемой. Это выбор каждого отдельного человека.

Интересна также точка зрения французского политика Ж. Прудона (гг. 1809–1865).

Прудон разделяет бедность на два типа:

- абсолютная бедность,
- относительная бедность.

В его понимании бедность – это социальное благо, так как относительная бедность возрастает из-за увеличения потребностей людей, что вызвано ростом производства и развитием общества¹. Под бедностью он понимает «Строгое взаимограничение нашего производства и потребления».

Согласно мнению Ж. Прудона, обнищание может быть не только материальное, но и духовное. Духовное обнищание можно наблюдать у богатых людей из-за негативного влияния избытка благ. Их возрастающее желание к потреблению и неудовлетворенность уже имеющимися материальными благами ведет к деградации личности.

Для того, чтобы избавиться обществу от бедности Прудон считает необходимым произвести следующие изменения в нем:

1. Сформировать у рабочего класса новые потребности, посредством предоставления образования,
2. Организовать производство таким образом, чтобы ликвидировать излишние трудовые затраты, сберечь время и силы рабочих,
3. Прекратить эксплуатацию одних людей другими.

Можно сказать, что Прудон, рассматривая относительную бедность, говорит не о бедности, а скорее о несоблюдении принципа разумной достаточности.

Бедность же ассоциируется с невозможностью приобрести определенные блага. Поэтому теория Ж. Прудона была не понята другими исследователями. Подход Ж. Прудона в свою очередь раскритиковал индийский экономист А. Сен (1933–1991 гг.) Он говорит о том, что неправильно противопоставлять относительную бедность абсолютной.

По его мнению, если человек не в состоянии приобрести даже продукты питания, то можно сразу сказать, что он беден.

Однако если проводить оценку бедности относительно богатого общества. То в качестве бедных можно рассматривать и достаточно обеспеченных людей, которые могут позволить себе приобрести

множество благ, но их уровень дохода всё же ниже, чем у богатых.

Таким образом, рассмотрение бедности только как относительной категории препятствует:

- рациональной оценке эффективности мероприятий, проводимых с целью уменьшения бедности.
- сравнению преимуществ предлагаемых стратегий социально – экономического развития.

Исследование бедности продолжается на сегодняшний день во всем мире. При этом в мировой практике измерение уровня бедности происходит на основе трёх базовых концепции бедности:

1. Абсолютная. Бедность заключается в отсутствии дохода, который необходим для того, чтобы удовлетворить минимальные жизненные потребности индивида. Измерение бедности основано на определении её черты – набора товаров, удовлетворяющего основные потребности людей.
2. Относительная. Бедность является относительной категорией, по которой можно судить о недостаточности величины дохода одних членов общества по сравнению с другими. Измерение бедности основывается на установлении её черты, рассчитываемой как доля от медианного дохода населения страны.
3. Субъективная. Бедность является субъективной категорией, которая дает представление о минимально необходимом для жизни доходе. Размер такого дохода определяется мнением населения.

В настоящее время многие эксперты выделяют следующие факторы, благоприятствующие возникновению явления бедности: экономические (включают безработицу, низкую зарплату); социально-медицинские (высокая заболеваемость населения); демографические (неполная семья); социально-экономические (низкий уровень социальных гарантий в государстве); образовательно-квалификационные (низкое качество образования); политические (войны, миграции); регионально-географические (различия в развитии регионов).

В качестве показателей бедности используются следующие социально-демографические характеристики: детская смертность, процент грамотности, охват школьным образованием, здоровье нации, средняя продолжительность жизни, ВВП на душу населения, эмиграция населения [10, с. 45–49].

По мнению многих исследователей, независимо от того, каковы первичные причины бедности, раз возникнув, она начинает самовоспроизводиться.

Чем больший процент населения страны подвержен риску бедности, тем опаснее будут последствия для её экономики. Стране, в которой значительная часть населения живет в бедности, труднее вырваться из нищеты.

Ведь если значительная часть населения бедная, она не может приобретать товары, в результа-

¹ Прудон П.Ж. Бедность как экономический принцип // Электронная библиотека Royallib.com. [Электронный ресурс]. 2019. URL: <https://works.doklad.ru/view/32FyYISRDSsE/all.html> (дата обращения: 28.12.2019).

те не хватает производственных инвестиций, что ведет к невозможности развивать экономику и повышать заработную плату трудящихся.

Литература

1. Горшков М.К. Малообеспеченные в социальной структуре общества // Общество и экономика. 2008. № 7.
2. Соцнев В.Н. От бедности к богатству / В.Н. Соцнев М. ЛитРес, 2018
3. Голубенко И.Е. Преодоление бедности: зарубежный опыт и российская практика: автореф. дис ... канд. экон. наук: 08.00.05 / И. Е Голубенко. – М., 2007.
4. Котова Е.В. Природа богатства и причины бедности/ Е.В. Котова. – М. Альпина Паблишер, 2018.
5. Биктимирова, З.З. Анализ концептуальных подходов к исследованию бедности // Вестник УРФУ. Серия: экономика и управление. – Екатеринбург, 2006. № 7.
6. Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов: пер. с англ. / А. Смит. – Петрозаводск: Петроком, 1993.
7. Гараева, Д.Ф. Бедность как фактор снижения качества жизни населения [Текст] / Д.Ф. Гараева // Экономические науки. 2012. № 2 (87).
8. Мальтус Т.Р. Опыт закона о населении / Т.Р. Мальтус; пер. с англ. И.А. Вернера. – М.: К.Т. Солдатенков, 1895.
9. Румянцева Е.Е. Новая экономическая энциклопедия [Текст] / Е.Е. Румянцева. – М.: ИНФРА М, 2005. – 724 с.
10. Овчарова, Л.Н. Теоретические и практические подходы к оценке уровня, профиля и факторов бедности: российский и международный опыт / Л.Н. Овчарова. – М.: М–Студио, 2009. – 267 с.

SCIENTIFIC-THEORETICAL KNOWLEDGE AND HISTORICAL ASPECT OF DEVELOPMENT OF CONCEPT “POVERTY”

Izvarina Y.Y.

Saratov State Academy of Law

In present article historical processes of formation of concept “poverty” are analyzed, the basic approaches to studying of poverty which are presented by several directions are investigated: sotsial-Darwinism, egalitarianism, reformism, materialistic understanding of history. The attention to necessity to working out and search of new approaches of the state and the legislation to the decision of problems of relative, absolute and subjective poverty is paid. The role of some factors, the phenomena of poverty favouring to occurrence is shown.

Keywords: poverty, aspect of manufacture, the formation factor, a theoretical position, absolute poverty, relative poverty.

References

1. Gorshkov M.K. The poor in the social structure of society // Society and Economics. 2008. No. 7.
2. Sochnev V.N. From poverty to wealth / V.N. Sochnev M. LitRes, 2018
3. Golubenko I.E. Overcoming Poverty: Foreign Experience and Russian Practice: Abstract. dis ... cand. econ. Sciences: 08.00.05 / I. E Golubenko. – M., 2007.
4. Kotova E.V. The nature of wealth and the causes of poverty/ E.V. Kotova. – M. Alpina Publisher, 2018.
5. Biktimirova, Z.Z. Analysis of conceptual approaches to poverty research // Bulletin of Ural Federal University. Series: Economics and Management. – Ekaterinburg, 2006. No. 7.
6. Smith, A. Research on the nature and causes of the wealth of peoples: Per. from English / A. Smith. – Petrazodovsk: Petrocom, 1993.
7. Garaeva, D.F. Poverty as a factor in reducing the quality of life of the population [Text] / D.F. Garaeva // Economic sciences. 2012. No. 2 (87).
8. Malthus T.R. The experience of the law on the population / T.R. Malthus; trans. from English I.A. Werner. – M.: K.T. Soldatenkov, 1895.
9. Rumyantseva E.E. New Economic Encyclopedia [Text] / E.E. Rumyantsev. – M.: INFRA M, 2005. – 724 p.
10. Ovcharova, L.N. Theoretical and practical approaches to assessing the level, profile and poverty factors: Russian and international experience / L.N. Ovcharova. – M.: M-Studio, 2009. – 267 p.

История развития спортивной дипломатии: правовой аспект

Мартыненко Евгений Владимирович,

к.и.н., доцент, кафедра теории и истории международных отношений, Российский университет дружбы народов
E-mail: emartynenko@mail.ru

Пархитко Николай Петрович,

к.и.н., доцент, кафедра теории и истории журналистики, Российский университет дружбы народов
E-mail: scharnchorst@mail.ru

В статье рассматривается юридически-правовая база спортивной дипломатии как социально-политического явления. К началу XXI в. политический потенциал спорта играет всевозрастающую роль в мировой политике и международных отношениях. Спортивная дипломатия, как одна из составляющих публичной дипломатии, приобретает все больший вес на мировой арене. Спорт стал явлением глобального масштаба, поскольку с развитием международных спортивных институтов спортивные мероприятия теперь объединяют людей не только в рамках одного государства, но и по всему миру. С масштабным развитием спорта существенно возросло его вовлечение в различные сферы социальной жизни людей, включая экономику и политику. Параллельно с данным процессом формируется правовой базис явления. В рамках статьи проанализированы основные документы, закладывающие для него юридическую основу.

Ключевые слова: спорт, право, политика, сотрудничество, равноправие.

Спортивная дипломатия, являясь частью публичной дипломатии, опирается на определенные законы и нормы, что составляет ее международно-правовую основу. Существует широкий спектр документов, составляющих юридический базис и своего рода нормативный фундамент спортивной дипломатии. Главное, что объединяет эти документы – это принципы, лежащие в их концептуальной основе. Среди этих принципов можно выделить следующие: признание общечеловеческих ценностей, взаимная безопасность, многополярность современного мира, его единство и многообразие, ответственность государств как основных субъектов международного права за обеспечение международного мира и безопасности, признание народной самобытности и др. [2]. Это универсальные принципы международного права, но также должны учитываться и узкие, спортивные положения (спорт на службе гармоничного развития человечества, занятия спортом – одно из прав человека и др.). Сочетание первого и второго, с учетом политических норм и законов и дает нам в совокупности правовые основы спортивной дипломатии.

К правовой базе спортивной дипломатии можно отнести документы ООН, МОК, ЮНЕСКО.

ООН принимает большое количество резолюций, так или иначе затрагивающих спорт. Самой значимой для мира спорта является Резолюция «Соблюдение «олимпийского перемирия»» [11], одобряемая Генеральной Ассамблеей ООН перед каждой Олимпиадой. Этот документ предполагает сохранение древнегреческой традиции – «экехейрии», которая восходит к IX в. до н.э., когда в соответствии с предсказанием дельфийского оракула, в Древней Греции были прекращены распри и войны, приведшие к гибели Пелопоннеса, и проведены состязания атлетов их враждующих племен. Резолюция признает вклад Международного Олимпийского комитета в установлении мира и стабильности на планете. Она призывает государства-члены ООН соблюдать «олимпийское перемирие» в период, начинающийся за 7 дней до начала игр.

Принцип Олимпийского перемирия успел сработать за эти годы. В качестве примера можно привести конфликт между Ираком и США. Страны остановили боевые действия на время проведения зимних игр в Нагано (Япония) в 1998 году [3].

Идея Олимпийского перемирия закреплена в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Утверждение мира и построение более счастливой жизни на планете посредством спорта и воплощения олимпийских идеалов» [8]. Эта резолюция не дает конкретных рецептов, как достичь перемирия во время проведения Олимпийских игр,

лишь призывает государства сотрудничать в рамках продвижения Олимпийских идеалов.

В 1995 году ООН выпустила Резолюцию «Олимпийские идеалы» [7], которая носит более конкретный характер. Так, ООН предлагает Министерствам спорта и молодежной политики сотрудничать с Международным Олимпийским комитетом по антидопинговым программам в области профилактики злоупотребления наркотиками и т.д.

Нельзя не упомянуть и Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН «Спорт как средство содействия воспитанию, здоровью, развитию и миру» [12]. Данная Резолюция была принята 31 октября 2014 года. Документ направлен на повышение престижа спорта в обществе, который в последнее время из-за большого количества скандалов, связанных с допингом, коррупцией в спорте, расовой и национальной дискриминацией, стал стремительно падать.

Вопросы спорта впервые начинают серьезно затрагиваться ООН в начале 90-х годов прошлого столетия. За это время принято большое количество Резолюций ООН в области спорта. Можно заметить, что каждый новый документ становится более содержательным и полным, содержащим конкретные рекомендации.

ООН, признавая весомый вклад в международные отношения спортивной дипломатии, в 2004 году инициировала создание Бюро ООН по спорту на благо развития и мира. Бюро рассматривает спорт, как инструмент установления мира, продвижения здорового образа жизни. Особое внимание этот орган уделяет развитию спорта в Африке и на Ближнем Востоке. Функционирует бюро на основе официальных документов ООН, его возглавляет советник генерального секретаря по спорту на благо развития и мира.

С учетом всего вышесказанного, можно сделать вывод, что целью документов ООН является создание основного направления развития институтов спортивной дипломатии.

Обратимся к деятельности и правовым документам Международного Олимпийского Комитета, которые были созданы для возрождения Олимпийских игр и пропаганды олимпийского движения. МОК – международная организация, созданная для возрождения Олимпийских игр и пропаганды олимпийского движения. основополагающие принципы Олимпизма, правила, принятые МОК, изложены в Олимпийской Хартии [6].

Олимпийская хартия выполняет три задачи:

- является документом конституционного характера, устанавливающего принципы и ценности Олимпизма;
- является уставом МОК;
- определяет положения по распределению обязанностей между МОК, международными федерациями, национальными олимпийскими комитетами и организационными комитетами по проведению Олимпийских игр.

К принципам Олимпизма относят:

- Олимпизм – это философия жизни, объединяющая в единое целое достоинства тела, во-

ли и разума. Олимпизм стремится к созданию образа жизни, основывающегося на радости от усилия, воспитательной ценности хорошего примера, социальной ответственности и на уважении к всеобщим основным этическим принципам;

- цель Олимпизма состоит в том, чтобы поставить спорт на службу гармоничного развития человечества, способствуя созданию мирного общества, заботящегося о сохранении человеческого достоинства;
- Олимпийское движение – это согласованная деятельность лиц и организаций, вдохновляемых ценностями Олимпизма, осуществляемая под руководством МОК;
- занятия спортом – одно из прав человека;
- спортивные организации внутри Олимпийского движения должны иметь права и обязательства, свойственные автономным организациям;
- осуществление прав и свобод, предусматриваемых Олимпийской хартией, должно быть обеспечено в отсутствие какой-либо формы дискриминации (расовой, языковой, религиозной, политической), по признаку цвета кожи, пола, наличия иного мнения, национального или социального происхождения, обладания собственностью, рождения или иного статуса;
- принадлежность к олимпийскому движению требует обладания положений Олимпийской хартии и признания МОК.
- Спортивная дипломатия так же основывается на документах ЮНЕСКО. 21 ноября 1978 года на 20-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО была принята Международная хартия физического воспитания и спорта [5]. Цель Международной хартии ЮНЕСКО – поставить развитие спорта на службу прогрессу человечества. В документе говорится о том, что спорт должен распространять основные человеческие ценности по всему миру, содействовать сближению стран и народов.

Среди правовых документов, которые в своей деятельности использует спортивная дипломатия необходимо упомянуть и Хартию «Спорт для всех», принятую в 1975 году Советом Европы. Хартия закрепляет принципы, обязательные для всех государств-членов Совета Европы и определяет, что спорт должен быть доступным для всех и способствовать защите человеческого достоинства.

В 1992 была принята Европейская спортивная Хартия [13]. Этот документ был принят в рамках 7-й конференции европейских министров по спорту. Соответственно уже эта Хартия была пересмотрена и дополнена в 2001 году. Главное новшество – положение об устойчивом развитии, которое обязывает соблюдать все государства экологические требования при сооружении спортивных объектов, а также недопустимость дискриминации в спорте.

Также министры спорта европейских стран в мае 1995 года приняли манифест «Молодые люди и спорт» [4]. Манифест был принят на 8 конференции министров спорта в Лиссабоне. Документ

является дополнением и расширением принципов ст. 5 Спортивной Хартии Европы. В Манифесте дается определение спорта через призму толерантности, гуманизма, терпимости. Документ провозглашает, что спорт должен быть доступен любому молодому человеку, а понятие «молодость» относится к лицам, не достигшим совершеннолетия согласно законодательству каждого государства.

Использование средств спортивной дипломатии на местах регулируется Декларацией участников европейской конференции «Спорт и местное управление» [14]. Эта декларация была принята 3 февраля 1996 года в Венгрии. В ней также провозглашается принцип – «спорт для всех», а для его реализации определены роль и ответственность органов местного самоуправления и региональных органов государственной власти, осуществляющих государственные функции управления в развитии спорта.

XXI век характеризуется тем, что постепенно человек начинает осознавать значимость решения экологических проблем. Соответственно, данная проблема находит свое отражение и в документах, регламентирующих деятельность спортивной дипломатии. Например, в мае 2000 года проходила 9-ая Европейская конференция министров спорта в Братиславе, на которой говорилось о роли спорта во взаимоотношениях человека с окружающей средой. На Конференции была принята резолюция «Чистый и здоровый спорт в третьем тысячелетии» [10].

В мае 2007 года Совет Европы принял Расширенное частичное соглашение по спорту (РЧСП). В 2009 году Россия присоединилась к РЧСП. В сентябре 2014 года в Швейцарии проходила 13-ая Конференция министров спорта европейских стран. На ней присутствовала заместитель министра спорта РФ Наталья Паршикова, которая в качестве официального представителя России подписала «Конвенцию Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями» [1]. Эта Конвенция затрагивает вопросы коррупции в сфере спорта. Необходимость принятия этого документа связана со скандалами в области спорта, разразившимися в последние годы. Конвенция предусматривает:

- установление прав и обязанностей государств и спортивных организаций по предотвращению распространения «договорных» матчей;
- определение роли букмекерских контор и принципов их взаимодействия с органами власти и спортивными организациями;
- создание международных стандартов предотвращения «договорных» матчей, включая спортивные, юридические и технические инструменты для их выявления;
- установление мер ответственности уголовного, административного и дисциплинарного характера за организацию «договорных» матчей и участие в них.

В сфере спортивной дипломатии существует необходимость в правовом регулировании вопро-

са защиты прав и свобод человека. 26 сентября 2013 г. Совет ООН по правам человека принял резолюцию «Поощрение прав человека через спорт и идеалы Олимпийского движения» [9]. Стоит отметить, что инициатором этой Резолюции была Россия.

Таким образом, спортивная дипломатия становится все более важной и ценной для государства, так как позволяет ему использовать спорт в качестве одного из инструментов мягкой силы. Одним из компонентов спортивной дипломатии является международное спортивное движение. Он способствует вовлечению молодежи в спортивную деятельность, популяризирует здоровый образ жизни. Спортивные мероприятия, в особенности, обладающие международным статусом, способствуют развитию положительного и привлекательного имиджа государства в целом, повышают его позиции на международной арене, способствуют развитию сотрудничества между государствами, причем не только в сфере спорта, но и в экономической, культурной, политической и других сферах.

Как мы видим, правовая база спортивной дипломатии неоднородна. Для эффективного развития спортивной дипломатии необходимо и далее развивать ее правовую основу, заключающуюся в принятии международных юридически обязывающих документов и соглашений, регламентирующих практику ее успешной имплементации.

Литература

1. Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/215.htm> (дата обращения: 23.03.2020)
2. Murray S. Sports-Diplomacy: a hybrid of two halves. – N.Y., 2012. – P. 12.
3. Григоревич, В.В. Всеобщая история физической культуры и спорта. Учебное пособие / В.В. Григоревич. – М., 2008.
4. Европейский манифест «Молодые люди и спорт». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.sportedu.ru/GetText.idc?TtxtID=1543> (дата обращения: 23.03.2020)
5. Международная хартия физического воспитания и спорта. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.sportsovet.ru/docs/Doklad_2-n.pdf (дата обращения: 23.11.2018)
6. Олимпийская Хартия. Опубликовано Международным Олимпийским Комитетом – февраль 2010 г. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://olympic.ru/upload/documents/about-committee/charter/charter_09_09_2013.pdf (дата обращения: 19.11.2018)
7. Олимпийские идеалы. Резолюция ООН. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.un.org/sport/sites/www.un.org.sport/files/documents/pdfs/Resolutions/A_RES_50_13/1995-11-07-A-RES-50-13_RU.pdf (дата обращения: 19.11.2018)

8. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Утверждение мира и построение более счастливой жизни на планете посредством спорта и воплощения олимпийских идеалов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/602/67/IMG/N9360267.pdf? OpenElement> (дата обращения: 19.11.2018)
9. Резолюция «Поощрение прав человека через спорт и идеалы Олимпийского движения» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://news.un.org/ru/story/2013/09/1229811> (дата обращения: 23.11.2018)
10. Резолюция «Чистый и здоровый спорт в третьем тысячелетии» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://refdb.ru/look/2018342-pall.html> (дата обращения: 23.11.2018)
11. Резолюция ООН «Соблюдение «олимпийского перемирия»» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/602/67/IMG/N9360267.pdf? OpenElement> (дата обращения: 19.11.2018)
12. Спорт как средство содействия воспитанию, здоровью, развитию и миру. Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/512/80/PDF/N1051280.pdf? OpenElement> (дата обращения: 19.11.2018)
13. Спортивная Хартия Европы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.sportedu.ru/GetText.idc? TxtID=1542> (дата обращения: 23.11.2018)
14. Теория и практика физической культуры. Научно-теоретический журнал. № 4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sportlib.info/Press/TPFK/> (дата обращения: 23.11.2018)

THE HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF SPORTS DIPLOMACY: LEGAL ASPECT

Martynenko E.V., Parkhitko N.P.
RUDN University

The article researches the legal framework of sports diplomacy as a social and political phenomenon. To the beginning of the XXI century the political potential of sports plays an ever-increasing role in world politics and international relations. Sports diplomacy, as one of the components of public diplomacy, is gaining more and more weight on the world stage. Sport has become a global phenomenon, because with the development of international sports institutes,

sporting events now unite people not only within the framework of one state, but also around the world. With the large-scale development of sports, its involvement in various spheres of social life of people has significantly increased, including economics and politics. In parallel with this process, the legal basis of the phenomenon is being formed. The article analyzes the key documents laying the legal basis for it.

Keywords: sport, law, politics, cooperation, equality.

References

1. Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/215.htm> (date accessed: 23.03.2020)
2. Murray S. Sports-Diplomacy: a hybrid of two halves. – N. Y., 2012. – P. 12.
3. Grigorevich, V. V. universal history of physical culture and sport. Textbook / V.V. Grigorevich. – Moscow, 2008.
4. European Manifesto “Young people and sport”. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://lib.sportedu.ru/GetText.idc? TxtID=1543> (date accessed: 23.03.2020)
5. International Charter of physical education and sport. [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.sportsovet.ru/docs/Doklad_2-n.pdf (date accessed: 23.11.2018)
6. Olympic charter. Published by the International Olympic Committee-February 2010- [Electronic resource]. – Mode of access: http://olympic.ru/upload/documents/about-committee/charter/charter_09_09_2013.pdf (date accessed: 19.11.2018)
7. The Olympic ideals. UN resolution. [Electronic resource]. – Access mode: https://www.un.org/sport/sites/www.un.org.sport/files/documents/pdfs/Resolutions/A_RES_50_13/1995-11-07-A-RES-50-13_RU.pdf (accessed: 19.11.2018)
8. Resolutions of the UN General Assembly “Affirmation of peace and building a happier life on the planet through sport and the implementation of Olympic ideals” [Electronic resource]. – Mode of access: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/602/67/IMG/N9360267.pdf? OpenElement> (date accessed: 19.11.2018)
9. Resolution “Promotion of human rights through sport and the ideals of the Olympic movement” [Electronic resource]. – Mode of access: <https://news.un.org/ru/story/2013/09/1229811> (date accessed: 23.11.2018)
10. Resolution “Clean and healthy sport in the third Millennium” [Electronic resource]. – Mode of access: <https://refdb.ru/look/2018342-pall.html> (date accessed: 23.11.2018)
11. UN resolution “Observance of the Olympic truce” [Electronic resource]. – Mode of access: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/602/67/IMG/N9360267.pdf? OpenElement> (date accessed: 19.11.2018)
12. Sport as a means of promoting education, health, development and peace. Resolution of the UN General Assembly. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/512/80/PDF/N1051280.pdf? OpenElement> (date accessed: 19.11.2018)
13. Sports Charter Of Europe. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://lib.sportedu.ru/GetText.idc? TxtID=1542> (date accessed: 23.11.2018)
14. Theory and practice of physical culture. Scientific and theoretical journal. #4. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://sportlib.info/Press/TPFK/> (accessed: 23.11.2018)

Причины возникновения правовых конфликтов

Сабуров Евгений Андреевич,

аспирант, кафедра теории государства и права,
АНО ВО «Гуманитарный университет»
E-mail: bm.bm.14@mail.ru

В научной статье рассмотрены причины возникновения правовых конфликтов, в том числе по отраслевому принципу, обозначена необходимость разграничения причин и предпосылок правовых конфликтов. Сделан вывод, что причины возникновения правовых конфликтов следует рассматривать как комплексный объект, имеющий и философскую, мировоззренческую, составляющую, и сугубо правовую, поскольку форма разрешения правового конфликта может иметь только правовой характер.

Ключевые слова: правовой конфликт, конфликт интересов, причина правового конфликта, предпосылка правового конфликта

В современной юридической науке отсутствует комплексное исследование, в рамках которого рассматривался бы вопрос о причинах правовых конфликтов, можно лишь констатировать наличие исследований, в которых делаются попытки либо выявить какую-то ключевую причину возникновения правового конфликта, либо рассматриваются причины возникновения правовых конфликтов в правоотношениях отраслевого характера (семейные, трудовые, гражданско-правовые и т.д.). Наибольшим вниманием при этом среди отечественных исследователей пользуется тема поиска причин возникновения конфликта интересов участников правоотношений, а не собственно правовых конфликтов.

Сами подходы поисков причин возникновения правовых конфликтов можно разделить на подходы философского порядка и юридического свойства. Ю.Ю. Кулакова видит причину возникновения правового конфликта в «... нарушении меры между действием естественного права и позитивных законов» [1, с. 6], то есть причиной правового конфликта, по мнению указанного автора, следует искать в возникновении противоречия между нормами естественно-правового характера и тем, насколько полно они учитываются при формировании национального права.

Кроме того, указанный автор, анализируя мировоззренческие установки, влияющие на формирование и развитие позитивного права, фактически причиной возникновения правовых конфликтов считает несоответствие морально-этических установок личности, социальных групп, общественных объединений какому-то определенному уровню развития позитивного права государственно организованного общества, то есть причина правового конфликта видится в непонимании субъектами общественных отношений механизма правового регулирования, уровня соответствия содержания норм права и их комплексов ценностным установкам субъектов.

Общефилософский подход позволяет выявить не столько причины возникновения правовых конфликтов, сколько морально-этические предпосылки их возникновения, не связанные напрямую с правом, хоть и оказывающие влияние на основные принципы правового регулирования, отраженные в конституционных нормах.

Как отмечает А.С. Шапиев, «Правовой конфликт возникает по поводу различных материальных, нематериальных благ и интересов, регулируемых правовыми нормами» [2, с. 38]. Указанное определение причины правового конфликта уже более связано с приведенным выше определением с юридической основой правового конфликта,

но также страдает неполнотой, поскольку как социальное явление правовой конфликт обладает более сложной сущностью, и возникать может не только по поводу материальных или нематериальных благ и защищаемых законом интересов, сущность противоречий, лежащих в основе правового конфликта, может быть более сложной.

Причиной возникновения правовых конфликтов, по мнению Ю.А. Тихомирова, являются коллизии правовых норм. Указанный автор в своей позиции исходит из собственного видения сущности правового конфликта, который и определяет как «...противоречие между действующими правовыми нормами, актами и существующими институтами и притязаниями, действиями по их изменению, нарушению, отторжению» [3, с. 40].

Как выше отмечалось, ни нормы права, ни нормативные акты, которые они объединяются, никак не могут рассматриваться в качестве субъектов общественного отношения, правовой формой которого является по своей сущности правовой конфликт, поэтому конфликтная ситуация между ними возникнуть не может, а вот коллизию правовых норм, их правопонимание субъектами правового конфликта уже можно рассматривать в качестве причины правового конфликта.

Видимо, в связи с тем, что указанная выше точка зрения на причину правового конфликта была сформулирована Ю.А. Тихомировым в соответствии с позицией В.Н. Кудрявцева, до настоящего времени она находит отражение в научном творчестве отечественных исследователей. В то же время, например, Д.В. Богданов, не признавая в целом позицию Ю.А. Тихомирова по поводу сущности и первопричины правовых конфликтов, все же рассматривает конфликт норм права как основание для классификации правовых конфликтов, возникающих по причине содержащихся в правовых нормах коллизий [4, с. 24].

Действительно, противоречия в содержании правовых норм следует в определенных ситуациях рассматривать как возможную причину возникновения правового конфликта, но акцентировать внимание только на этой причине нельзя, комплекс причин возникновения правовых конфликтов намного шире.

В основном отечественные исследователи рассматривают причины возникновения правовых конфликтов в контексте анализа определенного вида правоотношения, поэтому формулируют причины возникновения семейных [5, с. 99], трудовых [6, с. 55–65], гражданско-правовых конфликтов [7, с. 268–279] и т.д.

Данный подход не позволяет рассматривать комплекс причин возникновения правовых конфликтов, наоборот, создается впечатление, что причинам правовых конфликтов свойственно только отраслевое своеобразие, поскольку общие для всех видов правовых конфликтов причины их возникновения не рассматриваются.

Очень часто отечественные исследователи при анализе отдельных причин возникновения пра-

вовых конфликтов или их комплексов обращают внимание на конфликт интересов их субъектов как первопричину правового конфликта, что вытекает из ранее обозначенной позиции по вопросу определения причин юридического конфликта, изложенной В.Н. Кудрявцевым: «Анализ самых разнообразных конфликтов свидетельствует о том, что какие бы конкретные причины ни лежали в основе поведения противоборствующих сторон, в конечном счете, они упираются в их интересы, которые в случае конфликта оказываются несовместимыми или противоположными» [8, с. 29].

С.В. Соловьева также полагает, что «...Конфликты в частноправовой сфере связаны с желанием одних участников гражданского оборота присвоить, захватить, получить больше благ за счет других участников» [9, с. 248], признавая, таким образом, только влияние субъективных факторов на возникновение правового конфликта.

З.Н. Хисматуллина, анализируя причины возникновения социальных конфликтов, отмечает разнообразие причин возникновения конфликтов, причем считает, что «...причины возникновения конфликтов столь же разнообразны, как и сами конфликты» [10, с. 20]. Указанный автор считает, что объективные причины социального конфликта следует отличать от восприятия причин конфликта индивидами, а комплекс объективных причин видится исследователю в виде следующих групп: ограниченность ресурсов, подлежащих распределению; различие в целях, ценностях, методах поведения, уровне квалификации, образования; взаимозависимость заданий, неправильное распределение ответственности; плохие коммуникации.

Следовательно, необходимо различать причины возникновения правовых конфликтов объективные и субъективные, общего порядка, характерные для всех видов правовых конфликтов, и причины, характерные для отдельных видов правовых конфликтов, связанные, как правило, с конфликтом интересов их участников. При этом следует учитывать, что объективные причины возникновения правового конфликта только в том случае могут проявиться, если они восприняты субъектами правоотношения, ценностные оценки восприятия элементов правоотношения которых вошли в противоречие, а возникшие противоречия в восприятии возникшего правоотношения могут быть разрешены только правовыми методами.

Следует также различить предпосылки и причины возникновения правовых конфликтов. Предпосылки имеют строго объективный характер, хотя их формирование может быть связано с волевым элементом, то есть с субъективным фактором.

Некоторые отечественные исследователи признают различия между причиной возникновения правового конфликта и его предпосылкой. Так, Х.В. Пешкова, обозначая задачи своего исследования, разграничивает предпосылки и причины возникновения правовых конфликтов, но не указывает, в чем их сущностные различия [11, с. 13].

Предпосылкой правового конфликта следует считать, прежде всего, наличие пробелов в правовом регулировании, это обстоятельство напрямую не зависит от воли участников правоотношения, они могут его осознавать, но повлиять на него своей волей субъекты правоотношения не могут. Пробел в праве может стать предпосылкой для возникновения неограниченного числа правовых конфликтов, различающихся по субъектному составу, но имеющих общую объективную составляющую.

Намного чаще встречается точка зрения, согласно которой предпосылкой возникновения правового конфликта указывается конфликт интересов субъектов правоотношения. О.В. Мощная, например, указывает на то, что конфликт интересов в трудовом правоотношении следует рассматривать именно как предпосылку правового конфликта [12, с. 94], то есть рассматривать как «предварительное условие чего-либо» [13, с. 471], а не в качестве разновидного правового конфликта, по крайней мере, в сфере трудовых правоотношений.

К объективным причинам возникновения правового конфликта относятся обстоятельства социального контакта граждан, приведенного к разнице их установок, интересов, мнений и т.д. Данные причины приводят к образованию предконфликтной ситуации.

К субъективным причинам относятся индивидуальные особенности оппонентов, приводящие к конфликтной ситуации [14, с. 125].

К организационно-управленческим причинам относятся конфликты, связанные с формированием и функционированием групп, коллективов и организаций. Этот вид причин присущ для юридических лиц и общественных организаций.

К социально-психологическим причинам относятся конфликты, обусловленные конкретным взаимодействием граждан, условием их введения в социальные группы [15, с. 46]. К примеру, обычной социально-психологической причиной появления межличностного конфликта становится непонимание лицами того, что при обсуждении вопроса не совпадают позиции друг друга и вызывает расхождение во взглядах на один и тот же вопрос и выходом из конфликтной ситуации.

К личностным причинам относятся конфликты, связанные с индивидуально-психологическими характеристиками его участников. Они обоснованы спецификой процессов, которые происходят в психике людей в ходе его контакта с другими лицами. К главным личностным причинам относятся:

- субъективное понимание поведения сотрудника как недопустимое;
- неполная социально-психологическая либо профессиональная подготовленность и т.д.

Для определения причин возникновения правового конфликта важным является определение сферы возникновения общественных отношений, урегулированных правом. Соответственно, как указывает Д.А. Шевчук, правовой конфликт – это противодействие сторон, в котором хотя бы один элемент обладает правовым характером,

к тому же окончание данного конфликта должно предполагать вероятность его избегания, приостановления, окончания и разрешения правовыми средствами [16, с. 248].

Для успешного урегулирования возникшего правового конфликта, по мнению О.С. Капинус, нужно обнаружить причины его появления, провести анализ их степени влияния на допустимый негативный результат конфликта и принять меры по устранению этих причин [17, с. 15]. Из-за того, что предпосылкой конфликта выступает несоответствие интересов, как отмечает М.Н. Кузьмина, нужно аккумулировать все возможности по обнаружению причин и предпосылок, из-за которых возникла несовместимость интересов. При установлении причин возникновения правового конфликта, по мнению указанного автора, следует обозначить и мотивационную сторону, то есть определить субъективный фактор возникновения правового конфликта [18, с. 177]¹. Исследование мотивации появления конфликта оказывает содействие установлению осознания лицами наличия конфликта. Данное поведение может инициироваться и ложной мыслью, ошибочной оценкой противоречия тех либо иных интересов и целей. Он возникает из-за ошибок или заблуждений [19, с. 23]².

Полагается, что причины возникновения правовых конфликтов следует рассматривать как комплексный объект, имеющий и философскую, мировоззренческую, составляющую, и сугубо правовую, поскольку форма разрешения правового конфликта может иметь только правовой характер, следовательно, правовой конфликт может разрешиться только в юрисдикционной форме, если только до применения правовых механизмов разрешения правового конфликта его стороны не выберут альтернативные меры его урегулирования, да и то только в том случае, если закон позволяет эти альтернативные формы применять в определенном виде правового конфликта.

Понимая правовой конфликт как форму социального взаимодействия субъектов в сфере общественных отношений, урегулированных правом, обусловленную объективными и субъективными факторами юридического характера, осознаваемыми его участниками, формирующимися на основе противоречий, которые могут быть разрешены только при условии применения соответствующих норм материального и процессуального права, а результаты разрешения конфликта должны иметь обязательный характер для его участников, к причинам юридического характера его возникновения следует относить:

- противоречия в осознании субъектами конфликта его объективных факторов;
- противоречия в понимании субъектами направленности развития того общественного отношения, в рамках которого они осуществляют

¹ Кузьмина М.Н. Правовой конфликт: теория и практика разрешения. – М., 2008. – С. 177.

² Гришина Н.В. Психология конфликта. Хрестоматия. – СПб.: Питер, 2016. – С. 23.

свои права и обязанности, возникает юридическая ответственность;

- противоречия в понимании субъектами правоотношения общей направленности правового регулирования того общественного отношения, участниками которого являются субъекты правового конфликта.

К предпосылкам правового конфликта можно отнести противоречивость норм права, как содержащихся в одном нормативном акте, так и бытующих в различных нормативных актах, поскольку противоречия эти имеют объективный характер, стороны правового конфликта самостоятельно не могут разрешить этот конфликт, если только не прибегнут к примирительным процедурам, иным альтернативным формам разрешения правовых конфликтов.

Устранить причину правового конфликта в виде противоречия норм права и, следовательно, разрешить конфликт самостоятельно, его участники, как правило, не могут, поскольку при наличии противоречия в самом механизме правового регулирования, вызванном коллизиями между нормами права, выработать решение, имеющее общеобязательный характер, может только уполномоченный государством орган государственной власти. Любое решение субъектов правового конфликта по выбору нормы права или их комплекса в ущерб тем нормам, которые противоречат избранному, может привести к возникновению нового правового конфликта с участием этих субъектов или третьих лиц, права которых этим решением будут затронуты. Следовательно, разрешить правовой конфликт, причиной которого стали коллизии в правовом регулировании, можно только посредством юрисдикционной формы.

В качестве предпосылки правового конфликта следует рассматривать конфликт интересов участников правоотношения, в рамках которого развивается конфликтная ситуация. Конфликт интересов проявляется в зависимости от вида правоотношения, в рамках которого возникает и развивается правовой конфликт, конфликт интересов его участников обладает специфическими особенностями, вызванными спецификой объекта правового регулирования.

Литература

- Кулакова Ю.Ю. Сущность правового конфликта // История государства и права. – 2008. – № 14. – С. 4–7.
- Шапиев А.С. Юридический конфликт в сфере легитимации государственной власти в современной России: Теоретико-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. – Махачкала, 2006–25 с.
- Тихомиров Ю.А. Конфликты в нормативно-правовой сфере // Юридический конфликт: сферы и механизмы Ч. 2 / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. – М.: Изд-во РАН, 1994. – 177 с.
- Богданов Д.В. Соотношение категорий «социальный конфликт», «юридический конфликт», «правовой конфликт», «налоговый конфликт» // Финансовое право. – 2012. – № 3. – С. 23–28.
- Кучинская Л.А. Определение и выявление интересов несовершеннолетних при рассмотрении споров о детях: постановка проблемы // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 12. С. 93–102.
- Герасимова Е.С. Коллективные трудовые споры, забастовки и протесты в России: влияние законодательства и правоприменительной практики на их распространенность и применение // Журнал российского права. – 2016. – № 9. – С. 55–65.
- Лаптев В.А., Ефименко Е.Н. Корпоративные конфликты: причины возникновения и способы защиты // Lex russica. – 2013. – № 3. – С. 268–279.
- Юридический конфликт: сферы и механизмы // Юридическая конфликтология / О.Л. Дубовик, В.Н. Кудрявцев, С.В. Кудрявцев и др.; отв. ред. В.Н. Кудрявцев. – М.: Изд-во РАН, 1994. – Ч. 2–172 с.
- Юридические лица в российском гражданском праве: монография: в 3 т. / А.В. Габов, О.В. Гутников, Н.Г. Доронина и др.; отв. ред. А.В. Габов, О.В. Гутников, С.А. Сеницын. – М.: ИЗИСП, ИНФРА-М, 2015. – Т. 1: Общие положения о юридических лицах. – 384 с.
- Хисматулина З.Н. Организационный конфликт как социальный процесс современного общества (теоретико-методологический анализ): Автореф. дис. ... канд. соц. наук. – Казань, 2006. – 27 с.
- Пешкова Х.В. Практика арбитражных судов в сфере финансов государственного хозяйства // Финансовое право. – 2018. – № 9. – С. 13–16.
- Моцная О.В. Конфликт интересов как предпосылка возникновения трудового спора // Журнал российского права. – 2017. – № 11. – С. 87–95.
- Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. – 19-е изд., испр. – М.: Русский язык, 1987. – 750 с.
- Курмаева Т.И., Худойкина Т.В. Юридический конфликт: понятие и природа // Научный аспект. – 2015. – Т. 2. – № 2. – С. 125.
- Захарьящева И.Ю. Правовой конфликт как социальная предпосылка процессуальной деятельности. – Юрист, 2004. – № 4. – С. 56.
- Шевчук Д.А. Конфликты: как ими управлять. – М.: Litres, 2017. – С. 248.
- Капинус О.С. Правовые проблемы предупреждения конфликта интересов в системе государственного управления // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 3. – С. 15–19.
- Кузьмина М.Н. Правовой конфликт: теория и практика разрешения. – М.: Юрлитинформ, 2008. – 256 с..
- Гришина Н.В. Психология конфликта. Хрестоматия. – СПб.: Питер, 2016. – 480 с.

THE REASONS OF RISING LEGAL CONFLICTS

Saburov E.A.

Humanities University

This scientific article discusses the reasons of rising legal conflicts including conflicts in the key spheres of law. The article considers the necessity of differentiation of reasons and prerequisite for legal conflicts. The article resumes that reasons for legal conflicts should be considered as a complicated object which has both philosophical world outlook component and exceptionally legal one since the form of resolutions of conflict can have only legal features.

Keywords: a legal conflict, a conflict of interests, a reason of legal conflict, a prerequisite for legal conflict

References

1. Kulakova Yu. Yu. The essence of legal conflict // History of state and law. – 2008. – No. 14. – P. 4–7.
2. Shapiev A.S. Legal conflict in the sphere of legitimizing state power in modern Russia: Theoretical and legal research: Dis. ... cand. legal sciences. – Makhachkala, 2006–25 p.
3. Tikhomirov Yu.A. Conflicts in the regulatory sphere // Legal conflict: spheres and mechanisms Part 2 / Otv. ed. V.N. Kudryavtsev. – M.: Publishing House of the Russian Academy of Sciences, 1994. – 177 p.
4. Bogdanov D.V. Correlation of categories “social conflict”, “legal conflict”, “legal conflict”, “tax conflict” // Financial Law. – 2012. – No. 3. – P. 23–28.
5. Kuchinskaya L.A. Determination and identification of the interests of minors in the consideration of disputes about children: problem statement // Actual problems of Russian law. – 2016. – No. 12. P. 93–102.
6. Gerasimova E.S. Collective labor disputes, strikes and protests in Russia: the impact of legislation and law enforcement practice on their prevalence and application // Journal of Russian Law. – 2016. – No. 9. – P. 55–65.
7. Laptev V.A., Efimenko E.N. Corporate conflicts: causes and methods of protection // Lex russica. – 2013. – No. 3. – P. 268–279.
8. Legal conflict: spheres and mechanisms // Legal conflictology / O.L. Dubovik, V.N. Kudryavtsev, S.V. Kudryavtsev et al.; open ed. V.N. Kudryavtsev. – M.: Publishing House of the Russian Academy of Sciences, 1994. – Part 2–172 p.
9. Legal entities in Russian civil law: monograph: in 3 volumes / A.V. Gabov, O.V. Gutnikov, N.G. Doronin and others; open ed. A.V. Gabov, O.V. Gutnikov, S.A. Sinitsyn. – M.: IZISP, IN-FRA-M, 2015. – T. 1: General provisions on legal entities. – 384 p.
10. Khismatullina Z.N. Organizational conflict as a social process of modern society (theoretical and methodological analysis): Author. dis. ... cand. social sciences. – Kazan, 2006. – 27 p.
11. Peshkova H.V. The practice of arbitration courts in the field of finance of the state economy // Financial law. – 2018. – No. 9. – P. 13–16.
12. Motznaya O.V. Conflict of interest as a prerequisite for a labor dispute // Journal of Russian Law. – 2017. – No. 11. – P. 87–95.
13. Ozhegov S.I. Dictionary of the Russian language: approx. 57,000 words / ed. N. Yu. Swede. – 19th ed., Rev. – M.: Russian language, 1987. – 750 p.
14. Kurmaeva T.I., Khudoykina T.V. Legal conflict: concept and nature // Scientific aspect. – 2015. – T. 2. – No. 2. – P. 125.
15. Zakharyashcheva I. Yu. Legal conflict as a social prerequisite for procedural activities. – Lawyer, 2004. – No. 4. – P. 56.
16. Shevchuk D.A. Conflicts: how to manage them. – M.: Litres, 2017. – P. 248.
17. Kapinus O.S. Legal problems of conflict of interest prevention in public administration // Journal of foreign legislation and comparative law. – 2018. – No. 3. – P. 15–19.
18. Kuzmina M.N. Legal conflict: theory and practice of resolution. – M.: Yurliinform, 2008. – 256 p.
19. Grishina N.V. Psychology of conflict. An anthology. – St. Petersburg: Peter, 2016. – 480 p.

Алгоритм реализации принципов российского права при пересмотре юридических дел

Тыщенко Глеб Валерьевич,

аспирант, кафедры теории и истории государства и права,
ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет»
E-mail: gleb.tyshchenko.2017@mail.ru

Статья посвящена вопросу применения принципов права на стадии пересмотра дела судом второй инстанции. Принципы права не случайно должны быть подвержены особой тщательной проверке при их соотнесении с реально сложившимися общественными отношениями правоприменителями-профессионалами на досудебной стадии рассмотрения дела и на стадии непосредственного судебного разбирательства. Благодаря принципам права, выражающим потребности всего общества, оценка действий участников юридического процесса становится всё более объективной, обоснованной, общепризнанной.

Вместе с тем, нельзя не отметить тот факт, что даже самый, казалось бы, обоснованный, в том числе и подкреплённый аргументацией принцип права, приговор суда, может быть критически переосмыслен в последующем. В связи с этим мы хотели бы предложить некоторые практические рекомендации по использованию принципов права при пересмотре уголовных и гражданских дел в судах второй инстанции. В целом пересмотр дел в судах второй инстанции является важным звеном в процессе вынесения взвешенного и обоснованного решения юридического дела.

Ключевые слова: пересмотр юридического дела, принципы права, принцип справедливости, алгоритм применения принципов права, решение суда.

Судопроизводство, каким бы качественным, отлаженным с юридической точки зрения оно не являлось, не застраховано от судебных ошибок, от возможности вынесения неправосудных решений. Восполнить ошибки в применении норм права призваны принципы российского права, которые могут эффективно и действенно устранять недостатки ранее принятого судебного решения как по гражданскому, так и по уголовному делу.

Производство по пересмотру юридического дела в суде на стадии апелляционного производства является очень важным и, в частности, должно всецело базироваться на принципах права, необходимых для проверки действий участников и правоприменителей. Во многом данный факт подтверждается и исследователями стадии апелляционного пересмотра при исследовании его значения для участников правоотношений. «Производство в суде второй инстанции по уголовному делу – процессуальная форма, роль и значение которой в современный период существенно возрастают». «Его назначение заключается в обеспечении вышестоящими судами возможности исправления ошибки, допущенной нижестоящими судами при рассмотрении уголовных дел, и таким образом, в предупреждении вступления в законную силу и исполнения неправосудных приговоров». «Соответственно, предусмотренный уголовно-процессуальным правом пересмотр судебных решений также призван гарантировать каждому гражданину – участнику уголовного судопроизводства возможность защиты от вступления в законную силу и исполнения неправосудного приговора [5, 146 с]. Апелляционная инстанция имеет особое значение именно в окончательном разрешении дела по существу на что особо указывает Морозова А.С.: «апелляционная инстанция должна разрешить дело, для чего и наделяется определёнными правами, и должна разрешить его окончательно, в том смысле, что по окончании апелляционного производства решение суда вступает в законную силу (ему присущи свойства неопровержимости, исполнимости, общеобязательности и т.д.) и должны быть установлены все обстоятельства по делу» [3, 113 с].

В начале апелляционного судебного заседания суд должен ознакомить лиц, участвующих в гражданском судопроизводстве или участников уголовного судопроизводства о наличии у них определённых прав и обязанностей, предусмотренных правовыми нормами, кроме того, судья должен дать информацию о возможности ссылаться на необходимость применения принципов российского права в процессе судебного разбирательства. Секретарь

суда должен как и раньше ознакомить участников судопроизводства с имеющимися в деле принципами российского права путём выдачи им памятки о наличии принципов российского права, имеющих непосредственное правоприменительное значение.

Судья должен объяснить, что принципы права являются в судебном разбирательстве непосредственно действующими и на них необходимо ссылаться при возможном нарушении кем-либо из участников, в том числе и самим судьёй, своих прав и законных интересов. Ссылка на нарушение принципов права может быть сделана на любой стадии судебного процесса, но она должна быть строго мотивированной и обоснованной.

Правовой и нравственный долг судьи – обстоятельно выслушать все доводы сторон и сделать соответствующие правовые выводы, опираясь в первую очередь на принципы российского права. Общеуниверсальные принципы российского права: принцип справедливости, милосердия, законности способствуют, на наш взгляд, вынесению грамотного и обоснованного решения по делу даже при возможной ошибочности и порочности имеющихся правовых норм.

Имеет смысл указать на необходимость расширенного судебного присутствия в апелляционной и инстанции, т.е. рассмотрение юридического дела в составе коллегии из трёх судей. Апелляционное рассмотрение в составе коллегии из трёх судей должно рассматривать не все, но лишь определённый перечень уголовных, административных и гражданских дел.

Вопрос о необходимости, целесообразности привлечения к рассмотрению значимых юридических дел, особенно в суде второй инстанции всегда оставался предметом напряжённых споров и дискуссий применительно к различным ситуациям и категориям дел, требующим коллегиального рассмотрения.

Так, А.П. Иващенко в своей работе справедливо указывает: «Среди учёных-процессуалистов нет единства мнений относительно обоснованности подхода законодателя к решению этого вопроса» (при решении вопроса о применении единоличного или коллегиального пересмотра юридических дел мировыми судьями в апелляционном судопроизводстве). «Одни учёные придерживаются позиции, в соответствии с которой рассмотрение дел в апелляционной инстанции должно осуществляться только коллегиальным составом суда. «Они предлагают закрепить на законодательном уровне правило о коллегиальном пересмотре гражданских дел в порядке апелляционного производства». «Другие придерживаются противоположной позиции» [3, 131 с] – подытоживает автор.

Ярким сторонником системы коллегиального пересмотра дел являлся дореволюционный правовед Васильковский Е.В. обоснованно утверждавший следующее: «коллегиальное рассмотрение дел обеспечивает более тщательное и многостороннее обсуждение их». «Решение дел коллегией является результатом обмена мнений между

судьями, результатом столкновения различных взглядов на одни и те же вопросы, различных точек зрения». «То, что не расслышано или упущено из внимания одним судьёй, может быть замечено другим; что кажется неясным одному, может быть выяснено другим». «Благодаря такой взаимопомощи, оказываемой друг другу судебной коллегией, недостатки одного судьи восполняются достоинствами другого, так что без преувеличения можно сказать, что «три плохих судьи в состоянии составить хорошую судебную коллегию» [2, 429 с].

Поэтому не случайно именно в суде второй инстанции при нарушении значимых общих отраслевых, межотраслевых принципов и при разрешении наиболее значимых юридических дел в сфере частно-правовых и публично-правовых отношений образовать коллегию по разрешению юридических дел с тем, чтобы получить наиболее справедливое судебное решение. Эту категорию дел можно отобразить в Постановлении Пленума ВС РФ по вопросам применения принципов права.

Далее рассмотрим, как применяется принцип справедливости, законности и милосердия при рассмотрении юридических дел в суде второй инстанции.

Полагаем, что в суде апелляционной инстанции применение принципа справедливости непосредственного должно быть связано с наиболее полным и исчерпывающим исследованием всех обстоятельств исследуемого дела как при единоличном рассмотрении дела судьёй, так и в коллегиальном составе при рассмотрении наиболее сложных и общественно значимых юридических дел. Нельзя, на наш взгляд, сводить действие принципа справедливости исключительно к оценке приговора в уголовном процессе или иного судебного решения в суде второй инстанции, хотя и это является важным, принцип справедливости должен быть положен в основу всего судебного решения.

На данное обстоятельство справедливо обращает внимание в своей работе М.А. Баранова. Автор указывает: «по нашему мнению, справедливость приговора суда включает не только справедливость назначенного наказания (соотнесения избранной меры наказания, характера и степени общественной опасности преступления, обстоятельств его совершения и личности виновного), но и правильное разрешение уголовного дела как по существу, так и по форме, основанное на законности применённой процедуры и обоснованности судебного решения» «С другой стороны – утверждает автор – справедливость приговора не может быть сведена только лишь к его законности и обоснованности, поскольку законный и обоснованный приговор не всегда является справедливым, однако незаконный приговор, так же как и необоснованный не может быть справедливым в любом случае» [1; 158 с]. В связи с этим представляется важным, что принцип справедливости является наиболее важным и основополагающим общеправовым принципом российского права имеющим широкое правоприменительное значение.

1. Принцип справедливости в уголовном процессе, на наш взгляд, осуществляется в первую очередь исходя из информации о существовании данного принципа, наделении каждого участника процесса процессуальным актом о возможности действительно сослаться на принцип справедливости при ознакомлении под роспись повторно уже в процессе апелляционного пересмотра уголовного дела и гражданско-правового спора.

2. Принцип справедливости представляет из себя выраженный в концентрированном варианте весь правовой статус лица, участвующего в деле, включая его права и обязанности и меры ответственности. Принцип справедливости на стадии апелляционного пересмотра дела означает равные возможности в отстаивании стороной в своей позиции. Как известно, УПК РФ на сегодняшний день представляет лишь разрозненные права и обязанности лиц, участвующих в деле. Принцип справедливости, на наш взгляд, способен собрать их воедино и дать лицу реальную возможность воспользоваться своим «правом на язык судопроизводства», «на предъявление доказательств», «право на заявление ходатайств и отводов» и многие другие права, которым должны быть наделены все участники уголовного процесса в равной степени. Реализовать принцип справедливости – значит обеспечить равноправие для участников юридического процесса.

3. Безусловно, принцип справедливости должен носить не только процессуальный, как это было указано в предыдущем пункте, но и материально-правовой характер. Применяя принцип справедливости, суд должен, на мой взгляд, погрузиться в изучение уголовного дела для вынесения решения о виновности лица. Для этого ему нужно внимательно изучить представляемые доказательства на предмет возможности их использования, наличия в них необходимой правовой информации. Как указывает исследователь вопроса: «полноценное исследование доказательств в ходе судебного разбирательства и возможность признания доказательств недопустимыми имеет важное прикладное значение по делу и вынесение справедливого судебного решения, обеспечивающего защиту прав и законных интересов граждан и организаций» [1; 158 с]. Действие принципа справедливости в уголовном процессе следует анализировать исходя из реальных действий лиц, участвующих в процессе, т.е. нужно учитывать справедливо ли лицо было привлечено к уголовной ответственности на основании собранных доказательств или же обвинение было необоснованным, субъективным, «политически выгодным», связанным со стремлением повысить раскрываемость преступлений. В апелляционной инстанции важно учитывать справедливость заявления о привлечении конкретного лица к уголовной ответственности, необходимость проверить не было ли у субъекта обвинения личного стремления к осуждению лица в уголовно-процессуальном порядке, дискредитации в глазах окружающих. Со стороны следственных органов действия принцип справедли-

вости будет использоваться при действительном уведомлении о нём в письменном варианте, равноправном наделении сторон всеми процессуальными правами и обязанности, справедливом и полном расследовании преступлений.

4. Суд должен вникнуть в суть материально-правового спора и вынести решение о вине лица или его полной или частичной невинности, исходя из состава преступления и обстоятельств совершения преступного деяния подсудимым. Если в апелляционном судебном процессе выяснится факт несправедливого привлечения лица к уголовной ответственности, суд обязательно должен указать на это в своём судебном решении с обязательной аргументацией данного факта, в следствии каких обстоятельств лицо должно быть признано невинным в совершении преступлений, исходя из принципа справедливости.

5. Наконец, приговор или иное решение суда должно быть основано на принципе справедливости, исходя из предшествующих действий как самого суда и иных участников процесса по его реализации для установления меры ответственности лица или выяснения его виновности в совершении общественно-опасного или общественно-вредного социального деяния.

Принцип законности и его практическая реализация на стадии апелляционного пересмотра дела также имеет определённые особенности. Принцип законности рассматривается нами после принципа справедливости, поскольку последний оказывает большее влияние на развитие юридического дела. Принцип законности в апелляционном судопроизводстве накладывает определённые повышенные обязательства по реализации данного принципа судом. Именно суд в реализации принципа законности должен проверить соблюдение всех нормативно-правовых актов от Конституции Российской Федерации до итогового судебного решения, вынесенного судом первой инстанции, что накладывает повышенную ответственность на суд апелляционной инстанции. Как справедливо указал Д.А. Малый: «принцип законности не нашёл своего конституционного закрепления, но от этого он не потерял своего значения». «В современных исследованиях он является предметом изучения и анализа, причём, в большей степени представителями отраслевой науки». «Несмотря на свою важность, этот принцип не всегда находит закрепление в нормативно-правовых актах. Если в отдельных процессуальных актах он находит отражение, то, например, в действующем Гражданско-процессуальном кодексе 2002 года он не получил закрепления» [5; 234 с.] – подытоживает автор.

При реализации принципа законности суд должен действовать по определённому алгоритму.

1. Принцип законности в юридическом процессе, на наш взгляд, осуществляется в первую очередь исходя из информации о существовании данного принципа, наделении каждого участника процесса процессуальным актом о возможности действительно сослаться на принцип законности при

ознакомлении под роспись повторно уже в процессе апелляционного пересмотра уголовного дела, административного и гражданско-правового спора.

2. Обеспечить реализацию принципа законности в процессуальном смысле – значит проверить соблюдение формальной процедуры развития юридического дела в уголовном, административном и гражданском процессе и при необходимости признать недействительными юридические значимые действия, осуществлённые без соблюдения оговорённой формальной процедуры, вместе с тем, предполагается возможным, на наш взгляд, некоторое отступление от формальной процедуры в угоду осуществлению принцип справедливости ввиду его большей значимости.

3. В материально-правовом отношении принцип законности должен реализовываться судом в результате наиболее тщательной проверки соблюдения участниками правоотношений нормативно-правовых актов и норм закона, соблюдении именно действующего законодательства как участниками процесса, так и самим судом. Следует особо отметить, что суд может отходить от принципа законности в угоду соблюдения принципа справедливости в юридическом процессе при нарушении законодательным или иным нормативно-правовым актом требований этики, справедливости, нравственности. Вместе с тем, в целом принцип законности обязует неуклонное и точное требование соблюдения законов, о чём нельзя забывать, поскольку несоблюдение данного принципа и законов государства подрывает авторитет как правосудия, так и всей правоприменительной и законодательной деятельности в РФ.

4. Решение суда также должно основываться на принципе законности, который должен быть соответствующим образом обоснован в тексте судебного решения.

Таким, на наш взгляд, основным алгоритм и смысл применения принципа законности в юридическом процессе в суде апелляционной инстанции. Однако на сегодняшний день этот строго определённый алгоритм ещё создан и не реализуется на практике.

Принцип милосердия также, как и принцип законности и не в меньшей степени чем принцип справедливости важен для правильного решения дела в суде апелляционной инстанции в наши дни. Милосердное отношение к участникам процесса также способно оказать, на наш взгляд, благотворное влияние на дальнейшее развитие юридического судопроизводства и повышение престижа правосудия в целом, что на сегодняшний день ещё является определённой проблемой, требующей скорейшего решения. Милосердие можно определить не иначе как: «оправдание положительными качествами личности и внешними обстоятельствами снисхождение к субъекту, допускаемое с целью исправить его образ жизни или улучшить её качество». Реализация этого принципа означает, что нравственные идеалы и духовные ценности в государстве и обществе не только провозглашают-

ся, но и реализуются на практике. «В этом принципе отражается суть права, которое основывается на морали, а также государства, главное назначение которого должно быть не репрессивным механизмом, а оплотом нравственности и гуманизма.

С сожалением следует отметить, что в отличие от таких общеизвестных принципов как принципы справедливости и законности принцип милосердия не получил на сегодняшний день своего широкого закрепления в актах судебной практики и в особенности в актах судов второй инстанции, в частности. Часто речь идёт об отдельных «актах милосердия», «о праве на милосердие», но указание на осуществление принципа милосердия является достаточно редким явлением и встречается не часто [7].

Вместе с тем, необходимо вменить именно в обязанность суда и иных правоприменительных органов – органов следствия, дознания, прокуратуры информирование о существовании и применении принципа милосердия в процессе ведения юридического дела. Ведь только в данном случае можно вести речь о правильном разрешении юридического спора и как было указано в предыдущем параграфе о поступательном и прогрессивном развитии всего человеческого общества. Категория милосердия имеет непреходящее значение для развития общества в целом и для формирования государственно-правовой материи и правотворчества, в частности, а правильное функционирование судебной власти возможно лишь при наличии и действии всех принципов права». Исключение даже одного из них неизбежно приведёт к деформации правосознания граждан, а также проблемам в правовой системе». Принцип милосердия отражает минимальную нравственность, которой, которой должен обладать не только человек, но и всё государство в целом, вследствие чего его отрицание не представляется возможным.

Принцип милосердия в юридическом процессе должен признаваться и реально действовать. Он также, как и правовые принципы законности и справедливости должен получить свою практическую реализацию по определённому алгоритму, представленному, по нашему мнению, в следующем варианте:

1. Как и в предыдущем случае лица, участвующие в деле должны быть своевременно в идеале ещё до начала судебного процесса проинформированы о существовании и реальном действии указанного принципа, возможности получения процессуального документа от секретаря суда за подписью о существовании и возможности применения принципов права.

2. В процессуальном отношении принцип милосердия должен создавать, на наш взгляд, льготные условия лицам, нуждающимся в этом. Например, эти условия заключаются в облегчённой процедуре подачи искового заявления инвалидами, лицами с ограниченными возможностями, соблюдением их возможностей для участия в процессе, предъявления доказательств и ряд других облег-

ченных процессуальных моментов. Этот вопрос нуждается, на наш взгляд, на сегодняшний день в своей глубокой проработке как на законодательном, так и на правоприменительном уровне.

3. В материально-правовом отношении принцип справедливости, безусловно, следует применять по алгоритму, указанному в параграфе 3.2. главы 3. Этот алгоритм способен отразить наиболее милосердное отношение к человеку, попавшему в орбиту юридического процесса и имеющего запрос на повышенные гарантии своей правовой, экономической, нравственной защищённости.

4. Наконец, принцип милосердия должен быть в достаточно полном и аргументированном виде положен в итоговое судебное решение при аргументации назначения любого из видов наказания: гражданско-правового, административного, уголовного, дисциплинарного видов наказания.

Таким образом, действие каждого принципа права было описано согласно по определённым алгоритму. Однако, это не исключает его целостного и системного действия. Напротив именно сочетание всех принципов права и действие системного алгоритма их реализации при действительном применении принципов российского права на стадии апелляционного пересмотра дел способно не только действенным образом снизить количество судебных ошибок, но и повысить престиж правосудия в целом. Это возможно в связи с наделением принципами права участников процесса всей совокупностью права, обязанностей и мер ответственности, предусмотренных правовым статусом личности, о чём говорилось ниже, а также гуманным отношением к каждому из участников юридического процесса в процессе разрешения дел в Российской Федерации.

Литература

1. Баранова М.А. Справедливость приговора суда первой инстанции в уголовном процессе России // М.А. Баранова / Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – С. 158–164.
2. Васильковский Е.В. Учебник гражданского процесса. М.: Изд. БР. БАШМАКОВЫХЪ, 1917. 464 с.
3. Иващенко А.П. К вопросу о целесообразности коллегиального рассмотрения дел в арбитражном суде апелляционной инстанции / А.П. Иващенко // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – с. 131–133.
4. Морозова А.С. Проблемы направления дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции апелляционным судом // А.С. Морозова / Вестник Омского университета. Серия. Право. – 2013. – с. 113–116.
5. Малый Д.А. Законность как конституционный принцип / Д.А. Малый // Символ науки. – 2015 – с. 234–235.
6. Цыганенко С.С. Вопросы развития производства в суде второй инстанции // С.С. Цыганенко / Terra Economicus – 2013. – с. 146–150.

7. Апелляционное постановление № 22–428/2014 от 28 октября 2014 г. по уголовному делу № 22–428/2014 Суда Еврейской автономной области (Еврейская автономная область) – электронный доступ – http://sudact.ru/regular/doc/CsLhMPPP47JB/?page=2®ular-doc_type=1006®ular-court=®ular-date_from=®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo=®ular-workflow_stage=®ular-date_to=®ular-area=®ular-txt=принцип+милосердия&_=1520498621415®ular-judge=&snippet_pos=1100#snippet.

THE ALGORITHM FOR IMPLEMENTING THE PRINCIPLES OF RUSSIAN LAW IN THE REVIEW OF LEGAL CASES

Tyschenko G.V.
Education Altai State University

The article is devoted to the application of the principles of law at the stage of review of the case by the court of second instance. The principles of law should not be accidentally subjected to special scrutiny when they are correlated with professionals in the pre-trial stage of the case and at the stage of direct judicial proceedings with properly established public relations by law enforcement professionals. Due to the principles of law expressing the needs of the whole society, the evaluation of the actions of the participants in the legal process becomes more and more objective, justified, and universally recognized.

At the same time, one can not but note the fact that even the most seemingly reasonable, including supported by the arguments of the principles of law, the verdict of the court, can be critically rethought in the future. In this regard, we would like to offer some practical recommendations on the use of the principles of law in the revision of criminal and civil cases in the courts of second instance. In general, the review of cases in the courts of second instance is an important link in the process of making a balanced and informed decision of the legal case.

Keywords: review of a legal case, principle of law, principle of justice, algorithm for applying the principles of law, court decision.

References

1. Baranova M.A. The justice of the judgment of the court of first instance in the criminal process of Russia // M.A. Baranova / Bulletin of the Saratov State Law Academy. – 2014. – S. 158–164.
2. Vaskovsky E.V. The textbook of the local process. M.: Publ. BR. BASHMAKOVYKH, 1917. 446 p.
3. Ivashchenko A.P. The question of the appropriateness of a collegial review of cases in the arbitration court of appeal / A.P. Ivashchenko // Bulletin of Tomsk State University. – 2011. – p. 131–133.
4. Morozova A.S. The judge of the first instance by the court of appeal // A.S. Morozova / Bulletin of the Omsk University. Series. Right. – 2013. – p. 113–116.
5. Maly D.A. Legality as a constitutional principle / D.A. Maly // Symbol of science. 2015. – p. 234–235.
6. Tsyganenko S.S. Issues of development of production in a court of second instance // S.C. Tsyganenko / Terra Economicus – 2013. – p. 146–150.
7. Appeal resolution No. 22–428 / 2014 of October 28, 2014 in the criminal case No. 22–428 / 2014 of the Court of the Jewish Autonomous Region (electronic access) – electronic access – http://sudact.ru/regular/doc/CsLhMPPP47JB/?page=2®ular-doc_type=1006®ular-court=®ular-date_from=®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo=®ular-workflow_stage=®ular-date_to=®ular-area=®ular-txt=принцип+милосердия&_=1520498621415®ular-judge=&snippet_pos=1100#snippet.

Конституционно-правовая характеристика статуса Омбудсмена Кыргызской Республики

Саидов Фархад Зирофович,

адъюнкт, кафедра государственно-правовых дисциплин,
Академия управления МВД России
E-mail: aa_navsegda@mail.ru

В статье рассматриваются особенности конституционно-правового статуса Омбудсмена Кыргызской Республики, порядок назначения на должность, требования, предъявляемые для кандидата на должность Омбудсмена. Основные функциональные обязанности и полномочия Омбудсмена. Сущность обращений граждан Омбудсмену. Акты реагирования по фактам нарушения прав и свобод человека и гражданина. Деятельность Омбудсмена основана на принципах независимости и гласности. Совершенствование конституционно-правового статуса Омбудсмена Кыргызской Республики.

Ключевые слова: омбудсмен, парламент, защита прав и свобод человека и гражданина, конституционно-правовой статус, неприкосновенность, акты реагирования.

Актуальность темы исследования заключается в том, что Кыргызская Республика на современном этапе переживает один из самых болезненных процессов, но вместе с тем динамичных периодов своей истории. Необходимо отметить, что Кыргызская Республика признает права и свободы человека высшей ценностью, стремится к созданию правового, социального и демократического государства. Вопрос обеспечения прав и свобод человека и гражданина в настоящее время является значимым для развития государства. В связи с чем Омбудсмен занимает важное место в системе учреждений и органов, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина.

1 ноября 2018 г. Президент Кыргызской Республики Сооронбай Жээнбеков утвердил национальную стратегию развития государства на 2018–2040 годы. Особенность этой стратегии, в отличие от предыдущих, состоит в том, что она направлена, в первую очередь, на развитие человеческого потенциала каждого, кто живет в стране, обеспечение его благополучия. Качество и уровень жизни, права и обязанности человека находятся в центре внимания государственной политики. Таким образом, настоящий документ направлен на защиту прав и свобод человека. В ходе реализации данной концепции в Кыргызской Республике должны быть созданы четкие механизмы взаимодействия всех государственных структур для защиты прав человека.

Проблема защиты прав и свобод человека и гражданина, обуславливается несколькими причинами: во-первых, большим количеством нормативно-правовых актов, затрагивающих права человека, во-вторых, отсутствием взаимодействия между органами публичной власти, призванными защищать права и свободы человека и гражданина. Кроме того, вопросы, возникающие в правоприменительной практике, свидетельствуют о несовершенстве нормативно-правового регулирования в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Отсутствие четкой систематизации и существующие законодательные пробелы в регулировании прав и законных интересов человека позволяют сделать вывод, что рассматриваемая проблема является одной из главных, как для юридической науки, так и практической деятельности государственных органов, в том числе для органов внутренних дел.

Омбудсмен является наиболее востребованным правозащитным аппаратом, осуществляющим функции посредника между обществом и должностным лицом. В настоящее время в мировой практике стало развитие данного института с учреждением специализированных омбудсменов (по правам ребенка, военнослужащих, предпринимателей, национальных меньшинств).

Цель заключается в выявлении проблем нормативного закрепления конституционно-правового статуса Омбудсмена Кыргызской Республики и выработке на основе полученных данных предложений по его совершенствованию.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и специальные методы познания: диалектический, системно-структурный, формально-юридический.

С 2002 года существует должность омбудсмена в Кыргызской Республике. Процесс формирования нового института происходил в сложных условиях и под воздействием ряда факторов. С учреждением данного института в Кыргызской Республике граждане получили дополнительный механизм по защите своих прав, это свидетельствует о том, что население стало более активно отстаивать свои права.

Образование института омбудсмена является необходимым для государства, так как в деятельности отмечается, что основная тенденция направлена на усиление роли исполнительной власти, все распорядительные функции практически находятся у органов публичной власти. Исходя из этого следует отметить, что именно в деятельности органов государственной власти допускаются нарушения прав и свобод человека и гражданина. Из вышеуказанного обратить внимание следует необходимость повышения парламентского контроля. Результатом усиления парламентского контроля в области защиты прав и свобод человека стало принятие Закона Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года.

Согласно Закону Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года во второй главе предусмотрена процедура назначения на должность, в статье 4 отражено, что Омбудсмен избирается на должность Жогорку Кенешем тайным голосованием с использованием бюллетеней. [3]

Законом установлено, что Омбудсменом может стать гражданин не моложе 30 и не старше 65 лет, избирается сроком на 5 лет, одно и тоже лицо не может избираться более двух сроков подряд. В Законе КР нет требования к кандидату на должность Омбудсмена, чтобы он имел опыт защиты и познания в области прав человека и гражданина, современные реалии требует, чтобы он был компетентен, так как на него возложена обязанность обеспечивать права и свободы человека и гражданина. Данное требование необходимо закрепить отдельной нормой в Законе КР. Также отдельно принять поправку, чтобы кандидат

на должность Омбудсмене не имел иностранное гражданство, вид на жительство либо иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Кыргызской Республики на территории иностранного государства. Данная норма, по нашему мнению, необходимо включить так, как Омбудсмен с иностранным гражданством будет представлять угрозу для безопасности государства. [1]

Омбудсмен имеет двух заместителей, которые избираются с учетом требований гендерного представительства. [3] С 2019 года на одного из заместителей Омбудсмена возложена обязанность по обеспечению прав ребенка. Эту обязанность на заместителя возложил Омбудсмен Кыргызской Республики издав приказ. По нашему мнению, это решение принято с поспешно, просто Президенту КР целесообразно инициировать Закон «Об уполномоченном по защите прав семьи ребенка в Кыргызской Республике. Что позволит более качественно закрепить и преумножить национальные ценности. Такие как:

- семья оплот и основа национальной ценности Кыргызстана;
- ребёнок – гражданин КР будущий защитник и гордость Кыргызстана;
- семья и дети Кыргызстана основная ячейка государства.

В своей деятельности Омбудсмен является полностью самостоятельным. Во время исполнения обязанностей и по окончании он не может подвергаться преследованиям и быть привлечен к уголовной и административной ответственности во время исполнения обязанностей. Таким образом, Омбудсмен обладает неприкосновенностью в течение всего срока трудовой деятельности. Омбудсмен имеет высокий статус в системе государственной власти. Уголовное преследование в отношении Омбудсмена осуществляется только на основании решения Жогорку Кенеша. Такая процедура закрепления показывает высокое положение Омбудсмена.

Деятельность Омбудсмена Кыргызской Республики в области контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является гласной и освещается в средствах массовой информации, за исключением конфиденциальной информации. Омбудсмен вправе публиковать в печатных изданиях информацию о соблюдении прав и свобод человека и гражданина, методах и формах защиты, иметь собственные печатные издания о правах человека. Для распространения такой информации он учреждает официальное периодическое печатное издание. Ежегодные и специальные доклады подлежат опубликованию.

Анализ обращений Омбудсмену показывает, что большинство граждан обращаются с жалобами на действие (бездействие) правоохранительных органов. В диаграмме 1 изображена динамика обращений граждан на действие (бездействие) правоохранительных органов и судебных органов, в период с 2015 г. по 2018 г. [2]

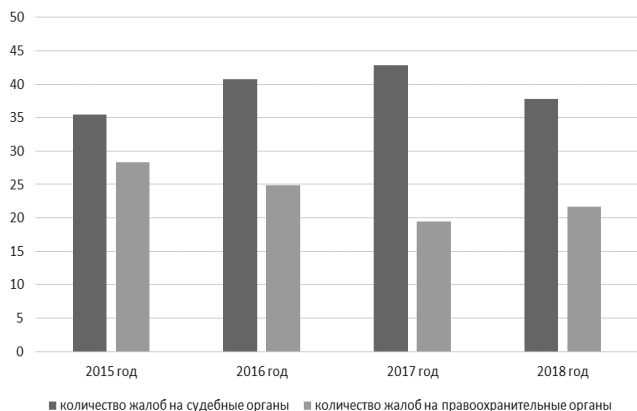


Диаграмма 1

В настоящее время институт омбудсмана основывается на принципе гласности, который закреплен в статье 11–1, деятельность его осуществляется гласно и освещается в средствах массовой информации.

В своей деятельности он вправе использовать только упреждающие механизмы, то есть призывать должностных лиц не нарушать законы. Рекомендации по результатам расследования не содержат властных предписаний, указанные предписания должностные лица могут и не выполнить. На сегодняшний день Омбудсмен осуществляет свою практическую деятельность в тесном взаимодействии со средствами массовой информации, предавая гласности правонарушения, совершенные должностными лицами. Соответственно использованию этого метода очень хорошо воздействующую на должностных лиц позволяет добиться исполнения рекомендаций Омбудсмана.

Омбудсмен по фактам выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина, в целях устранения нарушения направляет в государственные органы власти акты реагирования. Актами реагирования Омбудсмана являются представление омбудсмана в органы публичной власти, органы местного самоуправления, должностным лицам для принятия в месячный срок мер по устранению выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина. В 2018 году в различные организации, ведомства были направлены 79 актов реагирования. [2]

По нашему мнению, акты реагирования должны иметь юридическую силу и должны быть обязательны для исполнения.

По результатам обзора нормативно-правовых актов Кыргызской Республики следует сделать вывод о том, что совершенствование конституционно-правового статуса Омбудсмана Кыргызской Республики необходимо повысить финансовую независимость; наделить правом законодательной инициативы Омбудсмана. Повышение финансовой независимости необходимо внесение изменений в Бюджетный Кодекс Кыргызской Республики, предусмотрев в ней норму, порядок формирования проекта бюджета Омбудсмана:

□ Омбудсмен ежегодно формирует проект бюджета для финансирования деятельности и направляет в Правительство.

□ Омбудсмен, с заключением Правительства, направляет проект бюджета на согласование в профильный комитет Жогорку Кенеша для включения его в состав проекта республиканского бюджета.

□ Если есть претензии к проекту Омбудсмана профильный комитет Жогорку Кенеша рассматривает представленные претензии совместно с членами Правительства и с Омбудсменом. Согласованный проект Омбудсмана направляется в уполномоченный орган для включения в проект.

□ Омбудсмен вправе внести на согласование комитету Жогорку Кенеша предложения о дополнительном финансировании, необходимые для обеспечения функционирования.

Закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы)» не содержит гарантий материального обеспечения Омбудсмана и сотрудников аппарата. В связи с этим на наш взгляд, положения о материальных и социальных гарантиях для Омбудсмана и сотрудников аппарата должны быть детально отражены в Законе Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы)».

В настоящее время в целях повышения эффективности деятельности Омбудсмана необходимо наделить полномочием законодательной инициативы. В Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года в статье 79 отражено, что право законодательной инициативы принадлежит 10 000 избирателям, депутатам Жогорку Кенеша и Правительству. По нашему мнению надо, внести поправки в основной закон государство, что Омбудсмен также имеет право законодательной инициативы в области прав и свобод человека и гражданина потому что, именно Омбудсмен в своей деятельности имеет непосредственное отношение к существующим проблемам нормативной реализации прав и свобод человека и гражданина.

Литература

1. Васильев Ф.П. Особенность и необходимость развития уголовно-правовых норм в отношении граждан, имеющих двойное гражданство (Ныне слабые уголовно-правовые механизмы в отношении коррупционных факторов) // ISSN2619–0591. Economics. Law. State. УДК 3402020. № 1 (9). С. 38–51.
2. Ежегодный отчет Омбудсмана Кыргызской Республики за 2018 год.
3. Закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года.
4. Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» от 11 августа 2004 г. № 114.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE STATUS OF THE OMBUDSMAN OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Saidov F.Z.
Academy of Management Ministry of Internal Affairs of Russia

The article discusses the features of the constitutional legal status of the Ombudsman of the Kyrgyz Republic, the procedure for appointment, requirements for a candidate for the post of Ombudsman. Principal functional duties and powers of the Ombudsman. The essence of the appeals of citizens to the Ombudsman. Acts of response to facts of violation of human and civil rights and freedoms. The activities of the Ombudsman are based on the principles of independence and publicity. Improving the constitutional legal status of the Ombudsman of the Kyrgyz Republic

Keywords: ombudsman, parliament, protection of human and civil rights and freedoms, constitutional and legal status, immunity, acts of reaction.

References

1. Vasiliev F.P. The peculiarity and the need to develop criminal law in relation to citizens with dual citizenship (Nowadays weak criminal law mechanisms in relation to corruption factors) // ISSN2619–0591. Economics. Law. State. UDC3402020. No. 1 (9). P. 38–51.
2. The annual report of the Ombudsman of the Kyrgyz Republic for 2018.
3. The Law of the Kyrgyz Republic “On the Ombudsman (Akyikatchy) of the Kyrgyz Republic” dated July 31, 2002.
4. The Law of the Kyrgyz Republic “On Public Service” dated August 11, 2004 No. 114.

Некоторые проблемы безопасности предпринимательства в России

Зацепин Михаил Николаевич,

доктор юридических наук, профессор, аналитик управления научных исследований и международного сотрудничества УрГЮУ
E-mail: mnz-1958@mail.ru

Зацепин Александр Михайлович,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права УрГЮУ, заместитель директора Уральского института ВГУЮ (РПА Минюста России)
E-mail: tp0507@ya.ru

Глушкова Елена Михайловна,

кандидат юридических наук, доцент, преподаватель, Уральский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), член Российской криминологической ассоциации, нотариус

В настоящее время нормативную базу предпринимательства образуют правовые нормы самого различного характера – от конституционных норм до норм гражданского, хозяйственного, трудового, налогового, уголовного права. В связи с этим проблема предупреждения нарушений и безопасности предпринимательства предполагает анализ норм уголовного права в тесной связи с указанными нормами, с одной стороны, и с учетом действия общественных процессов, протекающих в экономике, – с другой. Необходимость в том, что уголовное законодательство в сфере экономики должно быть переориентировано на защиту законных интересов собственников, охрану добросовестной конкуренции, честного бизнеса, защиту интересов потребителя – по факту не реализуется.

Ключевые слова: безопасность предпринимательства, уголовное преступление, закон, право, экономическая преступность.

Статья 45 Конституции РФ гарантирует гражданам – защищать свои права, свободы и законные интересы всеми способами, не запрещенные законом¹.

Одним из таких способов является защита прав и безопасность предпринимателей, которые сегодня фактически оставлены один на один в борьбе с хорошо «отлаженным» бюрократическим аппаратом, строго отрегулированной схемой вымогательства, получением взяток². В некоторых регионах существует практика, когда за «вход» на территорию инвестору приходится кому-то платить³.

Что же такое предпринимательство на современном этапе развития нашего общества? В чем суть и есть ли опасность этого явления для общества? Способно ли государство соблюдать баланс интересов государства и предпринимателей? В стране пока еще (все еще) не отлажена система действенной помощи (поддержки) добросовестного предпринимательства в условиях «рыночных» отношений⁴.

В среде специалистов-юристов, занимающихся изучением безопасности предпринимательства, сформировалась концепция природы экономиче-

¹ В уголовном праве России собственность признается одним из важных право-охраняемых объектов. Охрана собственности от преступных посягательств провозглашена одной из задач Уголовного кодекса, что нашло закрепление в ч. 1 ст. 2 УК РФ. При этом значимым является то обстоятельство, что в перечне социальных благ, интересов и ценностей, поставленных под охрану УК РФ, собственность занимает одно из первенствующих мест, располагаясь непосредственно сразу же за важнейшими из право-охраняемых объектов – правами и свободами человека и гражданина. См., Уголовный кодекс РФ (комментарий с путеводителем по судебной практике) под редакцией доктора юридических наук А.И. Чучаева. М. «ПРОСПЕКТ» 2020 г. С. 657.

² Преступления, совершаемые должностными лицами с использованием служебного положения, традиционно представлены в отечественном уголовном законодательстве. В условиях изменившейся социальной практики должностные преступления рассматриваются в качестве особого вида преступных посягательств с точки зрения «зрения» как объекта, так и субъекта преступления. Они закреплены в гл. 30 УК РФ (ст. 285–293) и получили новое наименование преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. См. статистические данные с 1997–2017 гг. // Уголовный кодекс РФ (комментарий с путеводителем по судебной практике) под ред. доктора юридических наук, профессора А.И. Чучаева С. 1272–1274.

³ См., напр. «Коммерсант-Урал» 18.02.2020. Источник: Артемий Кызласов требовал с бизнесмена деньги за госконтракт. // www.compromat.ru/page_41051.htm

⁴ См., напр. 27.12.2017 <https://ura.news/1052318198> «Помогать, а не кошмарить».

ской преступности, форм и методов борьбы с ней. В основном выделяются только признаки криминальной составляющей¹.

С началом «перестройки» от социализма к рыночным отношениям было много идей. Одна из основных идей «рыночных» отношений – свобода сторон, невмешательство государства в их взаимоотношения. Это находит свое выражение в свободе волеизъявления каждого участника гражданского оборота. Однако нельзя утверждать, что ограничения этого принципа вовсе невозможны при переходе к рыночным отношениям². Тогда «никто» и подумать не мог, что бизнес будет пугать, когда чиновники «ставят» задачу «повышать инвестиционную привлекательность». Сегодня предприниматели просят просто отстать от бизнеса, не лезть к нему, а власть, в том числе региональная, должна не мешать бизнесу, а служить инструментом его развития. В реальности получается так, что желание помочь сегодня завтра обрачивается бесконечными проверками».

Ранее было необходимо понимание одной из главной, разносторонней роли права в сложном механизме происходящих социальных преобразований. Предпринимателям (бизнесу) важно было принять как должное тот факт, что в переходный период без регулирующей функции государства и права не обойтись³.

В результате обострилось стремление к накоплению первичного капитала любым путем (вымогательство, коррупция, хищения и т.п.) Указанные обстоятельства повлияли на другие виды преступности. Их последствия были связаны с ожесточением части населения, утратой в его глазах авторитета охраняемых законом ценностей, переходом немалого числа людей фактически на службу криминальных деятелей⁴.

¹ См., напр. Уголовное право стратегия развития в XXI веке. Материалы ХУ11 Международной научно-практической конференции. М., 23–24 января 2020 г. С. 4–632

² В случаях, прямо установленных законом, государственное вмешательство допустимо. См.: Дозорцев В.А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике. – Государство и право. 1994. № 1 С. 28

³ «Броситься в рынок без соответствующей правовой базы – значит, воспроизводить условия перехода первоначального накопления капитала со всеми вытекающими отсюда социально-политическими последствиями. Право не только отражает определенный общественный строй, но и выступает регулятором общественных отношений, приводя поведение людей и организаций в соответствие с интересами общества... В условиях социальной дифференциации общества, сложных товарно-денежных отношений и острой политической борьбы право призвано внести в жизнь людей упорядоченность, гражданское согласие, соразмерность, справедливость, защиту человека перед стихией общественных сил, утвердить демократию, законность, свободу личности». Алексеев А.И. К вопросу об общем понятии права. Государство и право. 1993. № 6 С. 128–129

⁴ Сказанное актуально и сегодня: «Не мафия, т.е. организованная группа людей, порождает преступное поведение, а наделение чиновника функцией распределения квот, выдачи разрешений на предпринимательство, осуществление налогового контроля приводит к преступности. Это принципиальная разница, определяющая все содержание действительно нужной уголовной политики» – См.: Контроль над преступностью в демо-

Уголовно-правовые средства из защиты и предупреждения посягательств на безопасность предпринимательства (бизнеса) в настоящее время в наименьшей степени соответствуют потребностям современных условий экономического развития⁵.

Условно мы их разделили на несколько административно-правовых проблем:

1. Взаимоотношения предпринимателей с государственными и общественными институтами;

По-прежнему сохраняется тенденция к установлению и поддержанию коррумпированных связей с чиновниками госаппарата и властно-управленческих структур, а также работниками правоохранительных органов, органов юстиции.

2. Взаимоотношения предпринимателей с партнерами и споры переходящие в уголовное преследование;

Повсеместное распространение изощренных форм коррупции – должностные лица различных категорий сговариваются и инвестируют коммерческие структуры за счет государственного бюджета. Ранее создавались «лжепредприятия» и предприятия «однодневки» или с признаками «номинальности» в них переводили государственное имущество путем создания акционерных обществ. Связи с преступными сообществами использовались для оказания давления на государственные и «частные» предприятия в личных интересах.

3. Предпринимательская (производственная, коммерческая и т.д.) деятельность и нормативно-правовое регулирование;

Общественное мнение о том, что единственная задача бизнеса – получать прибыль, а на все остальное бизнесу «плевать с высокой колокольни» имеет сегодня практическую основу. Бизнес демонстрирует – задача социального государства – все остальное. Обязанность государства – задавать рамки дозволенного для бизнеса, и не «кошмарить», а любые попытки выйти за эти рамки в погоне за прибылью и нарушая их, выполняется «однобоко». За последние десятилетия ни рамок, ни механизмов «сдерживания» как для бизнеса, так и правоохранительных органов так и не создано. Наоборот, размыты все границы дозволенного, бизнес, созданный криминалом, намертво срывается с государством, «рамки» определяются только крутизной государственной крыши, индивидуально. Бизнес делит государство, государство делит бизнес... Кто кого «кошмарит» – уже не понятно, да и обществу не важно. Факт отсутствия «рамок» и присутствие «беспредела». Использование и «бизнеса», и «государства» с целью ненасытного обогащения верхушки единой и неделимой «троицы» – «государство-бизнес-криминал»⁶.

кратическом обществе (материалы круглого стола). – Государство и право. 1993. № 10. С. 75.

⁵ См., напр. Коммерческая организация как преступное общество или как следователи давят на бизнес//07/06/2018 г.// <https://300.pravo.ru/news/201620/>; Титов предлагает, Чайка поддерживает, бизнес сидит // 07.11.2019 г.//<https://pasm.ru/archive/247509/>.

⁶ См., напр. Отбывание лишения свободы осужденными за экономические и (или) должностные преступления (итоги тео-

4. *Защита предпринимателей (бизнеса) от криминальных посягательств «извне». Безопасность предпринимательства (бизнеса) во многом зависит от своевременного пресечения преступных посягательств, основными из которых являются: преступления против жизни и здоровья предпринимателей, членов их семей и родственников;*

Государство не «служит» инструментом развития бизнеса, а мешает ему, «постоянно» меняя правила игры. Задача экономического роста и максимальное содействие бизнесу в обеспечение финансовой устойчивости регионов, субъектов предпринимательской деятельности, наращивание инвестиций, предпринимательской активности – это и политическая задача, потому как является основой роста и укрепления доходной составляющей населения. Не создаются реальные ресурсы, для развития здравоохранения, образования, социальной сферы в целом, для реализации программ благоустройства и улучшения городской среды, реализации экологических проектов. Если есть инвестиции – строятся заводы, реконструируются производства, меняется экономика. Если их нет, то наблюдается стагнация, то, что принято называть отрицательным ростом¹.

Экономическая преступность не воспроизводится без разветвленной коррумпированной сети. Ее раскидывают везде, где только возможно. Коррупция в органах власти и управления по своим масштабам и последствиям достигла общегосударственного уровня, что стала фактором, угрожающим как проведению экономической политики, так и стабильного развития общества.

Когда государственные чиновники начинают говорить о поддержке бизнеса, получается с точностью наоборот. Или когда под эгидой наведения порядка выжимают одних в пользу других (в т.ч. придумывая различные отчеты и обязательные платежи в пользу кого-то), как правило, в пользу федеральных которые могут лоббировать свои интересы в Правительстве, в Государственной думе. Субсидии распределяются избранным так как остальные не могут отвечать критериям, либо затраты на их получение не оправдывают само их получение, за счет средств собранных со всех остальных. Инвестиционная привлекательность не может улучшаться в регионах, если основополагающая отрасль законодательства – Налоговый кодекс и различные связанные с ним федеральные нормативные акты, находятся в зоне федеральной ответственности. Региональные и муниципальные бюджеты хронически недофинансированы, и поэтому они любыми способами постоянно ищут возможность пополнить свои бюджеты.

ретического исследования). М., Юриспруденция 2019 г. С. 9–452.

¹ Предпринимательская инициатива, которая позволила расчистить федеральную нормативно-правовую базу, отменить более 50 административных процедур – избыточных, не играющих никакой содержательной роли, но при этом обязательных для бизнеса. Только чтобы формально пройти эти процедуры, предпринимателям приходилось тратить в общей сложности более года, вместо занятия реальным делом. См., «Korpus Prava.Analytics» #1/Winter, 2019. С. 9–47.

Поправки в налоговый кодекс вносятся без общественных слушаний, без экономического анализа с конкретными цифрами, и вообще за неделю принимают закон в 3-х слушаниях, и отводя время для вступления поправок в несколько рабочих дней. И как после этого успевают перестраивать деятельность с учетом неимоверного количества изменений (как минимум только в части состава и объема различных отчетов, различным ведомствам), балансируя на грани, что посчитают законным, а что нет, как планировать бизнес².

В этом и состоит сращивание «бизнеса» (капитала) с государством, и «отбеливание» чисто криминальных методов перераспределения капиталов. Крупные капиталы лоббируют законодательство с целью еще большего собственного роста за счет ухудшения мелкого. Государство «теряет» способность регулировать бизнес и становится его «придатком». Средством производства прибыли, криминальной надстройкой, обладающей правом на любые, в том числе, силовые методы «отжима» бизнеса. И это не только российская проблема – общемировая тенденция. В России такая «государственность» направлена в основном «внутри» и не «соревнуется» с более сильными игроками на внешнем «рынке». США практически в «безнаказанно» занимаются тем же в глобальном масштабе. Бизнес неизбежно приводит к «войне всех против всех», и вырашивает монстра без «тормозов», без «морали», без всего, что хоть как-то мешает или только может помешать безграничному обогащению единиц за счет обнищания и уничтожения всех остальных. Характеризуется значение категории интереса бизнеса, как следующего после потребностей звена, определяющего направленность социального поведения предпринимателей³.

Право в обществе выражает интересы всех в единстве и сочетании с интересами личности. Поэтому усвоение содержания права, дел сочетания в законодательстве общих и личных интересов – важнейший фактор повышения эффективности деятельности предпринимателей.

² «Если поступает информация о нарушениях прав предпринимателей со стороны надзорных, контрольных органов, следует оперативно, не формально, а по делу, реагировать на эту информацию», – подчеркнул президент. См. Путин поручил ФСБ защищать экономику от криминала //20.02.2020// <https://pasm.ru/archive/259619/>.

³ Автор присоединяется к мнению ученых, которые признают потребности решающим (в социально-психологическом плане) фактором поведения человека. Применительно к правовой сфере – это потребности индивида в соблюдении закона. Воспитание уважения к закону, к праву, превращение объективной потребности соблюдать закон в привычку, в привычную готовность к исполнению норм права, обуславливаемому наличием в сознании человека системы правовых ориентаций, – такова главная задача правового воспитания. Под правовой ориентацией следует понимать правосознание индивида, рассматриваемое с точки зрения направленности по соблюдению правовых норм. См., напр. Совершенствование криминологических, уголовно-правовых и уголовно-процессуальных мер противодействия преступности в современных условиях (материалы X1 Кудрявцевских чтений 10 октября 2018 г., Москва) М., 2019 г. С. 5–235.

В целом существующая правовая база обеспечения безопасности предпринимательства противоречива и уязвима с точки зрения законодательства. Безопасность предпринимательства следует в настоящее время рассматривать как защиту в активной или пассивной форме систему, объекты, существа, изделия и т.п. от какого-либо «поражающего фактора» или их совокупности. Безопасность – это еще и свойство любой системы, условие ее существования и развития, это и процесс, и результат самой деятельности, предполагающий ее осмысленность с точки зрения приемлемого риска. Установки на «ликвидацию» преступности и всех причин ее порождающих, требуют принятия «решительных» мер. Но «меры принимаются», а преступность растет – количественно и «качественно» и не только экономическая. Преступности также свойственна, как присуща любой общественно-экономической формации, она растет или падает соответственно (главным образом) приросту или убыли населения. Больше граждан – больше среди них и законопослушных, т.е. правонарушителей и преступников и наоборот¹.

Признание в структуре отечественной преступности организованных и профессиональных форм, опасность дальнейшей наркотизации, настороженно, если не сказать – недоверчиво общество относится к последним российским «преобразованиям». Сегодня преступность в сфере экономики связывают с незаконным перераспределением национального дохода, коррупцией, утверждением кланов. Это качественно изменило преступность, стимулировав в ней корпоративные процессы. Различное сочетание типичных черт, присущих сегодняшней экономической преступности, придает ей качественно новый характер, выходящей за пределы современного правового понятия бизнес-группа. Сейчас, наряду с группами, правоохранительные органы имеют дело с новыми преступными сообществами. Обладая всеми атрибутами традиционных преступных групп, они строятся не на долевой ответственности, не на мере «содеянного» каждым участником, а на принципиально новой основе². Жизнь показывает, что

¹ Данные СКР, МВД и ФСБ свидетельствуют о росте числа зарегистрированных преступлений, связанных с предпринимательской деятельностью: в 2019 году зарегистрировано 317 тыс.627 подобных преступлений, что на 37% больше чем годом ранее. ... «Мошенничество», «Растрата», и «Причинение ущерба путем обмана». ... В тоже время...рост числа дел, по которым расследование не ведется, а окончательное процессуальное решение не принято. «В 2019 году по 22 главе УК РФ их стало больше на 5,3% (56 214). При этом число дел и материалов, переданных в суд, увеличилось только на 0,63%, а вот приостановленных производством – на 9,32%. По статьям о мошенничестве тенденция еще острее. Число дел в производстве по статье 159 выросло на 12,62% (268 275), по статьям 159.1–159.6 – на 62,21% (45 824). Количество приостановленных дел увеличилось, соответственно, на 15,83% (159 268) и 86,93% (16 317)». См., Титов: статистика уголовного преследования бизнесменов не дает расслабиться // 19.02.2020//<https://pasmu.ru/archive/259522/>.

² Единого понятия экономической преступности нет, зарубежное законодательство, десятилетиями борющиеся с этим явлением, так же не имеют единой точки зрения на ее сущность. В соответствии с положениями главы 22–23 вновь УК

предупреждения еще имеющихся объективных исследований не лишены оснований: небывалый всплеск преступности (особенно латентной), правовой нигилизм, бессилие правоохранительных органов – все это, увы, «имеет место».

«Новыми» в сравнении с прошлыми годами³ являются группы из числа «интеллектуальных» и «предприимчивых» предпринимателей, занимающихся различными злоупотреблениями в финансово-банковской сфере. В их состав входят руководители банков, коммерческих структур, предприятий, в отдельных случаях – работники аппарата ЦБ РФ⁴.

В кредитно-банковской системе интенсивность коррупционных процессов выражается в целенаправленном финансировании преступных сообществ, незаконной приватизации, «перекачке» денежных средств частным лицам. Характер этой деятельности свидетельствует, по имеющимся многочисленным данным о наличии большого количества продажных должностных лиц в банковской системе. Коррупция в банковской системе связана с подкупом и переориентацией ряда должностных лиц на интересы преступных сообществ и взаимодействующих с ними банков, финансово-промышленных компаний⁵.

РФ к экономической преступности может быть отнесена лишь деятельность устойчивых групп, заранее объединившихся для одного или нескольких преступлений. Сегодня проблема борьбы с экономической преступностью приобрела статус государственной, но успехов «прорывных» пока нет. См., В Екатеринбурге впервые за пять лет вырос уровень преступности. // <https://www.znak.com/2020-02-18/>.

³ Наибольший ущерб, исчисляемый миллиардами рублей, был причинен в результате санации банков. Определенное распространение в предыдущие годы получили группы, участники которых наживались за счет присвоения кредитов. Обналичивая их через соучастников в различных коммерческих структурах, приобретаю валюту и вывозя ее в другие страны, либо приобретали дома, квартиры, автомашины, антиквариат и др., используя несовершенство законодательства. Используя просчеты в становлении рыночной экономики, участники преступных групп создавали частные производственные, коммерческие и банковские структуры специально для совершения преступлений.

⁴ Многие банки являют собой пирамиду РЕПО (от англ. геро – repurchase agreement) – вид сделки, при которой ценные бумаги продаются и одновременно заключается соглашение об их обратном выкупе заранее оговоренной цене). Покупают облигации, закладывают их в ЦБ, на полученные деньги – снова облигации. И установить – сколько этажей в этой пирамиде – аналитическим путем невозможно. Банки всегда являются финансовым институтом, вызывающим множество вопросов. Как правило, первые банки заводили исключительно под личные нужды – им всегда необходимо было куда-то сплавлять «черный нал», контролировать потоки денег близких фирм. Это была страховка – если бизнес держит счета в твоих банках, это всегда дополнительный способ контроля. К таким методам «криминального банковского надзора» прибегали в девяностые – у каждой уважающей себя ОПГ был свой маленький «банчок».

⁵ На бытовом уровне коррупцию отождествляют с простым взяточничеством, не придавая значение тому что коррумпированное лицо выполняет не разовые поручения преступного сообщества, а состоит у него на «службе». Коррупция во властных и управленческих структурах не прямо выражается в корыстных проступках государственных служащих, обусловленных служебными полномочиями, а реализуется в общем благоприятном отношении чиновника к взяткодателю, либо в использовании авторитета должности. Вознаграждение

Несовершенство банковской системы и во многом искусственно созданный хаос в расчетно-платежной сфере «стимулировали» рост финансовых афер. Сегодня нет оснований опровергать, что преступные сообщества и находящиеся под их контролем организации и фирмы пропустили интерес к операциям с ценными бумагами. Массовая скупка ценных бумаг предприятий позволила их лидерам в дальнейшем активно вмешиваться в процессы акционирования и приватизации, наживая крупные капиталы за счет спекулятивных сделок на вторичном рынке ценных бумаг¹.

Значительную долю в структуре преступности составляют преступные группы, занимающиеся квалифицированным вымогательством у предпринимателей. И нередко используют эти предприятия для выявления наиболее состоятельных объектов (взяты под контроль определенные отрасли хозяйства: хлебопекарное и мясное производство, торговля, бытовое обслуживание и обслуживание жилфонда (управляющие компании), снабжение энергоносителями). Наиболее активны сообщества, ориентированные на незаконный оборот наркотиков. В отличие от иных видов преступности национальные и транснациональные группы этого типа впервые появились в России в конце XIX начале XX веков. (22)

22. Сейчас структуры нелегального наркобизнеса сосуществуют на жестокой конкурентной основе. Наличие у этнических нарко-группировок, родо-племенных и национальных диаспор за рубежом, укрепление международных контактов обуславливают расширение их транснационального влияния на мировые рынки сбыта наркотических средств.

Произошло разделение «труда» в совершении преступлений. Одни звенья сообщества связаны с конкретными преступлениями, другие же, в соответствии с ростом ступеней иерархии, обеспечивают их совершение. Разрыв любого звена цепи на нижних иерархических ступенях сообщества, например, привлечение к ответственности конкретных исполнителей и даже группы в целом, не приводит к разрушению такой преступной структуры. Вот почему высшие эшелоны преступных сообществ остаются вне пределов действия «существующего права» и длительное время сохраняют свои организаторские функции. (23)

госслужащего за осуществленные им действия производится не в виде материального блага, а путем предоставления иной личной выгоды. Это может быть прием на работу, возможность выезда в зарубежные командировки.

¹ В результате отмены государственной монополии на производство алкоголя до сих пор активизирована деятельность изготовителей фальсифицированной водки и коньяков. Отличительными чертами таких групп являются тщательная конспирация преступной деятельности, значительное число участников, наличие, как правило, межрегиональных связей и во властных структурах – готовность активно противодействовать правоохранительным органам. Такие «бизнесмены» активно занимаются корыстными и корыстно-насильственными преступлениями. В том числе вымогательством, кражами имущества и завладением путем мошенничества. См., напр. От Чуяна до Алешина: как Росалкоголь крышует рынок контрафакта – взгляд изнутри. 18.02.2020 // <https://pasm.ru/archive/259186/>.

23. Высшие эшелоны преступных сообществ утверждают сегодня новый асоциальный тип отличающийся безнаказанностью, анти социальной и над общественной психологией и профессионализмом казнокрадства (бюджетных денег). Формируется бюрократия преступного сообщества, их «коллективное» сознание во главу угла ставит всемерное обогащение членов «клана» за счет других и, в первую очередь, без личного риска и особого труда.

Практически каждое преступное сообщество имеет определенную, периодически изменяющуюся структуру, территорию и сферу влияния. В основе объединения групп в сообщество в большинстве случаев лежит общность преступных интересов, а также этнические признаки или принцип землячества.

Сообщества создают свои службы безопасности, формируемые, как правило, из бывших работников правоохранительных органов, с помощью которых ведут активную противоправную деятельность с применением технических средств².

В условиях фактической незащищенности коммерческой деятельности от различных форм бюрократического и криминального вымогательства появились силовые методы коррумпирования: шантаж, угрозы, провокации. Все чаще стали встречаться попытки повлиять на ход расследования, в том числе судебного, экономических преступлений, совершенных преступными сообществами, через средства массовой информации. Тревогу вызывает и судебная практика по делам о преступлениях экономического направления, совершаемых членами преступных сообществ. Им нередко назначаются наказания. Не связанные с лишением свободы. Затягиваются сроки судебного разбирательства, прекращаются или возвращаются на доследование уголовные дела. Такая «работа» правоохранительных органов и суда «объясняется» не только их «подкупом» или «устрашением», но и втягиванием в коммерческую деятельность их родственников³.

Все это свидетельствует о необходимости реформы органов правосудия и совершенствования контроля (всех видов) за правоохранительной системой и ее практикой⁴. При «такой работе» пра-

² Сейчас наметилась тенденция к интеграции преступного бизнеса. Для лучшего противостояния конкурентам, расширения сфер и территорий влияния лидеры сообществ объединяют легальный и нелегальный капитал, либо выдвигают общего лидера. Не случайна, поэтому переориентация преступных формирований на извлечение прибыли из незаконных операций в сфере денежного обращения путем сбора денег с населения под видом распространения акций, долевого строительства, о чем свидетельствует незаконная деятельность различных компаний, фирм и акционерных обществ.

³ Количество споров в судах продолжает расти, граждан все чаще признают банкротами и все еще редко оправдывают по уголовным делам – таковы итоги работы российских судов за прошедший год. // См., напр. Верховный суд подвел итоги работы судов за 2019 год. // <https://pravo.ru/story218428/>; «Приговор свидетельствует о полном параличе независимой судебной системы». // 12.02.2020. // <https://www.znak.com>.

⁴ См., напр., «Приговор свидетельствует о полном параличе независимой судебной системы» // <https://www.znak.com/2020-02-12/>.

воохранительных органов возникли крупные преступные сообщества, контролирующие сферы экономики, промышленного производства, бытового обслуживания, конкретные территории и регионы.

25. 26.

Стратегические цели совершенствования системы мер борьбы с экономической преступностью и коррупцией предполагают разработку отраслевых и долгосрочных программ. Создание механизма наблюдения, оценки и прогноза данного вида преступлений и эффективности деятельности по борьбе с ним; завершение реформы системы субъектов борьбы с экономической преступностью; реализацию качественно новой концепции подготовки кадров для органов, осуществляющих борьбу с экономической преступностью. Она должна быть основана на принципах многоступенчатости, повышенной интенсивности и непрерывного повышения квалификации. На общегосударственном уровне следует разработать механизм получения и реализации информации о денежных средствах сосредоточенных в иностранных банках и оффшорах, принадлежащих участникам преступных сообществ. При этом законопослушные предприниматели не должны страдать от преследования правоохранительных органов по «надуманным» основаниям и не отвечать за последствия «незаконного» преследования¹.

К «нормальным принципам» или «дорожной карте» работы механизма правовой системы безопасности предпринимательства необходимо, на наш взгляд, отнести. Взаимная ответственность предпринимателя, общества и государства в деле обеспечения безопасности друг друга и страны; комплексный подход; учет социального и психологического факторов; анализ процесса обеспечения безопасности предпринимательства с позиций политики, права, морали; максимально точное определение состава потребностей и интересов; прогноз и упреждающее реагирование на опасности и угрозы; приверженность нормам международного права; согласованная регламентация деятельности всех органов системы обеспечения безопасности предпринимательства; исключение возможности их противозаконного применения; открытость и гласность деятельности органов системы безопасности предпринимательства, максимально возможный доступ к информации по вопросам обеспечения безопасности для всех предпринимателей, их близких и работающих в их структурах людей и принадлежащего имущества; приоритетность не силовых методов предотвращения и нейтрализации опасностей и угроз; возможность адаптации системы безопасности предпринимательства к изменению обстановки; надежность и устойчивость функционирования системы безопасности предпринимательства.

¹ См., напр. В Кремле проанализируют информацию об увеличении числа уголовных дел против бизнеса //20.02.2020/ <https://pasm.ru/archive/259647/>.

Изложенное позволяет и сегодня говорить о целесообразности создания Общественного совета безопасности России, местных общественных советов безопасности, а также Комиссии по безопасности бизнеса, идеология которых в настоящее время разрабатывается ТПП РФ и фондом национальной и международной безопасности².

Литература

1. Уголовный кодекс РФ (комментарий с путеводителем по судебной практике) под редакцией доктора юридических наук А.И. Чучаева. М. «ПРОСПЕКТ» 2020 г. С. 657.
2. Статистические данные с 1997–2017 гг. // Уголовный кодекс РФ (комментарий с путеводителем по судебной практике) под ред. доктора юридических наук, профессора А.И. Чучаева С. 1272–1274.
3. Коммерсант-Урал 18.02.2020. Источник: Артемий Кызласов требовал с бизнесмена деньги за госконтракт. // www.compromat.ru/page_41051.htm
4. 27.12.2017 <https://ura.news/1052318198> «Помогать, а не кошмарить».
5. Уголовное право стратегия развития в XXI веке. Материалы XV11 Международной научно-практической конференции. М., 23–24 января 2020 г. С. 4–632.
6. Дозорцев В.А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике. – Государство и право. 1994. № 1 С. 28.
7. Алексеев А.И. К вопросу об общем понятии права. Государство и право. 1993. № 6 С. 128–129.
8. Контроль над преступностью в демократическом обществе (материалы круглого стола). – Государство и право. 1993. № 10. С. 75.
9. «Интерфакс» 22.11.2019 г. // <https://pasm.ru/archive/249443/>
10. Прокуратура отменила 27 000 незаконных актов, затрагивающих интересы бизнеса // 13.04.2019 г. // <https://pravo.ru/news/210035/>.
11. Коммерческая организация как преступное сообщество или как следователи давят на бизнес // 07/06/2018 г. // <https://300.pravo.ru/news/201620/>
12. Титов предлагает, Чайка поддерживает, бизнес сидит // 07.11.2019 г. // <https://pasm.ru/archive/247509/>.
13. Отбывание лишения свободы осужденными за экономические и (или) должностные преступления (итоги теоретического исследования). М., Юриспруденция 2019 г. С. 9–452.
14. Korpus Prava.Analytics #1/Winter, 2019. С. 9–47.
15. Путин поручил ФСБ защищать экономику от криминала //20.02.2020// <https://pasm.ru/archive/259619/>.

² См. напр.. М.Н. Зацепин Криминологическая характеристика преступлений против предпринимательства С. 34–35 // Актуальные проблемы общественной безопасности Иркутск 1996 г.

16. Совершенствование криминологических, уголовно-правовых и уголовно-процессуальных мер противодействия преступности в современных условиях (материалы XI Кудрявцевских чтений 10 октября 2018 г., Москва) М., 2019 г. С. 5–235.
17. Статистика уголовного преследования бизнесменов не дает расслабиться // 19.02.2020// <https://pasm.ru/archive/259522/>.
18. В Екатеринбурге впервые за пять лет вырос уровень преступности. // <https://www.znak.com/2020-02-18/>.
19. От Чюяна до Алешина: как Росалкоголь крышует рынок контрафакта – взгляд изнутри. 18.02.2020 // <https://pasm.ru/archive/259186/>.
20. Верховный суд подвел итоги работы судов за 2019 год. // <https://pravo.ru/story218428/>.
21. Приговор свидетельствует о полном параличе независимой судебной системы // <https://www.znak.com/2020-02-12/>.
22. В Кремле проанализируют информацию об увеличении числа уголовных дел против бизнеса // 20.02.2020// <https://pasm.ru/archive/259647/>.
23. Зацепин М.Н. Криминологическая характеристика преступлений против предпринимательства С. 34–35 // Актуальные проблемы общественной безопасности Иркутск 1996 г.

SOME PROBLEMS OF BUSINESS SECURITY IN RUSSIA

Zatsepin M.N., Zatsepin A.M., Glushkova E.M.

Ural State Law University, Association for Criminology, All Russian state university of justice (RPA of the ministry of justice of the Russian Federation) Law Ekaterinburg

Currently, the legal framework of entrepreneurship is formed by legal norms of a wide variety of types – from constitutional norms to the norms of civil, economic, labor, tax, and criminal law. In this regard, the problem of prevention of violations and security of business involves the analysis of criminal law in close connection with these rules, on the one hand, and taking into account the actions of social processes taking place in the economy, on the other. The need for criminal legislation in the economic sphere to be reoriented to protect the legitimate interests of owners, protect fair competition, honest business, and protect the interests of consumers is not being implemented.

Keywords: business security, criminal offense, law, law, economic crime.

References

1. The Criminal Code of the Russian Federation (commentary with a guide to judicial practice) edited by A.I. Chuchayev, Doctor of Law. M. "PROSPECT" 2020, p.657.
2. Statistics from 1997–2017 // Criminal Code of the Russian Federation (commentary with a guide to judicial practice), ed. Doctors of Law, Professors A.I. Chuchayev P. 1272–1274.
3. Kommersant-Ural 02/18/2020. Source: Artemy Kyzlasov demanded money from the businessman for the state contract. // www.compomat.ru/page_41051.htm
4. 12/27/2017 <https://ura.news/1052318198> "Help, not nightmare."
5. Criminal law development strategy in the 21st century. Materials XU11 International Scientific and Practical Conference. M., January 23–24, 2020 P. 4–632.
6. Dozortsev V.A. Problems of improving the civil law of the Russian Federation in the transition to a market economy. – State and law. 1994. No. 1 P. 28.
7. Alekseev A.I. To the question of the general concept of law. State and law. 1993. No. 6. P. 128–129.
8. Crime control in a democratic society (round table materials). – State and law. 1993. No. 10. P. 75.
9. "Interfax" November 22, 2019 // <https://pasm.ru/archive/249443/>
10. The prosecutor's office canceled 27,000 illegal acts affecting the interests of business // 04/13/2019 // <https://pravo.ru/news/210035/>.
11. A commercial organization as a criminal community or as investigators put pressure on business // 07/06/2018 // <https://300.pravo.ru/news/201620/>
12. Titov offers, Seagull supports, the business sits // 11/07/2019 // <https://pasm.ru/archive/247509/>.
13. Serving prisoners convicted of economic and (or) official crimes (results of a theoretical study). M., Jurisprudence 2019, pp. 9–452.
14. Korpus Prava.Analytics # 1 / Winter, 2019. P. 9–47.
15. Putin instructed the FSB to clean the economy from crime // 20.02.2020 // <https://pasm.ru/archive/259619/>.
16. Improving criminological, criminal law and criminal procedural measures to combat crime in modern conditions (materials XI of the Kudryavtsev readings on October 10, 2018, Moscow) M., 2019, pp. 5–235.
17. Statistics of criminal prosecution of businessmen does not allow to relax // 02.19.2020 // <https://pasm.ru/archive/259522/>.
18. In Yekaterinburg, for the first time in five years, the crime rate has increased. // <https://www.znak.com/2020-02-18/>.
19. From Chuyan to Aleshin: how Rosalkogol covers the counterfeit market – an inside look. 02/18/2020 // <https://pasm.ru/archive/259186/>.
20. The Supreme Court summed up the results of the work of the courts for 2019. // <https://pravo.ru/story218428/>.
21. The verdict testifies to the complete paralysis of an independent judiciary // <https://www.znak.com/2020-02-12/>.
22. The Kremlin will analyze information about the increase in the number of criminal cases against business // 20.02.2020// <https://pasm.ru/archive/259647/>.
23. Zatsepin M.N. Criminological characteristics of crimes against entrepreneurship P. 34–35 // Actual problems of public safety Irkutsk 1996.

Совершенствование российского законодательства в сфере электронных сделок, путем имплементации опыта Германии в данной сфере

Кусаева Альвина Рамазан кызы,

аспирант, Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации
E-mail: akusayeva@mail.ru

Развитие цифровых технологий и распространение в обороте электронной коммерции ставят перед российским правом вопросом поиска и формирования адекватного правового регулирования данных новых отношений. Изучение и учет соответствующего опыта других правовых порядков, в том числе права Германии и Европейского союза, должны представлять интерес для российского права. В статье рассматриваются правовые подходы, сформировавшиеся в праве ЕС и Германии и касающиеся электронной формы сделок

Ключевые слова: электронная сделка, цифровая экономика, информационные технологии, сеть Интернет, «электронная Европа», глобализация экономических отношений.

Развитие информационно-коммуникационных средств связи, глобализация экономических отношений, а также возникновение и развитие глобальной сети Интернет способствовали формированию новой формы сделок – сделки, совершаемые в электронном виде. Ежедневно совершаются огромное количество сделок посредством сети Интернет. Сделки, совершаемые с помощью электронных средств связи принято называть также электронной коммерцией. Разные авторы дают свои определения понятию электронная коммерция. Большинство ученых подразумевают под электронной коммерцией все виды сделок, совершаемых в электронном виде. По мнению А.В. Юрасова, в электронные сделки включают в себя все виды финансовых и торговых транзакций, совершаемых при помощи сети Интернет с использование электронных средств, а также бизнес отношения, связанные с проведение подобных транзакций, то есть коммерческая деятельность в глобальной сети Интернет. [1, С. 500]. Электронное совершение сделок начиналось еще в 60-х годах, но в то время оно осуществлялось только в банковской сфере. В данный момент данный институт получает широкое распространение и давно вышел за пределы банковской сферы.

Электронный обмен данными и заключение сделок электронным способом удобно и позволяет быстро и без особых затрат совершать сделки, так как можно из любой точки мира можно получать или отправлять любой объем информации за секунды, однако в правовой сфере данное явление сопровождается проблемами, такими как определение личности человека, от которого исходит договор, при этом неизвестно является ли лицо совершившее сделку правоспособным, не находится ли он в состоянии аффекта или достиг ли он возраста, которая позволяет самостоятельно совершать сделки, получит ли покупатель качественный товар или получит ли вообще. Попытки найти данное лицо по электронной почте является затруднительным, так как лицо может зарегистрировать в одной стране, а сам находиться в другой, а предпринимательскую деятельность осуществлять вообще из третьей страны. В случае споров сложно определить подсудность данных дел к какому-либо государству, сложно найти лицо, которое будет нести ответственность за правонарушения.

В ходе законотворческой деятельности в указанной сфере законодателю следует учитывать два ключевых момента: модернизация технологий и уровень глобализации международных экономических отношений.

Развитые в экономическом плане страны Европы разрабатывают нормативно-правовые акты по вопросам электронного обмена данными. Данное явление в Европе получило широкое распространение. Одна из первых стран Европы, где был принят Закон об электронной подписи является Германия. Именно в Германии впервые законодательно урегулированы исследуемые нами отношения.

В данный момент в Европе развивается явление, которое называется «Электронная Европа». Задачами данной программы являются: обеспечение свободы движения электронного обмена данными, уважение и соблюдение прав человека в процессе совершения сделок электронным способом. А также программа выполняет задачи по повышению занятости населения за счет создания рабочих мест в рамках цифровой экономики, информационное развитие малого и среднего бизнеса.

Германия опередила многих стран Европы по созданию эффективного правового механизма в сфере регулирования электронных сделок. Электронное совершение сделок становится все более популярным в Германии. За год немцы совершают больше 50 миллион сделок посредством сети Интернет. В категории B2B Германия находится в десятке Европейских стран. Высокий уровень защиты интересов потребителей, заключающих дистанционные сделки, наблюдается во всех странах Европейского союза. Защита данных играет важную роль в сети розничной торговли. Согласно закону о защите данных трейдеры обязаны информировать посетителей о их присутствии в сети, о сборе их данных, об использовании личных данных.

В Европе идет процесс гармонизации правовых положений электронного документооборота. Нарушение этих положений могут привести к большим штрафам для потребителей, а также могут запретить предпринимательскую деятельность.

Среди Интернет-ритейлеров, Amazon и Otto являются самыми популярными в Германии. 85 процентов населения Германии совершают покупки через них. [2. с 2].

Впервые в июне 2000 года в Европейской Комиссии говорилось о некоторых аспектах электронного документооборота [3. С.178].

В Европе, посредством электронного совершения сделок происходит формирование единого рынка. [4. С.204].

В Европе предоставление услуг по запросу каждому человеку индивидуально является обязательной услугой, оказываемой по телефону. [5, с.552]. Данная концепция включает в себя предоставление следующих услуг: предоставление данных, доступ к базам данных, передача и хранение данных.

Определения места совершения сделок электронным способом, является одним из важных вопросов в Европе. Из практики можно сделать вывод, что место заключения сделки поставщиком

считается место, где он осуществляет предпринимательскую деятельность, то есть место, где зарегистрирована компания или место жительства гражданина. Это имеет важное значение, если дело дойдет до суда.

Принцип свободы предоставления информации не включает в себя информацию, касающуюся вопросов общественного порядка, нравственности, медицинской тайны, вопросы нравственности и т.д.

Программа «электронная Европа», которая широко внедряется в Европе направлена на широкое внедрение электронно-коммуникационных средств в жизнь людей. Правовая сторона данной программы направлена на: обеспечение свободы оказания услуг по передаче данных, при этом соблюдается право человека на неприкосновенность частной жизни.

Кроме того, в странах Европы действует модель регламентации цифровых подписей, так как для регулирования отношений в сфере электронных сделок принципиальным является признание юридической силы цифровых подписей.

Для разрешения правовых споров в сфере электронной коммерции необходимо разработать законодательную стратегию, способствующая интеграции отечественного права в глобальный рынок. Для этого необходимо разработать единые правила сделок, совершаемых в электронном виде.

Основными задачами данной стратегии должны быть разработка нормативно-правовых актов обеспечивающих правовую определенность в сфере электронных сделок. Каждый институт сферы электронных сделок нуждается в правовой определенности. Большинство сделок, совершаемых в электронном виде не регулируется, а те сферы, которые регулируются, как показывает практика, недостаточной степени разработаны. К примеру, покупка товаров или услуг через Интернет-магазин. Большинство правонарушений остаются нерешенными в силу сложности определения личности продавца, а если это компания, то юридического адреса компании и т.д. Данные вопросы нуждаются в рассмотрении со стороны законодателя. Автором предлагается разработка Федерального закона «Об электронных сделках», где будут закреплены нормы, регулирующие все вопросы, касающиеся сделок, совершение которых происходит электронным способом.

Кроме того, названная стратегия должна способствовать интеграцию российской системы электронных сделок в глобальную правовую инфраструктуру, в том числе с помощью унификации нормативно-правовых актов в сфере электронных сделок. Как отмечает М.М. Богуславский, унификация может осуществляться разработкой положений в рамках международных договоров, созданием модельных, единообразных законов и т.д. Это в большинстве случаев задача международных организаций. Интеграцию можно добиться путем выработки единой методологии, исполь-

зованием опыта других стран и т.д. Хотелось бы отметить, что сделки, совершаемые в электронном виде, подразумевают также электронную торговлю. Данные понятия соотносятся как общее и частное, где электронная торговля является более узким понятием.

В России существуют много тормозящих факторов развития электронного совершения сделок. К ним можно отнести следующие: низкая защищенность интеллектуальной собственности, недоверие покупателей в качество товара приобретаемой в Интернет-провайдере. Проблемы могут возникать при возврате товаров, находящихся в других городах или странах.

Кроме того, электронные средства платежей не всегда обеспечивают сохранность конфиденциальной информации о человеке.

При устранении данных проблем, электронная коммерция может относиться к успешным отраслям цифровой экономики в России. Как отмечают многие исследователи, целесообразным было бы привлекать лиц и компании, которые заняты ведением бизнеса через сеть при разработке законов регулирующие отношения, вытекающие из сделок, совершаемых в электронном виде.

Предлагается также, закрепление на законодательном уровне термин «электронная сделка» вместо сделки, совершаемые в электронном виде.

Литература

1. Юрасов А.В. Основы электронной коммерции // Горячая линия. Телеком. – М., 2014. – С. 500.

2. ТОП-10 eCommerce рынков мира. Электронный ресурс [дата обращения 22.03.2020] URL: <https://habr.com/ru/company/payonline/blog/372223/>
3. Directive No. 2000/31/EC (OJ 2000, L 178)
4. Directive No. 98/34, art. 1(2) (OJ 1998, L 204).
5. Оказание телевизионных услуг в ЕС Директива № 89/552.

IMPROVING RUSSIAN LEGISLATION IN THE FIELD OF ELECTRONIC TRANSACTIONS BY IMPLEMENTING THE GERMAN EXPERIENCE IN THIS AREA

Kusaeva A.R. kizi

Financial University under the Government of the Russian Federation

The Development of digital technologies and the spread of e-Commerce in the Russian legal order pose the question of finding and forming an adequate legal regulation of these new relations. Studying and taking into account the relevant experience of other legal systems, including the law of Germany and the European Union, should be of interest to Russian law. The article considers the legal approaches that have been formed in the EU and German law and related to the electronic form of transactions.

Keywords: electronic transaction, digital economy, information technologies, Internet, “electronic Europe”, globalization of economic relations.

References

1. Yurasov A.V. The Basics of E-Commerce // Hotline. Telecom. – М., 2014. – С. 500.
2. TOP 10 eCommerce markets in the world. Electronic resource [accessed date 03/22/2020] URL: <https://habr.com/en/company/payonline/blog/372223/>
3. Directive No. 2000/31 / EC (OJ 2000, L 178)
4. Directive No. 98/34, art. 1 (2) (OJ 1998, L 204).
5. The provision of television services in the EU Directive No. 89/552.

Проблемы реализации имущественных прав участников хозяйственных обществ при заключении корпоративного договора

Марасанов Валерий Михайлович,

соискатель, кафедра авторского права, смежных прав и частноправовых дисциплин, ФГБОУ ВО «Российская государственная академия интеллектуальной собственности»
E-mail: vm21201@yandex.ru

Предметом исследования, результаты которого приведены в настоящей статье, являлось правовое регулирование отношений, связанных с заключением корпоративных договоров, включая проблемы распоряжения имуществом хозяйственного общества и его нематериальными активами, определения понятия «корпоративного договора», его признаков и сферы применения.

Цель работы состоит в обосновании предложений, направленных на совершенствование правового регулирования корпоративных договоров для усиления возможностей контроля со стороны участников хозяйственных обществ, в том числе миноритарных участников, за соблюдением порядка и условий принятия решений, согласованных сторонами корпоративных отношений.

Методологическую основу исследования составили сравнительно-правовой и формально-юридический методы.

Результаты исследования позволили автору обосновать вывод о положительных в целом последствиях внесения в гражданское законодательство положений о корпоративном договоре, поскольку именно они обеспечивают фундамент для дальнейшего развития правового регулирования корпоративных правоотношений в Российской Федерации. Автором также обоснован ряд выводов и предложений, направленных на совершенствование действующего законодательства и практики его применения.

Область применения результатов исследования, сделанных выводов и предложений составляют правотворческая и правоприменительная сферы, результаты исследования могут представлять также интерес для преподавательской деятельности, использоваться в образовательном процессе.

Ключевые слова: гражданское право, корпоративный договор, корпоративные правоотношения, акционерное соглашение, правообладатели, исключительное право.

Проблемы реализации имущественных прав участников хозяйственных обществ при заключении корпоративного договора

Значительные по своему объему и содержанию изменения, внесенные в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) в 2014 году, стали новым этапом в развитии современного российского гражданского права, в том числе при решении вопросов правового регулирования корпоративных отношений¹. На протяжении длительного времени участниками хозяйственных обществ заключались в различной форме соглашения, которые могли рассматриваться в качестве квази-корпоративных договоров при отсутствии единых основополагающих законодательных положений, применимых в отношении таких договоров [2], [6]. С принятием вышеуказанных изменений фактически сложившиеся корпоративные отношения получили свое отражение в ГК РФ.

Вместе с тем формальное закрепление понятия корпоративного договора и основных относящихся к нему положений в статье 67.2 ГК РФ не решило основных проблем, связанных с развитием правового регулирования корпоративных правоотношений с учетом необходимости достижения оптимального баланса интересов между их участниками для различных случаев их реализации. Так, определение корпоративного договора в пункте 1 указанной статьи, фактически приравняющее корпоративный договор к акционерному соглашению, привело, как представляется, к неоправданному сужению сферы его действия, ограничению ее только вопросами, связанными с управлением обществом, а также приобретением или отчуждением долей в его уставном капитале или акций.

Корпоративный договор призван опосредовать широкий круг корпоративных отношений [9], в том числе не только по управлению обществом и осуществлению прав в отношении долей в его уставном капитале или акций, но также по определению порядка распоряжения имуществом хозяйственного общества, контролю за его соблюдением, порядку и условиям совершения сделок при привлечении инвестиций, распоряжении правами на создаваемые результаты интеллектуальной деятельности и т.д. Между тем формальное определение корпоративного договора в ГК РФ приравнивало его

¹ Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 12.05.2014, № 19, ст. 2304.

к акционерному соглашению, предусмотренному статьей 32.1 Федерального закона «Об акционерных обществах»¹, а также к договору об осуществлении прав участников общества с ограниченной ответственностью, возможность заключения которого установлена пунктом 3 статьи 8 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью»².

Незавершенность и непоследовательность законодательного закрепления положений о корпоративном договоре в законодательстве Российской Федерации привели к появлению новых проблем в сфере корпоративного управления и неразрывно связанными с вопросами корпоративного управления отношениями собственности, проявляющихся прежде всего в ограниченности возможностей участников корпоративных правоотношений по самостоятельному установлению правил согласования принимаемых решений, закреплению порядка их реализации, обязательного для всех участников хозяйственных обществ, принятию эффективных мер в случае нарушений сторонами корпоративного договора возлагаемых на них обязанностей.

В статье 67.2 ГК РФ корпоративный договор рассматривается как соглашение, позволяющее участникам общества решать вопросы, связанные прежде всего, как уже отмечалось, с управлением обществом и распоряжением акциями или долями в его уставном капитале. Между тем зарубежный опыт свидетельствует о том, что с помощью корпоративных договоров и акционерных соглашений (Shareholders Agreement, SHA) может решаться гораздо более широкий круг задач [4], [5]. Российская практика также показывает важность предоставления участникам обществ возможности урегулирования отношений по более широкому кругу вопросов.

Отдельную сложную проблему составляет возможность осуществления участниками хозяйственных обществ опосредованного распоряжения имуществом общества и его нематериальными активами, в том числе исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, принадлежащими обществу, а также эффективного контроля за таким распоряжением.

В настоящее время именно нематериальные активы, связанные с исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, составляют основу успешной деятельности многих современных компаний, однако отражение в корпоративном договоре порядка и условий осуществления прав на такие активы, исключающие злоупотребления как со стороны исполнительных органов общества, так и со стороны его участников, в частности, без учета интересов миноритар-

ных участников, уделяется мало внимания в отечественной доктрине. Участники хозяйственных обществ все чаще оказываются заинтересованы в возможности определения особого порядка распоряжения имуществом и нематериальными активами, в том числе исключительными правами на произведения и иные результаты интеллектуальной деятельности.

При рассмотрении проблем корпоративного договора, в частности, на примере реализации проектов создания аудиовизуальных произведений (кинофильмов, сериалов) [3, С. 156–164], разработки новых программ и электронных сервисов, а также других стартапов видно, что реализация таких проектов, как правило, включает несколько этапов: в течение начального этапа подготавливаются материалы для продвижения проекта и привлечения инвестиций, включая создание синопсисов кинофильмов, сценариев первых серий, создание моделей, разработка прототипов, подготовка презентационных материалов, на следующем этапе происходит привлечение инвесторов или партнеров для реализации проекта, а при успешном развитии проекта решаются задачи дальнейшего привлечения инвестиций [8, С. 169–170].

При этом уже на начальном этапе реализации проекта участникам требуется определение организационной структуры для его реализации, а также урегулирование отношений, связанных с дальнейшим привлечением инвестиций и распоряжением правами на создаваемые объекты интеллектуальной собственности. Недостаточная урегулированность данных вопросов может привести в дальнейшем к невозможности реализации проекта, а также к утрате прав на создаваемые результаты интеллектуальной деятельности, которые должны составлять основу будущей капитализации компании.

На основе анализа зарубежного опыта и российской практики договорного регулирования корпоративных отношений [11] можно сделать вывод о необходимости признания неоднородного характера корпоративного договора и целесообразности расширения сферы его действия. Корпоративный договор должен позволять его участникам согласованным образом решать вопросы осуществления своих корпоративных прав, в том числе связанные с управлением хозяйственным обществом, приобретением или отчуждением акций или долей в его уставном капитале, а также осуществлять эффективный контроль за распоряжением имуществом общества и его нематериальными активами, в том числе исключительными правами на принадлежащие обществу результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации.

В связи с этим наиболее широким образом возможно определить корпоративный договор как соглашение участников хозяйственного общества или иных лиц в случаях, когда это допускается законом, в соответствии с которым определяется обязательный для заключивших его лиц порядок

¹ Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ (ред. от 04.11.2019) «Об акционерных обществах» // Собрание законодательства Российской Федерации, 01.01.1996, № 1, ст. 1.

² Федеральный закон от 05.02.1999 № 14-ФЗ (ред. 04.11.2019) «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Собрание законодательства Российской Федерации, 16.02.1998, № 7, ст. 785.

осуществления принадлежащих таким лицам корпоративных прав, включая обязанности осуществлять эти права определенным образом или воздерживаться (отказаться) от их осуществления, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласованно осуществлять иные действия по управлению обществом, приобретать или отчуждать доли в его уставном капитале (акции) по определенной цене или при наступлении определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения долей (акций) до наступления определенных обстоятельств. Кроме того, корпоративный договор может устанавливать обязательный для сторон порядок принятия решений по вопросам о распоряжении имуществом хозяйственного общества и его нематериальными активами, в том числе исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, которые принадлежат обществу либо в отношении которых общество обладает правами на основе заключенных лицензионных и иных договоров.

С учетом многообразия отношений, которые призван опосредовать корпоративный договор, целесообразно ввести на доктринальном уровне понятие «смешанного корпоративного договора», включающего неоднородные по своему содержанию элементы, включая в различных сочетаниях положения о порядке совместного или раздельного осуществления корпоративных прав, воздержания от их осуществления в установленных корпоративным договором случаях, порядок и условия отчуждения долей или акций при наступлении определенных обстоятельств, особом порядке принятия решений для учета согласованных интересов участников общества, в том числе миноритарных участников, особых правах и обязанностях участников при приобретении или отчуждении долей (акций), включая обязанность по их продаже в определенных корпоративным договором специальных случаях, порядок разрешения конфликтных ситуаций, порядок и условия финансирования определенных видов деятельности хозяйственного общества, привлечения инвестиций и принятия новых участников общества, условия распределения прибыли, порядок контроля за распоряжением имуществом общества и его нематериальными активами, а также положения по иным вопросам, которые участники корпоративного договора посчитают необходимым урегулировать при его заключении.

При этом договор об осуществлении прав участников общества с ограниченной ответственностью (п. 3 ст. 8 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью») и акционерное соглашение, заключаемое между акционерами (ст. 32.1 Федерального закона «Об акционерных обществах»), могут рассматриваться в качестве отдельных видов корпоративного договора, а также могут входить в состав корпоративного договора в качестве элементов такого договора.

При рассмотрении теоретических вопросов соотношения корпоративного договора, положений законодательства и учредительных документов хозяйственного общества возможно сделать вывод о дуалистической природе корпоративного договора, который опосредует обязательственные отношения его участников, но одновременно может играть роль локального нормативного акта, восполняющего или в определенных случаях заменяющего положения учредительных документов хозяйственного общества.

По-видимому, наиболее рациональным и обоснованным может стать подход, в соответствии с которым положения корпоративного договора могут признаваться недействительными только в случае, если они противоречат императивным требованиям действующих законодательных актов. Во всех остальных случаях положения корпоративного договора в качестве согласованной воли его участников должны иметь преимущественное значение для участников хозяйственного общества, заключивших такой корпоративный договор, в том числе в случаях, когда положения корпоративного договора противоречат положениям устава (учредительных документов) хозяйственного общества или иным договорам, заключенным между ними.

Необходимо также расширить возможность применения положений корпоративного договора при регулировании отношений с лицами, не являющимися его участниками. Так, в отношении третьих лиц положения корпоративного договора могут применяться в случаях, когда такие третьи лица знали или должны были знать о наличии корпоративного договора, в том числе при наличии в уставе (учредительных документах) хозяйственного общества положений об обязательном заключении его участниками корпоративного договора, а также в случае, если такие третьи лица были уведомлены о заключении корпоративного договора до заключения сделки с хозяйственным обществом.

Признаками корпоративного договора должны признаваться самостоятельный характер регулирования отношений между участниками корпоративных правоотношений и его восполнительный характер, позволяющий включать в него решения по вопросам, не отраженным в учредительных документах хозяйственного общества. При этом в отличие от сложившихся традиционных взглядов, как представляется, к числу обязательных признаков корпоративного договора вопреки сложившейся практике не должна относиться непубличность, невозможность изменения условий без согласия всех участников и необязательность для лиц, не являющихся участниками корпоративного договора.

Так, несмотря на присущий корпоративным договорам в качестве общего признака непубличный характер, отдельные положения корпоративного договора, в том числе относящиеся к порядку и условиям распоряжения имуществом общества

и его нематериальными активами, в том числе исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, принадлежащими обществу, могут иметь публичный характер, если иное не будет установлено сторонами корпоративного договора.

Допустимым также представляется включение в корпоративный договор условий, позволяющих осуществлять изменение положений такого корпоративного договора в установленном им порядке, в том числе без получения дополнительного согласия отдельных его участников, поскольку при наличии базовых начальных условий и договоренностей следует признавать, что его участники при заключении корпоративного договора выразили также согласие на установленный им порядок его изменения.

В то же время необходимо изменить существующий доктринальный подход, в соответствии с которым корпоративные договоры признаются обязательными только для лиц, которые являются их сторонами, например, для случаев, когда уставом (учредительными документами) хозяйственного общества предусмотрена обязательность заключения корпоративного договора участниками хозяйственного общества. В качестве общего правила может быть установлено, что ни одно из лиц, ставших участником хозяйственного общества, учредительными документами которого предусмотрена обязательность заключения корпоративного договора и определены основные вопросы, подлежащие закреплению в таком соглашении, не вправе без достаточных на то оснований отказаться от заключения такого корпоративного договора. В случае уклонения участника хозяйственного общества от заключения корпоративного договора в указанных случаях положения такого корпоративного договора, заключенного другими участниками, должны действовать в отношении участника, уклоняющегося от его заключения.

Таким образом в случае, когда уставом предусмотрена обязательность заключения корпоративного договора и обязательность присоединения к нему для новых участников, положения заключенного корпоративного договора должны действовать в отношении участника, уклоняющегося от его заключения. Приобретая акции или доли общества новый участник тем самым должен признаваться принявшим на себя положения, предусматриваемые корпоративным договором, о наличии и содержании которого ему было известно

Важным направлением развития правового регулирования корпоративных правоотношений представляется предоставление сторонам корпоративного договора права требовать включения в устав хозяйственного общества положений, согласованных сторонами корпоративного договора и отражающих особенности распоряжения исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, которые принадлежат обществу либо в от-

ношении которых общество обладает правами на основе заключенных лицензионных и иных договоров. Такие права, как уже отмечалось, часто являются особо ценным активом общества, в связи с чем его участники должны обладать возможностью контроля за осуществлением таких прав, в том числе за решениями, принимаемыми по указанным вопросам органами управления хозяйственного общества.

В значительной части случаев объективная оценка стоимости таких прав является затруднительной до реализации основанных на них проектов: постановки кинофильмов, выпуска новых программ, запуска электронных сервисов и т.д. Это позволяет недобросовестным лицам, в том числе с согласия мажоритарных владельцев, «выводить» такие права из общества. Участники общества должны иметь возможность определить в уставе или корпоративном договоре порядок реализации таких прав, а также возможность изменения установленного ими порядка для отдельных видов прав или случаев их использования.

Для исключения возможности отчуждения принадлежащих хозяйственным обществам исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности без согласия их участников или иного распоряжения такими правами с причинением ущерба обществу и его участникам необходимо расширить теоретическое понятие «крупной сделки» на случаи распоряжения указанными правами, если это предусмотрено учредительными документами хозяйственного общества или корпоративным договором, заключенным его участниками, включая любые виды сделок, предусматривающие отчуждение или возможность отчуждения (перехода) принадлежащих хозяйственному обществу исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации вне зависимости от наличия и размера подлежащего выплате вознаграждения.

К числу крупных сделок должны относиться также любые виды сделок, предусматривающих предоставление или возможность предоставления на срок, превышающий пять лет, исключительных или простых (неисключительных) лицензий на использование результатов интеллектуальной деятельности или средств индивидуализации вне зависимости от наличия и размера подлежащего выплате вознаграждения и иных условий использования.

При этом стороны корпоративного договора должны иметь возможность изменять порядок и условия совершения указанных сделок, связанных с осуществлением принадлежащих хозяйственному обществу исключительных прав, в том числе исключая применение положений о «крупных сделках» в отношении всех или отдельных видов указанных сделок либо распространяя их действие на дополнительно определяемые ими случаи с возможностью включения соответствующих положений в устав (учредительные документы) хозяйственного общества для обеспечения их обяза-

тельности третьими лицами, вступающими в договорные отношения с таким обществом.

Вне зависимости от гражданства участников (акционеров) хозяйственного общества предоставить им возможность подчинения отношений, регулируемых корпоративным договором, иностранному праву по выбору его участников [1], а также возможности включения в корпоративный договор арбитражных оговорок и иных положений, позволяющих передавать споры, связанные с выполнением условий заключенного корпоративного договора, на рассмотрение международным коммерческим арбитражным судам.

Данный подход необходим для возможности привлечения к участию в создаваемых хозяйственных обществах физических и юридических лиц вне зависимости от их гражданства и места жительства, в том числе инвесторов из других правовых юрисдикций, а также расширения правовых возможностей для урегулирования между участниками хозяйственного общества возникающих правоотношений [10], в том числе связанных с реализацией проектов по созданию и трансграничному использованию результатов интеллектуальной деятельности, самостоятельного определения порядка и условий соинвестирования в такие проекты, исключения необходимости перевода управления ими в иные правовые юрисдикции.

В случае нарушения участником корпоративного договора предусмотренных им положений, выразившегося в нарушении корпоративный договор волеизъявлении на общем собрании участников общества, такое волеизъявление не должно приниматься во внимание, а результаты общего собрания должны определяться на основе положений, предусмотренных корпоративным договором.

При уклонении участника общества от совершения сделок и иных действий, предусмотренных корпоративным договором, согласие на совершение таких сделок и иных действий предполагается полученным от уклоняющегося от их совершения участника, при этом заинтересованные лица вправе обращаться в суд для признания факта наличия согласия, если это необходимо для совершения соответствующих сделок или иных действий, в том числе при необходимости совершения регистрационных действий по передаче прав или предоставлению лицензий на использование результатов интеллектуальной деятельности в случаях, установленных законом.

Взыскание убытков при этом должно рассматриваться в качестве дополнительного [7], а не основного способа защиты прав других участников корпоративного договора при нарушении одним из участников такого договора установленных им обязательств.

Система правового регулирования корпоративных правоотношений в Российской Федерации нуждается в дальнейшем развитии. Как неоднократно отмечалось, формальное заимствование иностранных правовых институтов без учета специфики российского права, доктринальных и законо-

дательных подходов, правоприменительной практики, поспешное включение их в усеченном виде в отечественное законодательство не приносит того положительного результата, который обеспечивается соответствующими правовыми институтами при их применении в странах, в которых их возникновение и развитие происходили эволюционным путем, опирались на состояние экономики и потребности развития экономических отношений.

Именно такая ситуация сложилась с корпоративным договором в российском гражданском праве, имплементация которого в гражданское законодательство и правоприменительную практику произошло без оценки возможных проблем, без учета необходимости обеспечения тесной взаимосвязи между данным правовым институтом и связанными с ним или с его отдельными элементами положениями российского гражданского законодательства, при игнорировании многообразия возникающих на практике гражданско-правовых отношений.

Вместе с тем следует отметить положительный эффект от внесения в гражданское законодательство положений о корпоративном договоре, поскольку именно они обеспечивают фундамент для дальнейшего развития правового регулирования корпоративных правоотношений в Российской Федерации.

Литература

1. Асосков А.В. Коллизионное регулирование договоров об осуществлении корпоративных прав (корпоративных договоров) // Закон. 2014. № 8. – С. 31–42.
2. Бирюков Д. Квазикорпоративные договоры: новелла российского законодательства // Хозяйство и право. 2015. № 5 (460). – С. 28–44.
3. Близнец И.А., Леонтьев К.Б. Авторское право и смежные права / Под ред. И.А. Близнеца. – М.: Проспект, 2015. – 416 с.
4. Бородкин В.Г. Предмет и содержание корпоративного договора в России и иностранных правовых порядках // Право и экономика. 2014. № 2 (312). – С. 39–44.
5. Гарифуллина Э.Р. Корпоративный договор в российском законодательстве и его соотношение с основными моделями корпоративных договоров зарубежных стран // Вопросы российской юстиции. 2019. № 3. – С. 331–339.
6. Иноземцев М.И. Генезис института акционерных соглашений в России и иностранных государствах // Юрист. 2017. № 3. С. 37–41.
7. Иноземцев М.И. О мерах ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, вытекающих из акционерного соглашения, по праву зарубежных стран // Страхование право. 2017. № 2 (75). – С. 46–50.
8. Марасанов В.М. Корпоративный договор как инструмент охраны и реализации исключительных прав на произведения // Гуманитар-

ные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 2. – С. 169–171.

9. Мухаметшин А. Возможность применения иностранного права к корпоративному договору. Сработала ли реформа 2013 года? // Журнал Российской школы частного права. 2019. № 2. – С. 123–132.
10. Ситдикова Р.И., Бакулина Л.Т. Регулятивная роль корпоративного договора // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 11 (194). – С. 76–80.
11. Терновкая О.А., Соловьева С.В. Теоретико-правовое сравнительное исследование правовой природы корпоративного договора по праву Франции и США // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5 (66). – С. 69–74.

PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE RIGHTS OF PARTICIPANTS OF BUSINESS COMPANIES IN A CORPORATE AGREEMENT

Marasanov V.M.

FGBOU VO «Russian State Academy of Intellectual Property»

The subject of the study, the results of which are presented in this article, was the legal regulation of relations related to the conclusion of corporate contracts, including the problems of disposition of property of a business company and its intangible assets, the definition of the concept of “corporate contract”, its features and scope.

The purpose of the work is to substantiate the proposals aimed at improving the legal regulation of corporate contracts in order to enhance the possibilities of control by the participants of business companies, including minority participants, over compliance with the procedure and conditions of decision-making agreed upon by the parties to corporate relations.

The methodological basis of the study was formed by comparative legal and formal-legal methods.

The results of the study allowed the author to substantiate the conclusion about the generally positive consequences of introducing provisions on corporate contracts into the civil legislation, as they provide the basis for further development of legal regulation of cor-

porate legal relations in the Russian Federation. The author also justified a number of conclusions and proposals aimed at improving the current legislation and practice of its application.

The area of application of the research results, conclusions and proposals made are lawmaking and law enforcement practice, the research results may also be of interest for teaching activities and used in the educational process.

Keywords: civil law, corporate contract, corporate legal relations, shareholders agreement, rights holders, exclusive rights.

References

1. Asoskov A.V. Conflict regulation of agreements on the exercise of corporate rights (corporate agreements) // Law. 2014. No. 8. – P. 31–42.
2. Biryukov D. Quasicorporate agreements: short story of Russian legislation // Economy and Law. 2015. No. 5 (460). – P. 28–44.
3. Twin I.A., Leontiev K.B. Copyright and Related Rights / Ed. I.A. The twin. – M.: Prospect, 2015. – 416 p.
4. Borodkin V.G. The subject and content of the corporate contract in Russia and foreign law and order // Law and Economics. 2014. No. 2 (312). – P. 39–44.
5. Garifullina E.R. Corporate agreement in Russian legislation and its relationship with the main models of corporate agreements of foreign countries // Issues of Russian Justice. 2019.No 3. – P. 331–339.
6. Inozemtsev M.I. The genesis of the institution of shareholder agreements in Russia and foreign countries // Lawyer. 2017. No. 3. P. 37–41.
7. Inozemtsev M.I. On measures of responsibility for non-performance or improper performance of obligations arising from a shareholder agreement under the law of foreign countries // Insurance Law. 2017. No. 2 (75). – P. 46–50.
8. Marasanov V.M. Corporate agreement as a tool for the protection and realization of exclusive rights to works // Humanitarian, socio-economic and social sciences. 2020. No. 2. – P. 169–171.
9. Mukhametshin A. Possibility of applying foreign law to a corporate agreement. Did the reform of 2013 work? // Journal of the Russian School of Private Law. 2019.No 2. – P. 123–132.
10. Sitdikova R.I., Bakulin L.T. The regulatory role of a corporate contract // Property Relations in the Russian Federation. 2017. No. 11 (194). – P. 76–80.
11. Ternovaya O.A., Solovieva S.V. Theoretical and legal comparative study of the legal nature of a corporate contract under the law of France and the USA // Journal of Foreign Legislation and Comparative Law. 2017. No. 5 (66). – P. 69–74.

Правовое регулирование обеспечения информационной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства

Рустамов Павел Анварович,

студент, кафедра компьютерного права и информационной безопасности, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
E-mail: pavel.rustamov@inbox.ru

В настоящей статье автор делает попытки разобраться в системе информационной инфраструктуры, декларированной в законодательном массиве, создающей условия для развития экономики Российской Федерации, в частности малого и среднего предпринимательства. Автор демонстрирует уровень внедренности современных информационных технологий в экономические процессы, проходящие с участием вышеописанных субъектов. Автор приходит к выводу о том, что роль информации и информационных технологий в современных реалиях крайне высока, потому что именно они стали образующими элементами в сфере управления деятельностью хозяйствующих субъектов, а также критерием, позволяющем контролировать бизнес, следовательно, повышать его добросовестность и прозрачность.

Ключевые слова: информационная поддержка, предпринимательская деятельность, хозяйствующий субъект, разновидности поддержки, развитие информационной инфраструктуры.

Международное общество, в том числе и российское, в настоящее время переживает четвертую информационную революцию, которая характеризуется появлением персонального компьютера, и как логическое следствие, развитием информационно-телекоммуникационной системы «Интернет» (стоит упомянуть, что принципы построения сети Интернет, которые легли в основу дальнейшего развития технологий, были впервые опробованы в сети военного характера ARPANET). Именно «Интернет» начинает играть важную роль при осуществлении бизнес-процессов. Он упрощает жизнь предпринимателей, сохраняя их время, которое они могут потратить на ведение своего дела и развитие отрасли экономики в целом. Поэтому, неудивительно, что государство уделяет внимание проблематике развития информационных технологий для предпринимателей, ведь чем лучше дела обстоят в частном секторе экономики, тем лучше проходят процесс аккумулирования обязательных платежей, в первую очередь, налогов. В призме тематики статьи, вопрос развития информационно-телекоммуникационной системы «Интернет», по мнению автора, стоит рассматривать как источник информации о деятельности субъектов хозяйствования, способствующей повышению прозрачности. В целях аргументации вышеописанного положения, можно обратиться к нормам Федерального закона № 129-ФЗ от 2001 года [1], в частности, статьи 4, 5, 6.

Положения статьи 4 гласят о принципах ведения реестров. Согласно данной норме, государственные реестры содержат подробную информацию о юридических лицах, а также об индивидуальных предпринимателях. Для подробного изучения вопроса следует рассматривать изложенную норму в совокупности с положениями статей 5 и 6. Статья 5 формирует перечень сведений, которые вносятся в реестры, а пункт 1 статьи 6 провозглашает информацию открытой и общедоступной, за исключением некоторых сведений, указанных в нормативно-правовом акте. В целях исполнения положения Закона были созданы Единый государственный реестр юридических лиц и Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей (ЕГРЮЛ и ЕГРИП). Функции по ведению данных реестров возложены на Федеральную налоговую службу.

Информационная разновидность поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства не ограничивается вышеописанным. Также в качестве поддержки осуществляется ведение реестра организаций, образующих инфраструктуру для оказания помощи субъектам малого

и среднего предпринимательства. Реестр ведет АО «Корпорация МСП» (Акционерное общество «Корпорация МСП» создано Указом Президента Российской Федерации) [2]. В качестве примера, можно привести организацию из реестра – Автономная некоммерческая организация «Центр поддержки предпринимательства Смоленской области», организация оказывает консультационную поддержку (консультационные услуги по вопросам финансового планирования, правового обеспечения, информационного сопровождения и иные). Организации из перечня оказывают финансовую, имущественную, консультационную и иные виды поддержек.

Помимо всего прочего, не стоит забывать о том, что информационно-телекоммуникационная система «Интернет» предоставляет свободный доступ к информации об оборотах товаров (работ, услуг), которые производятся субъектами малого и среднего предпринимательства, а также об их финансовом состоянии. Что, с одной стороны, упрощает работу Федеральной налоговой службы по осуществлению государственной политики в рамках налогового контроля, с другой стороны, усложняет ее, так как остается вопрос добросовестного поведения объекта контроля. В корреляции с показателями об оборотах товаров (работ, услуг), которые производят субъекты малого и среднего предпринимательства, проходит сфера публичных закупок [3], в которой тоже огромное значение играет сеть «Интернет». Так, статья 4 Закона № 44-ФЗ устанавливает, что для информационного обеспечения контрактной системы ведется централизованная информационная система [4], задачей которой является формировать, обрабатывать, хранить и предоставлять данные, а также осуществлять контроль за соответствием информации, включенной в план-график; информации, содержащийся в извещениях об осуществлении закупок; в документации о закупках и другие разновидности информации из перечня Закона. Тем самым это обеспечивает исполнение законодательства о защите конкуренции [5], поддерживая и развивая добросовестную конкуренцию. Порядок функционирования информационной системы устанавливается Правительством Российской Федерации.

В систему информационной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства входит информация о государственных и муниципальных программах (подпрограммах) [6]. Данное явление является значительным, потому что позволяет осуществлять контроль, получать информацию о фактическом исполнении программ, а также способствует повышению ответственности власти в силу того, что установлены четкие сроки и описание программ, размещенные в общедоступном формате.

В силу специфики работы можно дополнить статью еще одной разновидностью поддержки – консультационная. Консультационную поддержку осуществляют органы государственной вла-

сти и органами местного самоуправления. Статья 20 Закона [7] описывает виды консультационной поддержки – создание организации, обеспечение их деятельности, а также возмещения затрат на оплату консультационных услуг. Несмотря на расплывчатое определение последнего положения, на практике компенсация может быть осуществлена в отношении затрат по оказанию консультационных услуг, только организациям, формирующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. Стоит отметить, что данное положение имеет двойную правовую природу поскольку компенсация затрат, осуществленных на оказание такой поддержки, можно рассматривать как разновидность финансовой поддержки, оказываемой государством в рамках исполнения 209-ФЗ.

Стоит отметить, что в настоящее время уровень поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства достаточно высок. В подтверждение тезиса автора можно привести пример перечень объектов государственного и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных права субъектов малого и среднего предпринимательства). Субъектам предоставлен такой перечень объектов, которые могут быть переданы субъектам малого и среднего предпринимательства на возмездной основе, безвозмездной основе либо на льготных условиях для осуществления своей хозяйственной деятельности. Данное положение включается в систему информационной поддержки и демонстрирует уровень развития такой поддержки в Российской Федерации.

В системе инфраструктуры информационного обеспечения предпринимательской деятельности главенствующую роль играют органы государственной, региональной и муниципальной власти, поскольку именно они ответственны за разработку и реализацию проектов по созданию информационных систем, обеспечивающих исполнение соответствующих норм законодательства.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что роль информации как любых сведений независимо от формы их предоставления [8] в сфере оказании поддержки субъектам предпринимательства, в том числе субъектам малого и среднего предпринимательства, крайне высока, потому что именно она является образующим элементом в сфере управления деятельности хозяйствующих субъектов, а также критерием, позволяющем контролировать бизнес, а следовательно повышать его добросовестность и прозрачность.

Литература

1. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (дата обращения 15.03.20) // СПС Консультант-Плюс.

2. Указ Президента Российской Федерации от 05.06.2015 № 287 «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства» (дата обращения 15.03.20) // СПС КонсультантПлюс.
3. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (дата обращения 15.03.20) // СПС КонсультантПлюс.
4. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>
5. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (дата обращения 15.03.20) // СПС КонсультантПлюс.
6. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/programs/subActionsList?gpld=15&pgpld=823E30F2-5B66-4E3A-84B1-9B301293472B>
7. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (дата обращения 15.03.20) // СПС КонсультантПлюс.
8. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (дата обращения 15.03.20) // СПС КонсультантПлюс.

LEGAL REGULATION OF PROVIDING INFORMATION SUPPORT TO SMALL AND MEDIUM-SIZED BUSINESS ENTITY

Rustamov P.A.

Moscow State University

In this article, the author attempts to understand the system of information infrastructure declared in the legislative array, which creates conditions for the development of the economy of the Russian Federation, in particular small and medium-sized businesses. The author demonstrates the level of implementation of modern information technologies in the economic processes that take place with the participation of the above-described subjects. The author concludes that the role of information and information technologies in modern realities is extremely high, because they have become the forming elements in the management of business entities, as well as a criterion for controlling business, therefore, increasing its integrity and transparency.

Keywords: information support, business activity, business entity, types of support, development of information infrastructure.

References

1. Federal law of 08.08.2001 № 129-FZ «On state registration of legal entities and individual entrepreneurs» (accessed 15.03.20) // SPS ConsultantPlus.
2. Decree of the President of the Russian Federation of 05.06.2015 № 287 «On measures for the further development of small and medium-sized businesses» (accessed 15.03.20) // SPS ConsultantPlus.
3. Federal law of 05.04.2013 № 44-FZ «on the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs» (accessed 15.03.20) // SPS ConsultantPlus.
4. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>
5. Federal law of 26.07.2006 № 135-FZ «On protection of competition» (accessed 15.03.20) // SPS ConsultantPlus.
6. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/programs/subActionsList?gpld=15&pgpld=823E30F2-5B66-4E3A-84B1-9B301293472B>
7. Federal law of 24.07.2007 № 209-FZ «On the development of small and medium-sized businesses in the Russian Federation» (accessed 15.03.20) // SPS ConsultantPlus.
8. Federal law of 27.07.2006 № 149-FZ «On information, information technologies and information protection» (accessed 15.03.20) // SPS ConsultantPlus.

Условия действительности сделки в части содержания в праве Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки

Сидоркина Мария Станиславовна,

соискатель, кафедра гражданского права, Уральский
государственный юридический университет
E-mail: sidorkinamaria@mail.ru

Статья посвящена анализу нормативных требований, предъявляемых к содержанию сделки в правовом порядке Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. В частности, в сравнительном контексте рассматриваются механизмы признания сделки недействительной в случае прямого противоречия ее содержания нормам права, а также инструменты оценки порочности сделки в ситуации косвенной противности ее содержания основам правового порядка и нравственности.

Ключевые слова: действительность сделки; договор; законность содержания сделки; недействительность сделки; ничтожная сделка; основы правового порядка и нравственности; оспори-мая сделка; условия действительности сделки.

В первую очередь важно обратить внимание на то, что роль условий действительности сделки в части содержания представляется особенно значимой в рамках всего комплекса нормативных требований к сделке. Первостепенно это обусловлено тем, что именно данный элемент наполняет сделку правовым смыслом, регламентируя вопросы установления, изменения и прекращения юридических отношений для сторон [13, с. 83], что справедливо как для российского правового порядка, так и для правового порядка ему противопоставленного в рамках настоящего исследования, то есть правового порядка Соединенных Штатов Америки.

Для целей исследования условий действительности сделки в части содержания в юрисдикции Российской Федерации стоит уточнить правовой смысл понятия *содержания сделки*. Так, в российском праве понятие *содержания сделки* может рассматриваться в нескольких проекциях, в частности непосредственно как договорные права и обязанности сторон [3, с. 44], как выражение воли субъектов относительно их прав и обязанностей [9, с. 41], как совокупность условий сделки [4, с. 262], как само общественное отношение, лежащее в основе сделки [8, с. 53], или же иным образом. Переходя непосредственно к условиям действительности сделки, которые российское право предъявляет к ее содержанию, то оправданно выделять в нем две смысловые части, а именно условие о законности содержания сделки [1, Ст. 168] и условие о цели сделки [1, Ст. 169]. С точки зрения юридической техники нормативного закрепления оба требования сформулированы с опорой на весьма общие и не наделенные должной степенью правовой ясности формулировки, следовательно механизм их последующего практического применения может показаться несколько неочевидным и требующим дополнительных разъяснений.

Первое из требований, требование о законности содержания сделки [1, Ст. 168], описывается в науке как немаловажное условие в массиве всех нормативных регламентаций сделки и ее отдельных элементов [7, с. 53]. Рассуждая в целом, можно говорить о существовании трех основных научных подходов к пониманию смысла данного нормативного требования, которые были систематизированы в работе М.И. Семенова [11].

Первый подход, поддерживаемый ученым Е.А. Сухановым [5], рассматривает обсуждаемое условие действительности как нормативное предписание о «соответствии содержания сделки действующим правовым актам» [11].

Второй подход, который разделяется ученым В.П. Шахматовым [12], делит условие о законно-

сти содержания сделки на юридическую и фактическую составляющие. В контексте данного научного прочтения, юридическая составляющая представляет собой требование об общем соответствии содержания сделки нормативным актам и, помимо этого, включает в свой объем условие о наличии у лица правомочий на вступление в конкретную сделку. Стоит отметить, что включение в массив условий действительности сделки в части содержания требования очевидно субъектной природы видится несколько неоправданным, такая критика поддерживается и в науке [11]. Фактическая составляющая обсуждаемого условия действительности сделки заключается в наличии у субъектов реальной возможности исполнения договорных прав и обязанностей.

Третий подход, предложенный ученым И.Б. Новицким [11], под законностью сделки предлагает понимать комплекс из трех нормативных условий к сделке, включающий в себя условие о законности содержания сделки, условие о возможности исполнения сделки и условие об определенности содержания сделки. В рамках обсуждения данного подхода стоит отметить, что выделение в качестве самостоятельного элемента требования о возможности последующего исполнения сделки с позиций правоприменения имеет определенные основания. Действительно, вступление сторон в заведомо неисполнимую сделку предопределяет ее юридическую неполноценность и закономерную недобросовестность сторон. Несмотря на наличие практической обоснованности выделения данного требования в массиве нормативных условий к сделке, все же вопросы исполнимости сделки следует рассматривать в части условий к воле и волеизъявлению, что представляется более логичным с точки зрения общей системы условий действительности сделки. Третье требование, выделяемое в рамках рассматриваемого комплекса, а именно требование об определенности содержания сделки, находится в большей степени в плоскости вопроса незаключенности сделки, поэтому оправданность его выделения в рамках условий в части содержания сделки также видится спорной.

В нормативном комплексе условий действительности сделки в части содержания помимо условия о законности содержания сделки [1, Ст. 168] имеет место условие о цели сделки [1, Ст. 169]. Закон предписывает признание недействительной той сделки, цель которой находится в противоречии с основами правопорядка и нравственности, нанося вред либо одному из охраняемых благ или же обоим одновременно. Так как обсуждаемая норма права в качестве инструмента оценки действительности сделки избирает такой ее элемент как *цель*, требуется пояснить, что именно следует понимать под данным правовым термином.

Е.А. Суханов рассуждает о цели в сделке как об обязательном ее компоненте, так как именно благодаря цели абстрактная юридическая конструкция приобретает «конкретную юридическую

определенность» [5]. Непосредственно *целью сделки* можно считать разумно ожидаемый сторонами правовой результат сделки, закономерно вытекающий из ее правовой природы. Интересно в данном контексте обратиться к позиции О.В. Гутникова, который в качестве надлежащего правового основания признания сделки недействительной видит порочность только юридической цели сделки, тогда как порочность фактической цели к таким последствиям по мнению ученого приводить не может ввиду присущей ей внеправовой природы [7, с. 514].

Помимо этого, особая сложность применения обсуждаемой нормы права кроется в том числе в самой природе охраняемых благ, так как данные категории достаточно размыты для уяснения их смысла, на что имеются ссылки и в науке [6], и в судебной практике [2]. А.Г. Карапетов дает следующие дефиниции обсуждаемым терминам: под *основами правопорядка* ученый предлагает понимать «базовые принципы публичного порядка, общественной, политической и экономической организации общества, безопасность государства, гражданский мир, нормальное функционирование государственного аппарата и т.п.» [10, с. 395], а под *основами нравственности* – «фундаментальные этические ценности, разделяемые большинством населения внутри страны» [10, с. 395]. Последняя упомянутая категория особенно сложна для правоприменения тем, что скорее находится в спектре философской терминологии, а не правовой.

Следует также разграничить условие о законности содержания сделки и условие о цели сделки с позиций применения в оценке действительности сделки. Существует три основных подхода в вопросе разграничения предмета регулирования обсуждаемых норм: в частности, нормы могут соотноситься как общая и специальная нормы, как нормы с полностью самостоятельными предметами регулирования, или же как нормы, предмет регулирования которых пересекается в части.

О.В. Гутников придерживается позиции о полной самостоятельности предмета регулирования обсуждаемых норм, считая невозможным их рассмотрение как рода и вида [7, с. 513]. А.Г. Карапетов разделяет позицию О.В. Гутникова, указывая на некорректность рассмотрения условия о цели сделки как квалифицированного условия о законности содержания сделки, однако все же допускает рассмотрение обсуждаемых норм права как норм с пересекающимся в части предметом регулирования [10, с. 397]. А.Г. Карапетов в том числе указывает и на возможность их рассмотрения как норм с полностью самостоятельным предметом [10, с. 397], и данный взгляд видится наиболее приемлемым в рамках настоящего исследования. Видится, что разумным разграничением для применения обсуждаемых положений закона может являться, во-первых, охраняемое благо, и, во-вторых, характер противоречия содержания сделки такому благу. Таким образом, если условие о за-

конности содержания сделки предполагает приведение в состояние недействительности сделок с прямым противоречием норме закона или иного нормативного акта, то условие о цели сделки направлено на иссечение из правового поля сделок, косвенно наносящих вред охраняемому благу, которое в данном случае может иметь как правую природу (основы правопорядка), так и внеправовую (основы нравственности).

Переходя к рассмотрению условий действительности сделки в правопорядке Соединенных Штатов Америки, стоит заметить, что американское договорное право также уделяет внимание вопросу регулирования содержания сделки в контексте его законности и соответствия моральным нормативам. Однако, механизм правового закрепления требования о законности содержания сделки имеет свои отличия: так, если в российском праве формируется *общий режим законности сделки*, то в американском правопорядке имеет место *нормативное требование о ненарушении сделкой публичного порядка* (с англ. *the public limitations on contracts*). Важно уточнить, что целевая направленность данных нормативных требований сходна для сравниваемых правопорядков, однако механизмы регламентации содержательного компонента сделки имеют некоторые различия.

Начать стоит с того, что в американском договорном праве группа сделок, содержание которых прямо или косвенно вступает в противоречие с нормами законов или же нормами морали, именуется сделками, нарушающими публичный порядок (с англ. *the contracts that violate public policy*). В американской науке договорного права порочные в части содержания сделки предлагается разделять на две обширные категории [16, р. 480], в частности, на незаконные сделки (с англ. *the illegality doctrinal approach*) и аморальные сделки (с англ. *the immorality doctrinal approach*). Группа незаконных сделок предполагает включение в свой объем тех соглашений, содержание которых имеет прямое декларативное противоречие конкретной норме права. Критерий включения сделки в группу аморальных не требует наличия прямого противоречия конкретной правовой норме, однако общее содержание сделки должно явно нарушать социальные нормативы, наносить вред публичному порядку или подрывать основы морали.

Для юрисдикции Соединенных Штатов Америки научный подход к выделению двух групп сделок с пороком содержания представляется логичным, так как опирается на действующее договорное регулирование [14]: так, с точки зрения закона сделка не должна приводиться судом в принудительное исполнение в двух случаях. В первом, содержание сделки должно прямо противоречить норме, в тексте которой устанавливается данная санкция за ее нарушение. Второй случай касается ситуации, в которой прямое нарушение правовой нормы содержанием сделки отсутствует, однако в целях охраны публичного порядка очевидно имеется по-

требность в признании сделки недействительной. Другими словами, вред данной сделки настолько значителен для публичного порядка, что в целях его охраны требуется признать ее юридическую несостоятельность даже в отсутствие факта очевидного противоречия норме права.

В науке американского договорного права обоснованно отмечается, что наибольшую сложность для регулирования представляет собой именно группа сделок, содержание которых не противоречит законодательству прямо, однако косвенно все же посягает на охраняемые принципы публичного порядка [15, р. 127]. Нормативное регулирование предписывает определять правовую судьбу таких сделок путем анализа и соизмерения весомости правовых аргументов признания ее действительной и непризнания ее таковой [14]. Другими словами, закон в ситуации, требующей усмотрения в разрешении вопроса о правовой состоятельности сделки, в качестве инструмента предлагает избрать состязание правовых доводов в поддержку каждой из позиций.

С точки зрения закона, в пользу признания сделки действительной и приведения ее в принудительное исполнение могут свидетельствовать такие факты, как наличие у сторон обоснованных правовых ожиданий от сделки [14], вероятность возникновения крайне негативных имущественных и неимущественных последствий в результате ее недействительности [14], а также выявление в исполнении сделки публичного интереса [14]. В поддержку позиции охраны публичного порядка, которая предполагает признание сделки недействительной и оставление ее без исполнения, могут свидетельствовать особая важность нарушаемого публичного интереса, установленная в актах законодательства и судебной власти [14], укрепление публичного интереса в результате признания сделки недействительной [14], особая опасность посягательства на публичный порядок [14], а также наличие прямой следственной связи между содержанием сделки и фактом нанесения вреда публичному порядку [14].

В регулировании условий действительности сделки в части содержания рассматриваемые юрисдикции едины в своем стремлении установить общий режим законности содержания сделки, а также лишить правовой защиты любые аморальные соглашения. Однако, для достижения данных целей правопорядками избраны разные правовые инструменты, поэтому в контексте сравнительного анализа можно отметить следующее.

В первую очередь стоит обратить внимание на общий подход к регулированию данных вопросов, избираемый юрисдикциями. Как отмечалось ранее, в российском договорном регулировании устанавливается *режим законности сделки*, тогда как в американском праве сообразное регулирование именуется требованием *о непротиворечии сделки публичному порядку*. Вне сомнений, понятия сходны по смыслу, однако видится, что если российский правопорядок формирует норму, цен-

трально охраняя закон, то американский правопорядок создает правовую защиту первоначально для публичного порядка, что в большей мере относится к вопросам нравственности, а не права.

Второе различие в регулировании можно усмотреть в механизме правовой оценки содержания сделки на соответствие нормам права и морали. В договорном праве обоих рассматриваемых юрисдикций предлагается деление пороков содержания сделки в прямой [1, Ст. 168; 13] и косвенной [1, Ст. 169; 13] формах. Однако, если механизм признания недействительной той сделки, которая вступает в прямое противоречие с нормой права, достаточно прозрачен и сообразен в правопорядках, то в случае косвенного противоречия очевидна потребность в дополнительной регламентации тех инструментов, посредством которых будет производится оценка вредоносности содержательного порока в сделке. Важно заметить, что цель договорного регулирования в данном случае заключается в охране абстрактных по своей природе конструкций, в частности, *основ правопорядка и нравственности* в российской части [1, Ст. 169] и *публичного интереса* в части американского регулирования [14], что обуславливает особую сложность нормотворческой задачи.

Российское право в качестве такого инструмента избирает оценку цели сделки на наличие противоречий основам правопорядка и нравственности [1, Ст. 169]. Несмотря на отсутствие в законодательстве закрепления данного понятия, намерение законодателя понятно и, вероятно, заключается в стремлении исключить из правового оборота те сделки, установить прямую противность содержания которых нормам права и морали сложно, однако их сущность очевидно неприемлема для правового пространства Российской Федерации и требует приведения их в состояние недействительности.

Американское договорное регулирование в оценке порочности содержания сделки не опирается на анализ цели сделки, а использует механизм состязания правовых аргументов [14]. Оба инструмента имеют выраженный оценочный характер и предполагают опору на судебское усмотрение при разрешении конкретного спора. Вероятно, это может видаться оправданным с точки зрения эффективности охраны особых по своей природе благ, однако приводит к невозможности с достаточной степенью ясности предсказать правовую судьбу конкретной сделки. Без сомнений, важность охраны основ морали и нравственности не может быть оспорена, так как именно они являются истинным фундаментом построения общества. В то же время, прогнозируемость правовых последствий каждой конкретной сделки является краеугольным камнем доверия субъектов договорного рынка к правовой системе, поэтому правовой механизм защиты обсуждаемых благ должен стремиться к приобретению большей предсказуемости и транспарентности для участников сделкооборота.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1994. № 32.
2. Определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 2004 г. № 226-О.
3. Агарков М.М. Учебник по гражданскому праву для юридических вузов, 1950.
4. Гражданское право: Учебник. В 2 т. / под ред. Б.М. Гонгалов. Т. 1. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2018.;
5. Гражданское право: Учебник: в 4 т. Т. I: Общая часть / Отв. ред. Е.А. Суханов. – 3-е изд., стереотип. – М.: Волтерс Клувер, 2008.
6. Гришаев С.П., Богачева Т.В., Свит Ю.П. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая (постатейный). ГАРАНТ, 2019.
7. Гутников О.В. Недействительные сделки в гражданском праве. Теория и практика оспаривания. – М.: Бератор-Пресс, 2003.
8. Иоффе О.С., Советское гражданское право. Курс лекций. Общая часть, Право собственности. Общее учение об обязательствах. – Издательство Ленинградского Университета, 1958.
9. Новицкий И.Б. Сделки. Исковая давность. – Государственное Издательство Юридической Литературы. – Москва, 1954.
10. Сделки, представительство, исковая давность: постатейный комментарий к статьям 153–208 Гражданского Кодекса Российской Федерации / Отв. ред. А.Г. Карапетов. – М.: Статут, 2018. – 944 с.
11. Семенов М.И., «Законность содержания сделки как условие ее действительности», ЮРИСТ, № 5, 2001.
12. Шахматов В.П. Сделки, совершенные с целью, противной интересам государства и общества. Томск, 1966.
13. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. С. 115. Цит. по Гражданское право: Учебник: в 4 т. Т. I: Общая часть / Отв. ред. Е.А. Суханов. – 3-е изд., стереотип. – М.: Волтерс Клувер, 2008.
14. The Restatement (Second) of Contracts, / the American Law Institute and the National Conference of Commissions on Uniform State Laws. Reproduced by Carolina Academic Press, LLC, 2013.
15. Contract law and theory, Eric A. Posner, Kirkland & Ellis Distinguished Service Professor of Law, The University of Chicago Law School, Wolters Kluwer, NY, 2016.
16. Scott, R.E., Kraus, J.S. Contract Law and Theory // Carolina Academic Press – 2013. – US.

THE VALIDITY OF A CONTRACT IN RESPECT OF ITS CONTENT IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE UNITED STATES OF AMERICA

Sidorkina M.S.

Ural state law University

The article is devoted to a problem of a contract validity in respect of a public policy violation in the Russian Federation and the United States of America. In particular, it discusses the public limitations on contracts as applied to direct and indirect violations of legality and morality.

Keyword: a contract; the enforceability doctrine; the illegality doctrinal approach; the immorality doctrinal approach; the limitations on contracts; a public policy violation; a valid contract; a void contract; a voidable contract.

References

1. Civil Code of the Russian Federation. Part One: Federal Law of November 30, 1994 No. 51-FZ // *Sobr. legislation of the Russian Federation*. 1994. No. 32.
2. The determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 8, 2004 No. 226-O.
3. Agarkov M.M. *Textbook on Civil Law for Law Universities*, 1950.
4. *Civil law: Textbook*. In 2 t. / Ed. B.M. Gongalo. T. 1. 3rd ed., Rev. and add. M.: Statute, 2018.;
5. *Civil law: Textbook: in 4 vol. T. I: General part / Otv. ed. E.A. Sukhanov*. – 3rd ed., Stereotype. – M.: Walters Clover, 2008.
6. Grishaev S.P., Bogacheva T.V., Suite Yu.P. *Commentary on the Civil Code of the Russian Federation. Part one (item by item)*. GUARANTEE, 2019.
7. Gutnikov OV *Invalid transactions in civil law. Theory and practice of contestation*. – M.: Berator Press, 2003.
8. Ioffe OS, *Soviet civil law. Lecture course. General Part, Ownership. General doctrine of commitment*. – Publishing House of Leningrad University, 1958.
9. Novitsky I.B. *Deals. Limitation of actions*. – State Publishing House of Legal Literature. – Moscow, 1954.
10. *Transactions, representation, limitation of actions: article-by-article commentary on articles 153–208 of the Civil Code of the Russian Federation / Ans. ed. A.G. Karapetov*. – M.: Statute, 2018. – 944 p.
11. Semenov MI, “The legality of the content of the transaction as a condition of its validity”, *LAWYER*, No. 5, 2001.
12. Chess V.P. *Transactions made with a purpose contrary to the interests of the state and society*. Tomsk, 1966.
13. Shershenevich G.F. *Textbook of Russian civil law*. S. 115. Cit. in *Civil law: Textbook: in 4 vol. T. I: General part / Otv. ed. E.A. Sukhanov*. – 3rd ed., Stereotype. – M.: Walters Clover, 2008.
14. *The Restatement (Second) of Contracts, / the American Law Institute and the National Conference of Commissions on Uniform State Laws*. Reproduced by Carolina Academic Press, LLC, 2013.
15. *Contract law and theory*, Eric A. Posner, Kirkland & Ellis Distinguished Service Professor of Law, The University of Chicago Law School, Wolters Kluwer, NY, 2016.
16. Scott, R.E., Kraus, J.S. *Contact Law and Theory // Carolina Academic Press* – 2013. – US.

Гражданско-правовое регулирование выполнения полетов в целях авиации общего назначения за плату

Хлопушин Дмитрий Сергеевич,

аспирант, кафедра «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс», ФГБОУ ВО «Российский университет транспорта (МИИТ)»
E-mail: khlopushin@yandex.ru

С момента изменения порядка использования воздушного пространства Российской Федерации в сторону отхода от принципа «управления воздухом» военными прошло уже более 15 лет. За данный период в Российской Федерации получил развитие исторически отсутствовавший ранее в советское время такой вид авиации, как легкая частная авиация. Количество единиц легких воздушных судов, находящихся в частной собственности и не выполняющих полеты в целях авиационных перевозчиков, уже давно в несколько раз превысило количество привычных обычному пассажиру больших воздушных судов, и совершенно закономерным явлением в данных условиях является развитие коммерческой детальности на указанной категории воздушных судов.

Ключевые слова: гражданская авиация, воздушное право, Воздушный кодекс, авиация общего назначения.

В последнее время ввиду размещения Министерством транспорта Российской Федерации на федеральном портале нормативных правовых актов проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности авиации общего назначения» возобновилась дискуссия о возможности выполнения коммерческих полетов на легких воздушных судах, выполняющих полеты в целях авиации общего назначения, без заключения договора коммерческой воздушной перевозки.

Для более полного понимания вопроса обратимся к понятийному аппарату Воздушного кодекса Российской Федерации.

Так статьей 20 Воздушного кодекса Российской Федерации установлено, что авиация подразделяется на гражданскую, государственную и экспериментальную авиацию.

В свою очередь пунктом 1 статьи 21 Воздушного кодекса Российской Федерации дается дефиниция понятия гражданской авиации как авиации, используемой в целях обеспечения потребности граждан и экономики.

Кроме того, пунктом 3 статьи 21 Воздушного кодекса Российской Федерации выделена отдельная разновидность гражданской авиации, не используемой для осуществления коммерческих воздушных перевозок и выполнения авиационных работ, а именно авиация общего назначения.

Необходимо отметить, что в международной практике авиация, используемая для удовлетворения потребности граждан, не связанная с коммерческой перевозкой пассажиров и выполнения авиационных работ, обозначается термином «general aviation».

Как мы видим из дефиниции термина «авиация общего назначения», данный вид авиации включает в себя все, что не включает в себя коммерческие воздушные перевозки и авиационные работы, при этом, как представляется из комплексного рассмотрения воздушного законодательства в целом, так и вышеуказанных статей 20 и 21 Воздушного кодекса Российской Федерации, авиация общего назначения является составной частью гражданской авиации, равно как и авиация, используемая для коммерческих воздушных перевозок и авиационных работ, а, следовательно, понятие «авиация общего назначения» есть не что иное как цель полета, а не отдельный вид авиации.

Обоснованием утверждения о том, что термин «авиация общего назначения» является исключительно целью полета, является то, что по своей

гражданско-правовой природе воздушные суда не ограничены в целях использования и владения, и, как следствие, использование воздушного судна для одного полета как для коммерческой воздушной перевозки, а для другого в личных целях его владельца будет являться вполне приемлемым и соответствующим потребительским свойствам такой вещи, как воздушное судно.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что любой полет, гражданско воздушного судна не попадающий под критерии коммерческой воздушной перевозки, равно как и под критерии авиационной работы, будет являться полетом в целях авиации общего назначения.

Как мы говорили ранее, по мере развития частного гражданского воздушного флота закономерным экономическим явлением стало использование частных воздушных судов в целях извлечения прибыли.

Исходя из положений статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник воздушного судна, как и собственник любого другого имущества, вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Говоря о пределах реализации своих прав собственником воздушного судна, необходимо обратить внимание на то, что в отношении использования воздушного судна, ввиду отнесения его к источникам повышенной опасности, а также реализации государственной политики, направленной на обеспечение безопасности полетов гражданских воздушных судов, действует ряд административных ограничений, связанных с требованиями по поддержанию летной годности, а также защиты прав граждан при выполнении воздушных перевозок и авиационных работ.

Под административными барьерами понимается сертификация и лицензирование в авиационной деятельности.

Так в соответствии с пунктом 3 статьи 8 Воздушного кодекса Российской Федерации юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие коммерческие воздушные перевозки и (или) выполняющие определенные федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, авиационные работы осуществляют свою деятельность при наличии выданного органами, уполномоченными Правительством Российской Федерации, документа, подтверждающего соответствие указанных юридических лиц, индивидуаль-

ных предпринимателей, операторов требованиям федеральных авиационных правил.

Указанные юридические лица, индивидуальные предприниматели, а также физические лица, имеющие в частном владении воздушные суда, не относящиеся к легким воздушным судам, попадают под понятие «эксплуатант».

В свою очередь, в соответствии с частью 3 статьи 61 Воздушного кодекса Российской Федерации эксплуатант – гражданин или юридическое лицо, имеющие воздушное судно на праве собственности, на условиях аренды или на ином законном основании, использующие указанное воздушное судно для полетов и имеющие сертификат (свидетельство) эксплуатанта.

Необходимо отметить, что отнесение физических лиц к эксплуатантам, равно как и отнесение понятия «эксплуатант» к категории авиационных предприятий идет в разрез с пунктом 3 статьи 8 Воздушного кодекса Российской Федерации, который устанавливает требования по получению сертификата эксплуатанта на выполнение коммерческих воздушных перевозок и авиационных работ исключительно для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что в свою очередь и дает право отнесения данных видов эксплуатантов к категории авиационных предприятий, при этом не учитывая то, что законодателем в целях поддержания летной годности установлены сертификационные требования к владельцам воздушных судов, не являющихся легкими либо сверхлегкими воздушными судами авиации общего назначения.

На наш взгляд, отнесение воздушных судов, не попадающих под категорию легких воздушных судов и выполняющих полеты в целях авиации общего назначения, и декларирование обязанности владельца указанного воздушного судна по приобретению статуса эксплуатанта является излишним, так как установленные статьей 37.1 Воздушного кодекса Российской Федерации требования по эксплуатации воздушного судна также искусственно разделяет лиц ответственных за соблюдение ограничений и процедур эксплуатации гражданского воздушного судна, установленных утвержденной разработчиком гражданского воздушного судна документацией гражданского воздушного судна, а также правил эксплуатации гражданских воздушных судов, утвержденных федеральными авиационными правилами, на эксплуатанта и владельца легкого гражданского воздушного судна авиации общего назначения либо сверхлегкого гражданского воздушного судна авиации общего назначения, имеющих свидетельство о государственной регистрации воздушного судна.

Таким образом, воздушным законодательством весьма неочевидно разделяются требования к гражданской авиации, выполняющей коммерческие воздушные перевозки и авиационные работы, и требования к гражданской авиации, выполняющей полеты в целях авиации общего назначения.

На практике сложилось понимание, что гражданская авиация, выполняющая полеты на легких и сверхлегких воздушных судах, является отдельным видом авиации, не имеющей права ведения никакой деятельности, связанной с извлечением прибыли.

Подобное понимание полетов, выполняемых в целях авиации общего назначения, как полетов, выполняемых исключительно без целей получения какой-либо прибыли, бытует и среди авторов указанного проекта Федерального закона, разработанного Министерством транспорта Российской Федерации, что следует из текста проекта и попытки отнесения всех полетов, не попадающих под категорию коммерческой воздушной перевозки или авиационных работ, выполняемых в целях авиации общего назначения, но за плату, под коммерческую воздушную перевозку.

Можно предположить, что существование позиции, что все полеты, выполняемые на возмездной основе, являются коммерческой воздушной перевозкой, основано на пункте 3 статьи 101 Воздушного кодекса Российской Федерации, определяющей коммерческую воздушную перевозку как воздушную перевозку, предоставляемую за плату.

Несомненно, что часть полетов, которые выполняются в целях авиации общего назначения на возмездной основе, действительно может быть отнесена к коммерческой воздушной перевозке, и, как следствие, будет необходимость выполнения требования по получению в порядке, установленном федеральными авиационными правилами, сертификата эксплуатанта на коммерческие воздушные перевозки или авиационные работы и изъятия из данной деятельности физических лиц как субъектов правоотношения.

Однако исходя из проведенного анализа предложений по выполнению полетов на легких воздушных судах за плату у лиц, осуществляющих полеты на легких воздушных судах, можно прийти к выводу, что в основной массе предлагаемые услуги заключаются в выполнении обзорных полетов или полетов с фигурами высшего пилотажа.

Необходимо отметить, что при систематизации предлагаемых услуг по полетам наиболее правильным, на наш взгляд, будет их объединение под общим понятием «обзорного полета», как наиболее синтаксически близкого к фактической цели полета, а именно самого подъема в воздух на борту воздушного судна. Полет ради полета с вылетом и прилетом в одну и ту же точку.

При этом, выявленные в результатах указанного анализа виды полетов явно не попадают под категорию коммерческой воздушной перевозки, равно как и под категорию авиационной работы.

Так говоря о критериях коммерческой воздушной перевозки, обратимся к части 1 статьи 784 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой перевозка грузов, пассажиров и багажа осуществляется на основании договора перевозки.

В свою очередь, частью 2 статьи 784 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливается, что общие условия перевозки определяются транспортными уставами и кодексами, иными законами и издаваемыми в соответствии с ними правилами.

Условия перевозки грузов, пассажиров и багажа отдельными видами транспорта, а также ответственность сторон по этим перевозкам определяются соглашением сторон, если настоящим Кодексом, транспортными уставами и кодексами, иными законами и издаваемыми в соответствии с ними правилами не установлено иное.

В части выполнения коммерческих воздушных перевозок в соответствии с пунктом 1 статьи 102 Воздушного кодекса Российской Федерации изданы федеральные авиационные правила «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей», утвержденные приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 28.06.2007 № 82 (далее – ФАП 82).

Названные федеральные авиационные правила выделяют весьма важный для рассматриваемой темы критерий воздушной перевозки, а именно маршрут перевозки, имеющий пункт отправления, остановки (факультативно) и назначения.

Так пунктом 75 ФАП 82 установлено, что перевозка пассажиров, багажа и груза выполняется между указанными в перевозочном документе в установленной последовательности аэропортами (пунктами) отправления, трансфера (остановки) и назначения (далее – маршрут перевозки). Изменение маршрута перевозки, указанного в перевозочных документах, может быть произведено по согласованию между перевозчиком и пассажиром, грузоотправителем. В случае изменения пассажиром маршрута перевозки перевозчиком может производиться перерасчет стоимости перевозки.

Большим толковым словарем под «перевозкой» в смысле слова «перевести» понимается «переместить из одного места в другое, расположить в другом месте».

Исходя из синтаксического значения слова «перевозка», мы можем прийти к выводу о том, что перевозка преследует цель перемещения из пункта А в пункт Б, что, например, не будет иметь место при выполнении указанных обзорных полетов.

Таким образом, принимая во внимание вышесказанное, мы можем сделать вывод о том, что в условиях отсутствия в воздушном законодательстве Российской Федерации понятия «воздушной перевозки», под воздушной перевозкой понимается перевозка лицом, имеющим сертификат эксплуатанта на выполнение коммерческих воздушных перевозок, пассажира в пункт назначения по договору воздушной перевозки, а в случае сдачи пассажиром багажа также доставка багажа в пункт назначения и выдача его управомоченному на получение багажа лицу; пассажир обязует-

ся уплатить установленную плату за проезд, а при сдаче багажа и за провоз багажа.

Актуальность предлагаемого понятия и потребность его включения в воздушное законодательство Российской Федерации подтверждается статьей 101 Воздушного кодекса Российской Федерации, устанавливающей понятие «внутренней воздушной перевозки», под которой понимается воздушная перевозка, при которой пункт отправления, пункт назначения и все пункты посадок расположены на территории Российской Федерации, а также устанавливающей понятие «международной воздушной перевозки», под которой понимается воздушная перевозка, при которой пункт отправления и пункт назначения расположены соответственно на территориях двух государств или на территории одного государства, если предусмотрен пункт (пункты) посадки на территории другого государства.

На наш взгляд, введение в статью 101 Воздушного кодекса Российской Федерации дефиниции воздушной перевозки позволит устранить существующую ситуацию правовой неопределенности.

Необходимо также отметить, что обзорные полеты также не могут быть отнесены к воздушной перевозке по договору фрахтования (воздушный чартер).

Так в соответствии со статьей 104 Воздушного кодекса Российской Федерации по договору фрахтования воздушного судна (воздушному чартеру) одна сторона (фрахтовщик) обязуется предоставить другой стороне (фрахтователю) за плату для выполнения одного или нескольких рейсов одно или несколько воздушных судов либо часть воздушного судна для воздушной перевозки пассажиров, багажа, грузов или почты.

Таким образом, мы видим, что при всей сравнительной «гибкости» договора фрахтования воздушного судна, законодатель относит данные договорные отношения к воздушной перевозке, и, как следствие, они не применимы к правоотношениям, связанным с выполнением полетов в целях авиации общего назначения за плату.

В связи с изложенным, можно сделать следующие выводы.

В соответствии с действующим законодательством полеты, цель которых не связана с выполнением коммерческой воздушной перевозки или авиационной работы, относятся к полетам в целях авиации общего назначения.

В законодательстве Российской Федерации установлено, что перевозка предполагает перемещение с одного места на другое (из пункта А в пункт Б), что, в свою очередь, является квалифицирующим признаком воздушной перевозки.

Понятие «авиация общего назначения» устанавливает цель полета гражданских воздушных судов.

Воздушное законодательство Российской Федерации не содержит ограничения на выполнение полетов за вознаграждение в рамках гражданских правовых отношений.

Отнесение любого полета, совершаемого за вознаграждение, к коммерческой воздушной перевозке не обосновано и не находит подтверждения в действующем законодательстве Российской Федерации.

Литература

1. Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая» // Справочная система Консультант Плюс // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 04.03.2020)
2. Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая» // Справочная система Консультант Плюс // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 04.03.2020)
3. Федеральный закон от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ «Воздушный кодекс Российской Федерации» // Справочная система Консультант Плюс // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 04.03.2020)
4. Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей» // Справочная система Консультант Плюс // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 05.03.2020)
5. Большой толковый словарь русского языка [Текст] / Гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб.: Норинт, 2008. – 1536 с.
6. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования деятельности авиации общего назначения)» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. <https://regulation.gov.ru/projects/02/08/06-19/00082433> (дата обращения 04.03.2020)
7. Развлечения в Москве // <https://www.biglion.ru/services/entertainment/> (дата обращения 05.03.2020)

CIVIL REGULATION OF FLIGHTS FOR GENERAL AVIATION FOR A FEE

Khlopushin D.S.

Russian University of Transport (MIIT)

More than 15 years have passed from the moment of change of airspace use in Russian Federation, which lied in withdrawal from the principle of “air management” by the military. Over this period such type of aviation as light private aviation has started its development. This type had been virtually not existent in the times of USSR. The number of units of light aircrafts in private property, not operating under airlines purposes, has long since several times exceeded the number of large aircrafts, familiar to a common passenger. Under these circumstances, development of commercial activity for the above-stated category of aircrafts seems absolutely natural.

Keywords: civil aviation, air law, Aviation Code, general aviation.

References

1. Federal Law of November 30, 1994 No. 51-ФЗ "Civil Code of the Russian Federation. Part One" // Consultant Plus Help System // URL: <http://www.consultant.ru> (accessed 04.03.2020)
2. Federal Law of January 26, 1996 No. 14-ФЗ "Civil Code of the Russian Federation. Part Two" // Consultant Plus Help System // URL: <http://www.consultant.ru> (accessed 04.03.2020)
3. Federal law of March 19, 1997 No. 60-ФЗ "Air Code of the Russian Federation" // Consultant Plus Help System // URL: <http://www.consultant.ru> (accessed 04.03.2020)
4. Order of the Ministry of Transport of the Russian Federation dated June 28, 2007 No. 82 "On Approval of the Federal Aviation Rules" General Rules for the Air Carriage of Passengers, Baggage, Cargo and Requirements for Serving Passengers, Shippers, Consignees" // Consultant Plus Help System // URL: <http://www.consultant.ru> (accessed 05.03.2020)
5. The large explanatory dictionary of the Russian language [Text] / Ch. ed. S.A. Kuznetsov. – SPb.: Norint, 2008. – 1536 p.
6. The draft federal law "On Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation (Regarding the Regulation of General Aviation Activities)" // Federal Portal of Draft Normative Legal Acts. <https://regulation.gov.ru/projects/02/08/06-19/00082433> (accessed 04.03.2020)
7. Entertainment in Moscow // <https://www.biglion.ru/services/entertainment/> (accessed 03.03.2020)

К вопросу об изменениях формы и содержания искового заявления в гражданском процессе

Шаклеин Вячеслав Владимирович,

старший преподаватель, кафедра гражданского права,
Томский государственный университет систем управления
и радиоэлектроники
E-mail: ppkuitsuSV@mail.ru

Газизов Родион Маратович,

старший преподаватель, кафедра информационного права,
Томский государственный университет систем управления
и радиоэлектроники
E-mail: ppkuitsu@mail.ru

В настоящей статье рассматриваются вступившие в силу с 1 октября 2019 г. и вступающие в силу с 30 марта 2020 г. поправки в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации в отношении формы и содержания искового заявления. Анализируются следующие положения закона: убранное из закона положение о возможности сторон установить обязательный досудебный порядок урегулирования спора, необходимость отправлять или вручать ответчику исковое заявление с приложениями перед подачей его в суд и необходимость указывать идентификаторы. Рассмотрев данные нововведения делается вывод о необходимости их переработки.

Ключевые слова: форма искового заявления, содержание искового заявления, досудебный порядок урегулирования спора, порядок подачи искового заявления, идентификаторы ответчика.

С 1 октября 2019 года вступили в силу многочисленные поправки в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – ГПК РФ). Среди безусловно полезных нововведений, таких как обязательное рассмотрение первой кассационной жалобы кассационным судом общей юрисдикции, были введены и не совсем вписывающиеся в картину гражданского процесса и гражданского права нормы. Рассмотрим некоторые из них.

Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» указывает на необходимость сближения судов общей юрисдикции и арбитражных судов, унификацию и оптимизацию процедур и правил. Гражданский процесс сам по себе предполагает рассмотрение дел с участием непрофессиональных субъектов – физических лиц, у которых может не быть знаний и/или финансовых ресурсов для высококвалифицированной юридической помощи и ведения длительного и сложного процесса в целом. Тогда как арбитражный процесс предполагает участие, в первую очередь, профессиональных субъектов – предпринимателей, которые имеют, как правило, значительно большую экономическую силу, нежели простые граждане. Данная особенность накладывает свою специфику в рамках рассмотрения дел в разных подсистемах судебной системы Российской Федерации.

Во-первых, из редакции п. 7 ч. 2 ст. 131 и п. 3 ст. 132 ГПК РФ норма об обязательном досудебном порядке урегулирования споров, установленном соглашением сторон, была исключена. Таким образом, обязательным досудебным порядком стал только тот, который установлен федеральным законом. При этом не была введена норма, аналогичной ч. 5 ст. 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ).

Данная норма устанавливает обязательный досудебный порядок урегулирования спора при взыскании денежных средств из сделок и неосновательного обогащения, а это – львиная доля дел, рассматриваемых арбитражными судами по гражданским правоотношениям¹. Кроме того, эта же

¹ Отчет о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации // Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2019/AC1_svod_1-2019.xls (дата обращения: 21.02.2020 г.).

норма разрешает сторонам устанавливать и обязательный досудебный порядок урегулирования спора и на уровне договора.

Можно долго спорить об эффективности досудебного порядка урегулирования спора как в гражданском, так и в арбитражном процессе. Однако, поскольку до судов доходят только такие требования, которые не были урегулированы в претензионном порядке, весьма трудно оценить его эффективность как такового: судебная статистика тут не поможет. Тем не менее, в литературе традиционно указывают, что основной задачей досудебного порядка урегулирования спора является снижения нагрузки на судебную систему¹.

Следовательно, возникает вопрос, почему из гражданского процесса обязательный для сторон договорный порядок урегулирования спора был убран совсем, а в арбитражном процессе не тронут. К чему урезать право установить досудебный порядок для непрофессиональных участников гражданского оборота по собственному желанию? Конечно, можно попытаться возразить, что таким порядком может воспользоваться экономически более сильная сторона, например, продавец по договору розничной купли-продажи, или в принципе недобросовестный участник. Однако, что мешает внести норму о запрете включения в договор условий об обязательном досудебном порядке урегулирования споров в тот же Закон РФ «О защите прав потребителей» или вообще в ст. 428 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) о договоре присоединения? Или же установить короткий срок ответа на претензию? Или вообще ввести возможность предварительного обеспечения ко всем категориям исков, как в АПК РФ? В отношении последнего законодатель по какой-то причине не стал вводить данный институт в ГПК РФ, хотя это было бы логично и соответствовало бы цели унификации. Что же касается договоров между обычными физическими лицами, можно применить и принцип свободы договора – никто не заставляет стороны включать туда условие о досудебном порядке. Для ранее заключенных договоров положения о претензионном порядке фактически потеряли силу. Даже при поверхностном анализе такое нововведение выглядит достаточно странно. Конечно, была введена норма о переговорах и в целом расширены примирительные процедуры, однако по смыслу гл. 14.1 ГПК РФ те же переговоры не могут считаться досудебным порядком урегулирования спора, даже если обозначены в договоре.

Редакция данной нормы входит вразрез и с поставленной задачей унификации. В итоге получилось некая полумера, не особо хорошо стыкующаяся как с гражданским, так и с процессуальным законодательством. Возврат возможности уста-

новить досудебный порядок урегулирования спора впишется как в принцип свободы договора, так и в задачу данного института – снижение нагрузки на суды.

Во-вторых, п. 6 ст. 132 ГПК РФ говорит о необходимости вручать или, по крайней мере, направлять ответчику и другим лицам, участвующим в деле, копии искового заявления с приложениями (АПК РФ содержит аналогичную норму).

С первого взгляда это достаточно оправданное нововведение, поскольку позволит ответчику быстрее ознакомиться с исковым заявлением и уже на стадии подготовки дела к судебному разбирательству выработать свою позицию и представить возражения по иску, а также сократит финансовую нагрузку на суды. Однако снижение финансовой нагрузки на суды фактически означает перекладывание её на сторону истца.

Вместе с тем, законодатель вновь не учитывает специфику субъектного состава арбитражного процесса. Стороной и/или лицом участвующим в деле, рассматриваемого в порядке арбитражного судопроизводства, выступает чаще всего юридическое лицо (в силу указания ст. 27–32 АПК РФ). Сведения о его юридическом адресе являются открытыми, так что арбитражный суд может установить, на надлежащий ли адрес отправлена копия искового заявления. Как уже говорилось ранее, значительную долю дел в арбитражных судах составляют споры из договоров. Исходя из этого, стороны прекрасно осведомлены о месте нахождения друг друга (или, во всяком случае, предполагают, что осведомлены). Тогда как в гражданском процессе участвуют в основном физические лица, которые вполне могут и не знать адресов для корреспонденции. Хорошо, если между ними был договор, в котором указан адрес. А если нет? Типичный тому пример – спор о межевании границ дачного земельного участка, когда соседи видятся только летом и могут понятия не иметь, где кто проживает. Для физических лиц отсутствует единый реестр, из которого можно было бы узнать адрес, и суд не сможет проверить правильность отправки искового заявления по почте. А это особенно актуально в свете участившихся случаев мошенничества с судебным приказом, когда изготавливается поддельный договор займа, в котором намеренно указан адрес, где «должник» никогда не проживал².

Данная норма становится вдвойне непонятной, если в деле будет участвовать много субъектов: у истца может просто не быть финансовых ресурсов для отправки большого числа писем, что нельзя поставить ему в вину: экономическая ситуация в стране не самая радостная. В то время как более чем допустимо поставить отсутствие средств на почтовую корреспонденцию в вину юридическому лицу. Конечно, эти расходы должны будут взыскиваться с проигравшей стороны. Однако, учитывая невысокую эффективность работы службы

¹ См., например, Медиация в судебной системе: Сборник материалов /Составитель Ц.А. Шамликашвили. – М.: Издательство ООО «Межрегиональный центр управленческого и политического консультирования», 2017. – С. 9–10

² Козлова Н. Долг по липовой расписке // Российская газета. – 2019. – 21 июня. – Ст. 7891.

судебных приставов¹, нововведение кажется ещё более сомнительным.

В-третьих, с 30 марта 2020 года вступает в силу изменения в п. 3 ч. 2 ст. 131 ГПК РФ. Данная норма указывает на необходимость указания в исковом заявлении «даты и места рождения, места работы (если они известны) и одного из идентификаторов (страховой номер индивидуального лицевого счета, идентификационный номер налогоплательщика, серия и номер документа, удостоверяющего личность, основной государственный регистрационный номер индивидуального предпринимателя, серия и номер водительского удостоверения, серия и номер свидетельства о регистрации транспортного средства), для организации – наименование и адрес, а также, если они известны, идентификационный номер налогоплательщика и основной государственный регистрационный номер».

Уже при прочтении данной нормы возникает закономерный вопрос, для какой цели она нужна. Если в отношении организации данная норма оправдана, поскольку может быть несколько юридических лиц с одинаковым названием, а доступ к ИНН и ОГРН осуществляется через ЕГРЮЛ – открытый источник информации (правда ИНН и ОГРН обычно указывались в исковом заявлении и ранее, хоть и не были обязательны).

Однако в отношении физических лиц это выглядит достаточно сомнительно – неужели у суда или службы судебных приставов такие проблемы с идентификацией физических лиц? Ещё большие сомнения возникают, если подумать, откуда истцу могут быть известны эти идентификаторы. Если между сторонами есть договор или по каким-то причинам истцу предоставлялись персональные данные ответчика – проблем не возникнет. А если нет? Гипотетически их можно было бы получать из некоего единого реестра. Однако его создание – грубое нарушение Федерального закона «О персональных данных» в частности и права на частную жизнь вообще.

Рассматривая данную норму дальше, можно увидеть, что гражданин-истец указывает идентификаторы гражданина-ответчика только если они известны. Данная оговорка в принципе ставит под сомнения жизнеспособность такой нормы, поскольку далеко не всегда гражданин сможет их указать, а санкции за неуказание фактически отсутствуют (можно просто упомянуть, что идентификаторы неизвестны). Однако куда более серьёзным предстаёт вопрос о применении этой нормы к юридическим лицам-истцам. Из буквального прочтения нормы следует, что юридические лица должны указывать эти идентификаторы в любом случае. А что делать, если они не известны? Типичный тому пример – затопление помещения, принадлежащего юридическому лицу из выше-расположенного жилого помещения. Откуда ист-

цу могут стать известны идентификаторы ответчика? В договорных отношениях стороны не состоят, реестр идентификаторов отсутствует, добровольно виновное лицо их, скорее всего, не сообщит. А поскольку данное требование является обязательным, то исковое заявление юридического лица при отсутствии идентификатора должно быть оставлено без движения, а недостаток невозможно будет исправить (по крайней мере, законным способом). Следовательно, данное положение является не просто не рабочим, но и опасным, поскольку закрывает доступ к правосудию.

В целом вызывает недоумение, почему законодатель так стремится унифицировать нормы гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства, не учитывая специфику данных отраслей. Тогда как в специфике правового регулирования нет ничего плохого – с тем же успехом, можно проводить полную унификацию уголовно-процессуального и гражданско-процессуального законодательства.

Резюмируя вышесказанное, стоит отметить, что нововведения касательно формы и содержания искового заявления выглядят откровенно сомнительными и нуждаются в переработке.

Так, в отношении досудебного порядка урегулирования спора более правильным представляется возврат к праву сторон установить договором обязательный досудебный порядок урегулирования спора.

В отношении отправки копии искового заявления лицам, участвующим в деле, логичнее было бы оставить такую обязанность только для юридических лиц, а для физических – по желанию.

В отношении же идентификаторов – убрать из закона данное положение применительно к физическим лицам вообще.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014 г. – № 31. – Ст. 4398 с изм. и допол. в ред. от 21.07.2014 г.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002 г. – № 30. – Ст. 3012 с изм. и допол. в ред. от 02.12.2019 г.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994 г. – № 32. – Ст. 3301 с изм. и допол. в ред. от 16.12.2019 г.
4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002 г. – № 46. – Ст. 4632 с изм. и допол. в ред. от 02.12.2019 г.
5. Федеральный закон от 27.07.2006 N152-ФЗ «О персональных данных» // Собрание законо-

¹ См. Кравцов Д.И., Бусыгина О.С. Становление и развитие института судебных приставов в России // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. – 2018. – № 2 (8). – С. 84–95.

дательства Российской Федерации. – 2006 г. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3451 с изм. и допол. в ред. от 31.12.2017 г.

6. Федеральный закон от 28.11.2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018 г. – № 49 (часть I). – Ст. 7523 с изм. и допол. в ред. от 17.10.2019 г.
7. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности URL: <http://sozd.duma.gov.ru/download/B4791618-00D7-4D82-AF2D-293E09AE411B> (дата обращения: 21.02.2020 г.).
8. Козлова Н. Долг по липовой расписке // Российская газета. – 2019. – 21 июня. – Ст. 7891.
9. Кравцов Д. И., Бусыгина О.С. Становление и развитие института судебных приставов в России // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. – 2018. – № 2 (8). – С. 84–95.
10. Медиация в судебной системе: Сборник материалов / Составитель Ц.А. Шамликашвили – М.: Издательство ООО «Межрегиональный центр управленческого и политического консультирования», 2017. – 182 с.
11. Отчет о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации // Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2019/AC1_svod_1-2019.xls (дата обращения: 21.02.2020 г.).

TO THE QUESTION ABOUT CHANGES OF FORM AND CONTENT OF THE STATEMENT OF CLAIM IN THE CIVIL PROCEDURE

Shaklein V.V., Gazizov R.M.

Tomsk State University of Control Systems and Radioelectronics

In the present article analyzes changes in Code of civil procedure of Russian Federation, that has been coming into force since 1-st of October 2019 and coming into force since 30-th of march 2020 reconcilably form and content of the statement of claim. Following points of law analyzing: become inoperative point about the compulsory pre-trial dispute resolution procedure, necessity to send or to deliver against signature statement of claim with appendixes before admitting this to court, identifier of the defendant. As a result of analyzing thus innovation, author makes a conclusion, that they must be recast.

Keywords: form of the statement of claim, content of the statement of claim, pre-trial dispute resolution procedure, admitting statement of claim to court, identifier of the defendant.

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) // Collection of legislation of the Russian Federation. – 2014-No. 31. – St. 4398 with ed. and add. in an edition of 21.07.2014
2. Arbitration procedural code of the Russian Federation from 24.07.2002 № 95-FZ // Collection of legislation of the Russian Federation. – 2002-No. 30. – St. 3012 with ed. and add. in the ed. from 02.12.2019
3. Civil code of the Russian Federation (part one) of November 30, 1994 No. 51-FZ // Collection of legislation of the Russian Federation. – 1994-No. 32. – St. 3301 with ed. and add. in the ed. from 16.12.2019
4. Civil procedure code of the Russian Federation from 14.11.2002 № 138-FZ // Collection of legislation of the Russian Federation. – 2002-No. 46. – St. 4632 with ed. and add. in the ed. from 02.12.2019
5. Federal law of 27.07.2006 N152-FZ “on personal data” // Collection of legislation of the Russian Federation. – 2006-No. 31 (1 hour). – St. 3451 with ed. and add. in the ed. from 31.12.2017 g.
6. Federal law No. 451-FZ of 28.11.2018 “on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation” // Collection of legislation of the Russian Federation. – 2018-No. 49 (part I). – St. 7523 with ed. and add. in the ed. from 17.10.2019
7. Explanatory note “To the draft Federal law” on amendments to the Civil procedure code of the Russian Federation, the Arbitration procedure code of the Russian Federation, the Code of administrative procedure of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation “ // System of ensuring legislative activity URL: <http://sozd.duma.gov.ru/download/B4791618-00D7-4D82-AF2D-293E09AE411B> (accessed: 21.02.2020).
8. Kozlova N. Debt on a fake receipt // Rossiyskaya Gazeta. – 2019. – June 21. – Article 7891.
9. Kravtsov D. I., Busygina O.S. Formation and development of the Institute of bailiffs in Russia // Socio-economic and humanitarian journal of the Krasnoyarsk state UNIVERSITY. – 2018. – No. 2 (8). – Pp. 84–95.
10. Mediation in the judicial system: a Collection of materials / Compiled by TS. a. Shamlkashvili-M.: publishing house “interregional center for managerial and political consulting”, 2017. – 182 p.
11. Report on the work of arbitration courts of the subjects of the Russian Federation // Judicial Department of the Supreme court of the Russian Federation URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2019/AC1_svod_1-2019.xls (accessed: 21.02.2020).

Некоторые проблемы нормативно-правового регулирования естественных монополий в Российской Федерации

Волов Иван Павлович,

аспирант, кафедра конкурентного права, Московский государственный университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
E-mail: ivanvolov1994@yandex.ru

В настоящий момент в Российской Федерации инициирована и активно реализуется масштабная реформа законодательства о естественных монополиях. Необходимость реформирования во многом обусловлена несовершенством и архаичностью действующей системы нормативно-правового регулирования естественных монополий. В статье приведен анализ ряда проблем современного нормативно-правового регулирования естественных монополий в Российской Федерации, препятствующих эффективному функционированию данной сферы и предложены пути решения таких проблем.

Ключевые слова: естественные монополии, законодательство о естественных монополиях, реестр естественных монополий, реформирование нормативно-правового регулирования естественных монополий.

Введение

Поддержка конкуренции и недопущение монополистической деятельности являются основными конституционными принципами законодательства Российской Федерации, регулирующего экономическую деятельность. Вместе с тем, в отдельных отраслях экономики, монополизация не только не пресекается, но и прямо предусмотрена законодателем, как наиболее эффективный способ осуществления хозяйственной деятельности.

Субъекты естественных монополий – это важнейшие объекты государственного контроля, поскольку имеют высокую социально-экономическую значимость для государства и граждан. Указанный статус обусловлен особым экономическим положением субъектов естественных монополий на рынке ввиду специфики осуществления ими деятельности в сферах, в которых не только отсутствует, но и нецелесообразна конкуренция [В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»].

Несмотря на высокую важность данной сферы, нормативное правовое регулирование деятельности естественных монополий характеризуется: значительной децентрализацией, разрозненностью нормативно-правового регулирования, наличием существенных правовых коллизий и пробелов.

Вопросы недостатков действующего законодательства о естественных монополиях в последние годы активно обсуждался в юридическом [Рыженков А.Я. Право и монополии в современной России: Монография / А.Я. Рыженков. М.: Юстицинформ, 2017. 206 с.] [Тюленев И.В. Уточнение понятия «естественная монополия»: первый шаг в реформировании правового регулирования деятельности субъектов естественных монополий // Конкурентное право. 2018. № 4. С. 43–46.] и экономическом [Голомолзин А.Н. Принципы и правила новой проконкурентной тарифной политики // Конкурентное право. 2018. № 3. С. 12–15.] сообществе. Кроме того, решения о необходимости реформирования данного института, принято высшим руководством Российской Федерации и закреплено в Национальном плане развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных на-

правлениях государственной политики по развитию конкуренции» (далее – Национальный план). Так, Правительству Российской Федерации необходимо обеспечить в соответствии с подпунктом г) пункта 4 Национального плана – реформирование правового регулирования деятельности естественных монополий, в том числе исключение возможности отнесения хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в конкурентных сферах деятельности, к субъектам естественных монополий, в соответствии с подпунктом д) пункта 4 – поэтапное прекращение государственного тарифного регулирования в конкурентных сферах деятельности на основе анализа последствий прекращения указанного регулирования в отношении отдельных субъектов естественных монополий.

Во исполнение данных положений Национального плана, уполномоченным федеральным органом регулирования естественных монополий – Федеральной антимонопольной службой подготовлен проект федерального закона «О признании утратившим силу Федерального закона «О естественных монополиях» и внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» [<https://cljournal.ru/news/15234/?print>]. Также, пакет изменений законодательства о естественных монополиях подготовлен Минэкономразвития России [<https://sozd.duma.gov.ru/bill/50224-7>] и находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Таким образом, в настоящий момент инициирована и активно реализуется масштабная реформа законодательства о естественных монополиях. В связи с изложенным, представляется актуальным рассмотреть и систематизировать основные проблемы нормативного правового регулирования естественных монополий, а также представить предложения по их решению.

Понятие естественной монополии

В настоящий момент законодательством Российской Федерации предусмотрено два легального определения понятия естественной монополии.

Первое, закреплено в статье 3 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – Закон о естественных монополиях). В соответствии с ним «естественная монополия» – состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров.

Второе легальное понятие закреплено в пункте 2 Приложения № 20 Договора о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (далее – договор о ЕЭС), ратифицированном Российской Федерацией. В соответствии с указанным определением, «естественная монополия» – состояние рынка услуг, при котором создание конкурентных условий для удовлетворения спроса на определенный вид услуг невозможно или экономически нецелесообразно в силу технологических особенностей производства и предоставления данного вида услуг.

Результаты сравнительного анализа приведенных определений демонстрирует, что за период, прошедший между принятием Закона о естественных монополиях и подписанием договора о ЕЭС, законодатель в значительной мере усовершенствовал определение естественной монополии, исключив его наиболее спорные элементы. Так, сделан верный вывод о том, что виды деятельности естественной монополии относятся к оказанию услуг, связанных с доставкой товара от производителя к покупателю. Таким образом, естественно монополичный рынок корректно определен как рынок услуг.

Также, исключено безусловное заключение о том, что увеличение объемов производства введет к существенным понижением издержек производства на единицу товара (позитивное влияние «эффекта масштаба» на себестоимость продукции), так как указанное утверждение в настоящий момент является дискуссионным в экономической теории [Реформирование естественных монополий России / Под общ. ред. Ю.З. Саакян. М.: ИПЕМ, 2010. 370 с.].

Таким образом, отдельные дефекты действующего понятия естественной монополии скорректированы Договором о ЕЭК. Однако, определение, предусмотренное договором, по моему мнению, не содержит отдельных значимых положений. В частности, в договоре о ЕЭК не содержится важного указания на то, что услуги, оказываемые в условиях естественной монополии не могут быть заменены иными услугами (товарами). Отсутствие данного требования может препятствовать переходу отдельных естественно-монопольных рынков к конкурентным условиям. Примером такого переходного рынка может служить рынок общедоступной связи. Согласно официальной статистике Минкомсвязи России [<https://digital.gov.ru/ru/activity/statistic/rating/telekommunikacii/>] в 1995 году в Российской Федерации было зарегистрировано всего 28 тысяч активных сим-карт. Это было вызвано рядом объективных экономических и технических факторов таких как: отсутствие инфраструктуры сотовой связи, высокой цены на аппараты мобильной связи и высокой стоимости услуг мобильной связи. При этом, к 2013 году количество зарегистрированных активных сим-карт мобильной связи достигло 245 070 тысяч. Количество исходящих соединений с устройств мобильной связи в 2013 году

достигло 389 200 045 тысяч часов. Для сравнение количество исходящих соединений с устройств общедоступной электронной связи (стационарной телефонии) в 2013 году составляло всего 514 030 тысяч часов. При этом, количеству исходящих соединений с устройств мобильной электросвязи имеет ярко выраженную динамику к увеличению, а количество исходящих соединений с устройств общедоступной электронной связи (стационарной телефонии), наоборот, ежегодно сокращается. Таким образом, можно сделать вывод о взаимозаменяемости для потребителей услуг общедоступной электронной связи (стационарной телефонии) и услуг мобильной связи. Существуют и иные примеры, в частности, относительно взаимозаменяемыми услугами являются услуги по транспортировке нефти по магистральным трубопроводам и услуги железнодорожных перевозок нефти и нефтепродуктов.

Приведенный пример наиболее ярко демонстрирует, что в результате технического прогресса, отдельные рынки могут утрачивать естественно-монопольный статус и переходить в состояние конкуренции. Указанные факты подтверждают необходимость закрепления в определении естественно-монопольных услуг условия отсутствия взаимозаменяемости естественно-монопольных услуг и услуг, оказываемых на конкурентных рынках.

В условиях отсутствия взаимозаменяемости, ключевым признаком естественно-монопольной деятельности становится нецелесообразность осуществления деятельности в сферах естественно-монопольных нескольких хозяйствующих субъектов. Данные обстоятельства возникают в связи с тем, что естественно-монопольная деятельность осуществляется посредством объектов инфраструктуры, чья высокая стоимость строительства и эксплуатации и обуславливает экономическую неэффективность развития конкуренции на данных рынках. Высокая стоимость строительства инфраструктуры является существенным экономическим барьером входа на естественно-монопольный рынок, преодоления которого возможно только посредством инвестированием значительного капитала. При этом, дублирование (параллельное строительство) такой инфраструктуры, значительно ухудшает положение всех потенциальных инвесторов, так как значительно увеличивает срок возврата инвестиций ввиду деления объемов предоставляемых услуг.

Сферы экономической деятельности, которые в соответствии с действующим законодательством являются естественно-монопольными, но на которых деятельность хозяйствующих субъектов осуществляется в отсутствие вышеуказанных объектов инфраструктуры, имеют тенденцию к формированию конкурентной среды (например, рынок общедоступной почтовой связи).

В связи с изложенным, видится целесообразным указать в определении естественно-монопольной на связь данной правовой категории с уникальной инфраструктурой, посредством которой

осуществляется деятельность в условиях естественной монополии.

Один из вариантов реализации данной концепции, является определение естественной монополии, которое содержится в разработанном ФАС России проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и признании утратившим силу Федерального закона «О естественных монополиях»: «естественная монополия» – состояние товарного рынка, при котором создание конкурентных условий для удовлетворения спроса на определенный вид товаров невозможно или экономически нецелесообразно в силу технологических особенностей производства и реализации товаров, связанных с использованием сетевых активов, если такие товары не могут быть заменены иными товарами (невзаимозаменяемые товары).

По моему мнению, указанная проектируемая формулировка, в наибольшей степени соответствует существу естественной монополии и современным экономическим реалиям, но имеет отдельные недостатки требующие корректировки.

Во-первых, объекты инфраструктуры, используемые для осуществления регулируемой деятельности субъектами естественно-монопольной, именуется разработчиками законопроекта «сетевой актив». Данный термин является не характерным для законодательства Российской Федерации. При этом, в действующем законодательстве на настоящий момент закреплен термин, наиболее близко определяющий такие объекты инфраструктуры – «линейный объект» [Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ].

Во-вторых, термин «сетевой актив» не включает в себя инфраструктуру, используемую для осуществления деятельности в портах и аэропортах, сферах, которые, по моему мнению, должны быть отнесены к сферам деятельности естественно-монопольных монополий. В связи с этим, предлагается закрепить исчерпывающий перечень линейных объектов и иных объектов инфраструктуры, деятельность с использованием которых, характеризуется как естественно-монопольная в акте Правительства Российской Федерации.

На основании изложенного, по результатам исследования, предлагается следующее понятие естественной монополии:

«естественная монополия» – состояние рынка услуг, при котором создание конкурентных условий для удовлетворения спроса на определенный вид услуг экономически неэффективна в силу технологических особенностей предоставления данного вида услуг, связанных с использованием линейных объектов и (или) иных объектов инфраструктуры, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, если такие услуги являются невзаимозаменяемыми.»

Указанная формулировка позволит решить проблему несоответствия понятия естественной

монополии ее фактическому и экономическому содержанию, а также исключит государственное регулирование на конкурентных в настоящий момент рынках.

Определение принадлежности хозяйствующего субъекта к субъекту естественной монополии

Действующее законодательство и правоприменительная практика определяет субъект естественной монополии исключительно через сферы регулируемой деятельности. Так, например, суды, при решении вопроса об отнесении хозяйствующего субъекта к субъектам естественной монополии, устанавливая наличие у хозяйствующего субъекта во владении на праве собственности или ином законном основании объектов имущества, используемого для осуществления регулируемой деятельности в сферах указанных в статье 4 Закона о естественных монополиях и наличие факта осуществления регулируемой деятельности в сферах указанных в статье 4 Закона о естественных монополиях. Аналогичной позиции придерживается федеральный орган регулирования естественных монополий. [См. разъяснения ФАС России от 06.07.2018 № АЦ/51469/18] Таким образом, при определении хозяйствующего субъекта как субъекта естественной монополии не анализируется его соответствие понятию и признакам, установленным в статье 3 Закона о естественных монополиях, что фактически нивелирует их юридическое значение.

Указанная модель имеет, как позитивные, так и негативные последствия. С одной стороны, она не позволяет правоприменителю распространять государственное регулирование шире, чем на предусмотренные в Законе сферы, с другой, приводит к обоснованному регулированию отдельных, конкурентных в настоящий момент рынков.

Данная модель, по моему мнению, не требует кардинальной переработки (отказ от определения регулируемых сфер деятельности), но при этом требует точечных изменений, которые предлагается реализовать в следующем виде.

Предлагается разделить сферы деятельности естественной монополии на те где государственное регулирование вводится в момент установления факта осуществления деятельности в данной сфере и те где отнесение хозяйствующего субъекта и введение в отношении него государственного регулирования будет происходить только по результатам анализа рынка (анализа состояния конкуренции).

К первому типу сфер предлагается отнести:

- услуги по транспортировке газа по трубопроводам;
- услуги железнодорожных перевозок;
- услуги по передаче электрической энергии и (или) услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике;
- услуги по передаче тепловой энергии;
- услуги транспортировки воды, а также транспортировка сточных вод с использованием цен-

трализованных систем, систем коммунальной инфраструктуры.

Ко второму типу сфер предлагается отнести:

- услуги в аэропортах;
- услуги в морских портах;
- услуги по транспортировке нефти по магистральным трубопроводам;
- услуги общедоступной электросвязи.

Приведенная классификация основана на разделении сфер регулируемой деятельности на императивно естественно-монопольные, то есть на те, где конкуренция в настоящий момент невозможна и (или) экономически нецелесообразна и те, где потенциально возможно возникновение конкуренции.

Например, на настоящий момент установлено наличие конкуренции между аэропортами Московского авиаузла и принято решение о прекращении ценового регулирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих услуги в аэропортах на территории Москвы и Московской области. Также, являются потенциально конкурентными услуги в портах, оказываемые в Черноморском и Балтийских бассейнах. Как отмечалось ранее, возможна конкуренция между потенциально взаимозаменяемыми услугами по транспортировке нефти по магистральным трубопроводам и услугами железнодорожных перевозок нефти и нефтепродуктов. Такие хозяйствующие субъекты, должны признаваться естественными монополиями только по результатам анализа состояния конкуренции.

Предлагаемая правовая модель позволит наиболее объективно определять принадлежность хозяйствующего субъекта к субъектам естественной монополии и исключить возможность государственного регулирования конкурентных рынков, что является одной из главных задач государственной политики в сфере государственного регулирования субъектов естественных монополий, а также предусмотрено ратифицированными международными договорами Российской Федерации.

4. Введение и прекращение регулирования естественных монополий посредством ведения реестра естественных монополий.

В целях развития предыдущего положения, проанализирован действующий механизм введения (изменения, прекращения) государственного регулирования естественных монополий. Установлено, что Законом естественных монополий предусматривается, но не раскрывается такой механизм, что в свою очередь ведет к его практически полному игнорированию в ходе правоприменения.

В действующей правовой системе механизм введения, изменения, прекращения государственного регулирования естественных монополий неразрывно связан с ведением реестра субъектов естественной монополии, что подтверждается наличием единого порядка осуществления указанных процедур. [См. Приказ ФСТ России от 13.10.2010 № 481-э «Об утверждении Порядка рассмотрения документов, представляемых

для принятия решения о введении, изменении или прекращении регулирования деятельности субъектов естественных монополий, и перечня таких документов».]

При этом, действующий реестр субъектов естественных монополий характеризуется рядом отличительных особенностей:

- отсутствие правоустанавливающего статуса (практика судов и органов исполнительной власти исходит из того, что отсутствие в реестре не свидетельствует об отсутствии у хозяйствующего субъекта статуса естественной монополии и как следствие не освобождает хозяйствующий субъект от ограничений, накладываемых данным статусом) [См. дела № 40–243480/2016, А41–40556/2016, А27–22402/2015.];
- отсутствие в реестре актуальной информации (включение в реестр осуществляется в заявительном порядке, ответственности за не включение не предусмотрено, реестр не является основанием для установления регулируемых цен (тарифов);
- отсутствие взаимосвязи между включением в реестр (введением регулирования) и установлением в отношении хозяйствующего субъекта регулируемых цен (тарифов) (кроме сферы транспорта и связи);
- отсутствие в реестре механизмов изменения регулирования (отказа от ценового регулирования естественной монополии с сохранением неценового регулирования и т.д.).

Таким образом, реестр субъектов естественных монополий в настоящий момент является неэффективным механизмом регулирования. В связи с этим, предлагается значительная корректировка действующего законодательства. Так, необходимо закрепить правоустанавливающий статус реестра и установить взаимосвязь между включением в реестр и введением ценового и неценового регулирования в отношении субъектов естественных монополий. Сделать это возможно после его полной актуализации. После реализации этих предложений возможно закрепление следующей модели введения государственного регулирования субъектов естественных монополий.

В случае законодательного закрепления указанной модели, будет разрешен ряд проблемных вопросов государственного регулирования субъектов естественной монополии в частности:

- определен момент возникновения естественно-монопольного статуса у хозяйствующего субъекта, а также момент его утраты хозяйствующим субъектом;
- закреплены механизмы «дерегулирования» субъектов естественных монополий;
- собрана актуальная база данных, позволяющая объективно оценивать состояние естественно – монопольных сфер деятельности.

Литература

1. Рыженков А.Я. Право и монополии в современной России: Монография / А.Я. Рыженков. М.: Юстицинформ, 2017. 206 с.
2. Тюленев И.В. Уточнение понятия «естественная монополия»: первый шаг в реформировании правового регулирования деятельности субъектов естественных монополий // Конкуренционное право. 2018. № 4. С. 43–46.
3. Голомолзин А.Н. Принципы и правила новой проконкурентной тарифной политики // Конкуренционное право. 2018. № 3. С. 12–15.
4. Реформирование естественных монополий России / Под общ. ред. Ю.З. Саакян. М.: ИПЕМ, 2010. 370 с.

SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF NATURAL MONOPOLIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Volov I.P.
Kutafin Moscow state University

At the moment, a large-scale reform of the legislation on natural monopolies has been initiated and is being actively implemented in the Russian Federation. The need for reform is largely due to the imperfection and archaic nature of the current system of legal regulation of natural monopolies. The article analyzes a number of problems of the current legal regulation of natural monopolies in the Russian Federation that hinder the effective functioning of this sphere and suggests ways to solve such problems.

Keywords: natural monopolies, legislation on natural monopolies, register of natural monopolies, reform of legal regulation of natural monopolies.

References

1. Law and monopolies in modern Russia: a Monograph / A. Ya. Ryzhenkov. Moscow: Justicinform, 2017. 206 p.
2. Tyulenev I.V. Clarifying the concept of “natural monopoly”: the first step in reforming the legal regulation of the activities of natural monopolies // Competition law. 2018. № 4. P. 43–46.
3. Golomolzin A.N. Principles and rules of the new Pro-competitive tariff policy // Competition law. 2018. № 3. S. 12–15.
4. The reform of natural monopolies of Russia / Under the General editorship of Yu.z. Saakyan. Moscow: IPPEM, 2010. 370 p.

Ответственность членов правления бизнес-корпорации за убытки, причиненные корпорации и её акционерам посредством одобрения сделки с заинтересованностью, в правовой системе США

Свиридов Ярослав Сергеевич,

аспирант, кафедра теории и истории государства и права,
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный
экономический университет»
E-mail: sviridov.ya.s@gmail.com

Статья посвящена исследованию ответственности членов правления бизнес-корпораций в правовой системе США за убытки, причиненные корпорации и её акционерам посредством одобрения сделки с заинтересованностью. Рассматривается важнейший компонент определения применения ответственности – пределов применения. Исследуется опыт правовой системы США. Рассматривается история возникновения и развития правового регулирования обязанностей директоров в американской правовой доктрине, в т.ч. понятий ущербной интересам корпорации сделки с заинтересованностью, обязанности директора действовать лояльно. Раскрывается содержание процедурных правил об ограничении ответственности директоров за убытки перед корпорацией, практика применения таких правил судами, а также возможность ограничения или исключения такой ответственности путем закрепления соответствующего положения в корпоративных документах корпорации.

Ключевые слова: сделки с заинтересованностью; ответственность за убытки корпорации директоров и членов правления; ответственность; возмещение убытков членами правления.

Идея установить обязанности директоров в США возникла в ответ на необходимость ограничить злоупотребления директорами широкими полномочиями, которые были им предоставлены действующим в то время корпоративным нормативным актом Делавэра. Ещё в 1931 г. Адольфом Берли было предложено решить указанный вопрос по аналогии с конструкцией траста, имеющейся в общем праве, на том основании, что в корпорации человек или группа людей поручает фидуциарию (фидуциариям), другому человеку или иной группе людей, управлять собственностью, а значит, он (они) обязан (обязаны) действовать добросовестно, т.е. быть преданными интересам лиц, уполномочившим таких фидуциариев управлять своим имуществом [1; с. 15–17].

Правотворческим органам понадобилось 75 лет, чтобы претворить данную концепцию в жизнь. Так, в решении по делу *Schnell v. Chris-Craft Industries* было установлено, что все корпоративные действия обязательно проверяются судами путем применения основополагающего теста на лояльность [1; с. 17].

В настоящее время обязанности директоров в правовой системе США кодифицированы. В соответствии с § 8.30(a)-(b), 8.42(a) Модельного акта о бизнес-корпорациях (The Model Business Corporation Act (2016)) (далее – MBCA) «директора и должностные лица корпорации должны выполнять свои обязанности добросовестно, с заботливостью, обычно предъявляемой в таких обстоятельствах, и таким образом, который, по мнению данного лица, лучше всего отвечает интересам корпорации» [2].

Помимо этого, до установления вышеуказанного правила MBCA содержание обязанностей директоров было конкретизировано в прецедентах судов штата Делавэр.

Стандарты поведения директора в США раскрываются через обязанность соблюдать лояльность (The Duty of Loyalty), обязанность проявлять заботу (The Duty of Care), обязанность действовать добросовестно (The Duty of Good Faith). Однако вопрос о том, является ли последняя обязанность самостоятельной, порождает среди американских юристов постоянные дискуссии.

Важной особенностью американского права является разграничение стандартов поведения (Section 8.30 MBCA) и стандартов ответственности директоров (Section 8.31 MBCA). Указанный раздел, закрепляющий стандарты ответственности директоров, был введен в MBCA в 1998 г. в целях

ограничения ответственности директоров за причиненные убытки. Как следует из позиции законодателя, данные изменения были продиктованы наметившейся «растущей тенденцией смешивания некоторыми судами стандартов поведения со стандартами ответственности» [3; с. 36]. В частности, разделом 8.31 MBCA предусматривается, что «директора не будут нести ответственности перед корпорацией или акционерами в результате своих решений или действий в качестве директоров до тех пор, пока истец не докажет, что определенные «безопасные гавани» от ответственности не применяются и что директор (1) не действует добросовестно или неразумно и полагал, что действие соответствует лучшим интересам компании, (2) был не проинформирован, (3) не было объективности, (4) не смог уделить внимания надзору за бизнесом или (5) получил финансовую выгоду, на которую директор не имел права» [3; с. 36]. Указанные так называемые «безопасные гавани» предусмотрены разделом 8.31 (b) MBCA и именуется «правилом делового решения», цель которого – защита независимых директоров от ответственности в случаях, когда они проявили должную осмотрительность и действовали осознанно.

Вышеуказанные фидуциарные обязанности в соответствии с правом штата Делавэр директора несут в отношении корпорации и её акционеров [4].

Таким образом, директор может понести личную ответственность за убытки, причиненные корпорации и её акционерам, если он нарушает обязанность действовать лояльно или осторожно.

В соответствии с американским правом для взыскания с директора убытков необходимо доказать наличие четырех элементов:

- 1) ответчик действовал в качестве фидуциария истца;
- 2) ответчик нарушил фидуциарную обязанность перед истцом;
- 3) истец понес убытки в результате нарушения обязанности фидуциарием;
- 4) нарушение фидуциарной обязанности истца стало причиной несения убытков истцом [5].

В рамках настоящего исследования нас интересует обязанность лояльности, поскольку именно она направлена на решение одного из важнейших вариантов конфликта интересов – заключение корпорацией сделки с заинтересованностью. Действительно, в современном прецедентном праве США распространена доктрина, согласно которой обязанность действовать лояльно предполагает, что директора действуют исключительно в лучших интересах компании [6]. Впервые содержание данной обязанности было раскрыто в 1939 г. в решении по делу *Guth v. Loft*, в котором отмечалось, что должностные лица корпорации либо директора должны наиболее скрупулезно осуществлять свои обязанности для защиты интересов корпорации и воздерживаться от «совершения чего-либо, что работало бы в ущерб корпорации, или лишило бы её дохода либо преимуществ, к которым его

опыт и способность могли бы надлежащим образом привести, или было бы возможно сделать при разумном и законном осуществлении своих полномочий. Правило ... требует, чтобы отсутствовал конфликт между обязанностью и личным интересом» [4].

В американской академической среде считается, что содержание данной обязанности директора достаточно определённо и означает, что «директора не могут использовать свои должности для того, чтобы несправедливо получать прибыль от компании» [7; с. 53]. Помимо этого, существует комплементарная позиция, согласно которой обязанность директора соблюдать лояльность выражается в отсутствии при принятии директором решения конфликта интересов, который мог бы повлиять на такое решение и позволить прийти к выводу, что решение не обоснованно или не заслуживает доверия [8; с. 918].

Обязанность директора действовать лояльно также включает такой важный элемент, как не действовать недобросовестно (*not act in bad faith*), т.е. не действовать «ради иной цели, нежели искренней попытки повысить благосостояние, или, как известно, представляет собой нарушение применимого позитивного права» [9, 10].

Рассмотрев понятие и содержание обязанности директора действовать лояльно, перейдем к анализу американской правовой системы в части института взыскания с директоров убытков при нарушении ими указанной обязанности посредством одобрения убыточной сделки с заинтересованностью.

Как показывает более ранняя статистика по судебным делам о нарушении обязанности лояльности, иски к внешним директорам (*outside directors*) о возмещении ими убытков предъявляются чаще всего не в случаях, когда в результате сделки такие директора напрямую получают различные выгоды от такой сделки, а в ситуациях, в которых директора благоприятствовали контролирующим акционерам либо CEO или другим внутренним менеджерам в ущерб правам и законным интересам миноритарных акционеров [11; с. 1090].

С учётом предмета настоящего исследования обязанность директоров бизнес-корпораций в США действовать лояльно заключается в том, что директора не могут приводить корпорацию к участию в сделке с заинтересованностью, которая не является полностью справедливой по отношению к корпорации [12, 13].

Соответственно, в целях соблюдения рассматриваемой обязанности члены правления корпорации не должны иметь конфликт интересов, а если он существует, то такой конфликт должен быть исключен правлением надлежащим образом при принятии решения.

Директор нарушает обязанность действовать лояльно, если он либо заинтересован в одобряемой сделке, либо не обладает независимостью. В частности, директор заинтересован в сделке, если директор участвует на обеих сторонах сделки, или «когда (1) директор лично получает выгоду» [14].

ды (или причиняет ущерб), (2) в результате или из оспариваемой сделки, (3) которая, как правило, не поддержана другими акционерами корпорации, и (4) эта выгода (или ущерб) имеет такое субъективное материальное значение для этого конкретного директора, что разумно задаться вопросом, объективно ли этот директор рассматривал целесообразность рассматриваемой сделки для корпорации и её акционеров» [14]. Директор не является независимым, если он контролируется другой стороной, т.е. «как когда другая сторона занимает доминирующее положение по отношению к директору как посредством близкой личной либо семейной связи или усилением воли, так и когда директор подконтролен другой стороне, так как контролирующая сторона может в одностороннем порядке (будь то прямой или косвенный контроль над другими принимающими решение) решать, продолжает ли вызывающий сомнения директор получать вознаграждение, финансовое либо иное, от которого вызывающий сомнения директор настолько зависит или имеет такую субъективную материальную важность для него, что угроза утраты этой выгоды может стать причиной для вопроса, способен ли контролируемый директор учитывать корпоративные преимущества оспариваемой сделки объективно» [14].

Относительно ограничения ответственности директоров в американском правовом порядке выработано следующее правовое регулирование.

Как точно отмечается в сравнительно-правовых исследованиях, «будет ли привлечен директор к ответственности за нарушение фидуциарной обязанности, во многом зависит от стандарта рассмотрения (the standard of review), применимого к оспариваемому действию или решению директора» [15; с. 426]. Суды штата Делавэр используют в делах о взыскании убытков с директоров три стандарта рассмотрения: правила делового решения, полной справедливости, промежуточного рассмотрения [15; с. 426].

Сразу же оговоримся, что последний из указанных стандартов с учетом контекста настоящего исследования не будет рассмотрен, т.к. связан с применением правила делового решения в спорах о поглощениях.

Как уже отмечалось ранее, правило делового решения состоит в том, что директор не несет ответственности, если директор принял решение на основе информации, и добросовестно, т.е. с верой в то, что решение будет соответствовать лучшим интересам компании.

Обычно существование и применение правила делового решения с политико-правовой точки зрения обосновывается следующими аргументами:

- суды компетентны оценивать качество процесса принятия решения, но не коммерческие достоинства самих решений;
- акционеры сами выбрали правление в целях управления компанией;
- данное правило способствует благоприятному принятию рисков директорами и, как след-

ствие, привлечению квалифицированных лиц к работе в качестве директора.

В соответствии с современным американским прецедентным правом опровержение презумпции, установленной правилом делового решения, само по себе не влечет ответственности: бремя доказывания отсутствия нарушения обязанности лояльности переносится на директоров, которым следует доказать «полную справедливость» (entire fairness) сделки [16, 12, 13]. Стандарт «полной справедливости» (an entire-fairness standard) включает два элемента, которые должны быть доказаны директором в таком случае: во-первых, «справедливое проведение сделки» (a fair dealing), т.е. как сделка была спланирована во времени, инициирована, структурирована, обсуждена в ходе переговоров, как информация о ней была раскрыта директорам и как сделка была одобрена; во-вторых, «честная цена» (a fair price), которая оценивается с экономической и финансовой точки зрения.

Помимо иных случаев, выходящих за рамки настоящего исследования, правило делового решения не применяется, когда оспариваемое корпоративное действие касается корыстной сделки, одобренной конфликтующим большинством правления. В частности, директора не получают защиту согласно правилу делового решения в одном из следующих случаев:

- большинство членов правления являются заинтересованными [17];
- контроль или доминирование над правлением в целом одним или несколькими директорами, составлявшими менее большинства голосовавших на собрании [12];
- не раскрытие своей заинтересованности в сделке правлению, а именно интереса, который разумный член правления рассматривал бы в качестве имеющего существенное влияние на оценку директорами такой сделки [12, 18].

Следовательно, при установлении судом фактических обстоятельств, соответствующих любой из трех вышеприведенных ситуаций, применяется не правило делового решения, а стандарт полной справедливости. Так, директора (директор) должны (должен) доказать, что сделка была полностью справедливой для корпорации и её акционеров.

Как показывает исследование, проведенное с применением метода диахронного сравнения, такой «тонкий» подход к пониманию и правила делового решения судами был выработан не сразу и прошёл несколько этапов становления.

Изначально суды штата Делавэр рассматривали сделки с заинтересованностью как оспариваемые, считая риск совершения таких сделок огромным, чем существенно ограничили совершение сделок с заинтересованностью, выгодных корпорации и её участникам. На директоров возлагалось бремя доказывания материальной справедливости такой сделки, что влекло для директоров повышенные риски быть привлеченными к личной ответственности в случае одобрения

ими сделок, которые могут быть квалифицированы судом как несправедливые [7; с. 59]. При этом суды штата Делавэр почти полностью устранили значительные ограничения, налагавшиеся на корыстные сделки (self-interested transactions), за исключением того случая, когда сделка не являлась несправедливой. Соответственно, менеджер мог получать прибыль, пока он получал её честно [7; с. 53].

Однако впоследствии, в 1990-х гг., суды того же американского штата исправили указанный подход. Так, сделка, одобренная независимыми и незаинтересованными директорами, не подвергалась дополнительной проверке на предмет справедливости и её «анализ был ограничен практически непреодолимым правилом делового решения» [7; с. 60]. Результатом стало то, что директора, имеющие конфликт интересов, могли принимать участие в собраниях, причем в данном случае правление не лишалось статуса нейтрального органа управления. Т.е. то, каким образом голос конкретного директора влияет на итоговое принятие решения, не оценивалось судом, т.к. за основу брался исключительно количественный, но не качественный критерий [7; с. 62].

Источником такого неверного понимания раздела 144(a) Корпоративного кодекса Делавэра, который регулирует оспоримость, а не стандарт рассмотрения неоспариваемых сделок, послужило его неверное судебное толкование [7; с. 65–67].

Следует иметь в виду, что согласно Разделу 102(b)(7) DGCL корпорации могут предоставить директорам дополнительную защиту посредством включения в свидетельство о регистрации корпорации положения (называемого «оправдывающее условие»), «исключающего или ограничивающего персональную ответственность директора перед корпорацией или её акционеров за денежные убытки при нарушении фидуциарной обязанности в качестве директора». Однако, данное условие действует только при нарушении директорами обязанности проявлять заботливость, но не при нарушении обязанности действовать лояльно [20], вследствие чего директор несёт большой риск личной ответственности при предъявлении к нему косвенного иска о нарушении обязанности действовать лояльно.

Подытоживая вышесказанное, можно сделать важные для отечественного корпоративного права выводы.

Во-первых, в правовой системе США директора могут быть привлечены к ответственности при совершении сделки с заинтересованностью за нарушение обязанности действовать лояльно, содержание которой лаконично можно описать следующей сентенцией: директор обязан действовать в лучших интересах корпорации.

Во-вторых, следует отметить, что суды США придерживаются доктрины ограниченной ответственности членов правления по искам о нарушении обязанности лояльности со ссылкой на одобрение ими сделки с заинтересованностью. Т.е.

действует так называемый «эффект одобрения», который означает, что если сделка одобрена участниками корпорации, то директор не должен нести ответственности. Однако в некоторых исключительных случаях, выработанных прецедентным правом США, данный эффект не распространяется на директоров. Правило делового решения (business judgment rule) существенно ограничивает личную (out-of-pocket) ответственность директоров, однако применяется при наличии определенных судебной практикой процедурных условий. Естественно, данное правило не применяется при совершении корпорацией убыточной сделки с заинтересованностью, одобренной правлением: действия директоров проверяются судами с помощью теста на «полную справедливость», и директора для исключения ответственности должны доказать, что одобренная сделка является полностью справедливой.

В-третьих, отдельное внимание следует обратить на американский правовой опыт при определении факта наличия сделки с заинтересованностью, одобренной «конфликтными» директорами, нужно учитывать не только количественный, но и качественный критерий. Таким образом, директора, ответственные за нарушение обязанности действовать лояльно при одобрении сделки с заинтересованностью, должны устанавливаться как путем подсчета принимавших участие в голосовании об одобрении сделки с заинтересованностью директоров, не являющихся заинтересованными и независимыми, так и посредством установления того, насколько голос конкретного директора мог повлиять на результаты голосования по указанному вопросу, а также того, принимал ли участие в голосовании по указанной повестке дня директор (директора), осуществляющий контроль или доминирование над правлением в целом либо над одним или несколькими директорами, составившими менее большинства голосовавших на собрании.

В-четвёртых, при нарушении обязанности действовать лояльно, которая регулирует конфликт интересов директоров при совершении сделки с заинтересованностью, ответственность директора не может быть ограничена путем включения в свидетельство о регистрации корпорации «оправдывающего условия».

Выводы, сделанные в настоящем исследовании, могут быть полезны для совершенствования российского правового регулирования ответственности директоров за совершение сделки с заинтересованностью в плане избегания простой рецепции опыта правового регулирования США и принятия во внимание его наилучших достижений с учетом различий российской и американской правовых систем и экономик данных стран.

THE LIABILITY OF MEMBERS OF THE BOARD OF A BUSINESS CORPORATION FOR LOSSES CAUSED TO THE CORPORATION AND ITS SHAREHOLDERS BY APPROVING AN INTERESTED PARTY TRANSACTION IN THE US LEGAL SYSTEM

Sviridov Ya.S.

Saint-Petersburg State University of Economics

This article is primarily about the liability of members of the board of a business corporation for losses caused to the corporation and its shareholders by approving an interested party transaction in the US legal system. The most important component of determining the application of liability – the limits of application is considered. The experience of the US legal system is being studied. The history of the emergence and development of the legal regulation of the duties of directors in the American legal doctrine, including concepts of interested party transaction that is detrimental to the interests of the corporation, the director's duty to act loyalty are analyzed. The content of the procedural rules on limiting the liability of directors for losses caused to the corporation, the practice of applying such rules by the courts, as well as the possibility of limiting or excluding such liability by fixing the corresponding provision in the corporate documents of the corporation is being disclosed.

Keywords: related party transactions; liability for losses of the corporation of directors and members of the board; responsibility; indemnification by members of the board.

References

1. Strine Jr., Leo E. and Hamermesh, Lawrence A. and Balotti, R. Franklin and Gorris, Jeffrey M., *Loyalty's Core Demand: The Defining Role of Good Faith in Corporation Law* (February 26, 2009). *Georgetown Law Journal*, Vol. 93, p. 629, 2010; *Widener Law School Legal Studies Research Paper No. 09-13*; *Harvard Law and Economics Discussion Paper No. 630*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1349971>.
2. URL: http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080618091347_large.pdf (дата обращения: 20.12.2019).
3. Olson J.F., Briggs A.K *The Model Business Corporation Act and Corporate Governance: an Enabling Statute Moves Toward Normative Standard* (2011). *Law and Contemporary Problems*,

Vol. 74:31. P. 31–43. URL: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1607&context=lcp> (дата обращения: 20.12.2019).

4. *Guth V. Loft, Inc.*, 5 A.2d 503, 510 (Del. 1939).
5. *SGS Acquisition Co. Ltd.v. Linsley*, 2018 WL 4698614, at *6 (D. Colo. Sept. 30, 2018).
6. *Guttman v. Huang*, 823 A.2d 492, 506 n.34 (Del. Ch. 2003).
7. Brown, J. R., *Disloyalty Without Limits: 'Independent' Directors and the Elimination of the Duty of Loyalty* (March 21, 2012). *Kentucky Law Journal*, Vol. 95, p. 53, 2006–2007; *U Denver Legal Studies Research Paper No. 07–10*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=959434>.
8. Robert T. Miller, *Wrongful Omissions by Corporate Directors: Stone v. Ritter and Adapting the Process Model of the Delaware Business Judgment Rule*, 10 *J. Bus. L.* 911 (2008). Available at: <https://scholarship.law.upenn.edu/jbl/vol10/iss4/4>.
9. *Walt Disney Company Derivative Litigation*, 907 A 2d 693, 753 (2005).
10. *Gagliardi v. TriFoods International Inc.*, 683 A 2d 1049, 1051 note 2 (Del. Ch. 1996).
11. Black, B. S., Cheffins, B. R. and Klausner, M. D., *Outside Director Liability*. as published in *Stanford Law Review*, Vol. 58, pp. 1055–1159, 2006; *ECGI–Law Working Paper No. 68/2006*; *Stanford Law and Economics Olin Working Paper No. 319*; *U of Texas Law, Law and Econ Research Paper No. 76*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=894921>.
12. *Cinerama, Inc.v. Technicolor, Inc.*, 663 A.2d 1156, 1167–68 (Del. 1995);
13. *Cede & Co.v. Technicolor, Inc.*, 634A.2d 345, 361(Del. 1993).
14. *Orman v. Cullman*, 794 A.2d 5, 25 n.50 (Del. Ch. 2002).
15. Calkoen, W. J. L. (Ed.) (2018). *The Corporate Governance Review*. London: Law Business Research Ltd.
16. *McMullin v. Beran*, 765 A.2d 910, 923 (Del. 2000).
17. *InfoUSA, Inc. Shareholders Litigation 2007 WL 2419611* (Del. Ch. 2007).
18. *Benihana of Tokyo, Inc.v. Benihana, Inc.*, 891 A.2d 150, 192 (Del. Ch. 2005).
19. Mukherjee D., Pandey A., *The Liability Regime For Non-Executive and Independent Directors in India: A Case for Reform* (September 19, 2019). *VIDHI: Centre For Legal Policy*, p. 13. Available at: <https://vidhilegalpolicy.in/2019/09/19/the-liability-regime-directors-india>.
20. *McPadden v. Sidhu*, 964 A.2d 1262, 1274 (Del. Ch. 2008).

Теоретические и правовые вопросы заключения прокурором мирового соглашения

Ковалев Артем Александрович,

кандидат юридических наук, доцент, кафедра прокурорской деятельности, Уральский государственный юридический университет
E-mail: kovalev_anr@mail.ru

В статье рассматриваются теоретические, процессуальные и правовые вопросы, связанные с возможностью заключения прокурором мирового соглашения по гражданским делам. Автором анализируется практика заключения прокурором мировых соглашений в арбитражном процессе, выявляются процессуальные проблемы, предлагаются законодательные и организационно-правовые механизмы их разрешения. Исследуется актуальный вопрос, связанный с возможностью заключения прокурором мирового соглашения и определением порядка его заключения. Сформулированы предложения по внесению изменений в статью 45 Гражданского-процессуального кодекса, статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Ключевые слова: прокурор, прокуратура, мировое соглашение, публичный интерес; гражданский и арбитражный процесс; судебная защита прав; суды общей юрисдикции и арбитражные суды.

Заключение мирового соглашения является одной из форм ликвидации правового конфликта, имеющей преимущества по сравнению с судебным решением, создающей реальную возможность добровольного исполнения обязанности должником. Примечательно, что согласно принципа диспозитивности стороны вправе окончить дело заключением мирового соглашения уже в стадии подготовки дела к судебному разбирательству в случае, если действия сторон не противоречат закону и не нарушают права и охраняемые законом интересы других лиц. Таким образом, цели осуществления разрешения спора достигаются наиболее экономичным способом.

Несмотря на то что примирительные процедуры, позволяющие урегулировать гражданско-правовой спор без вынесения судебного решения получают все более широкое распространение, многие вопросы заключения мирового соглашения остаются неурегулированными и малоизученными. Между тем, исследование правовой природы и субъектного состава участников мирового соглашения является исключительно важным вопросом, поскольку влияет на правильность и своевременность разрешения гражданских дел. На это обращает внимание Верховный суд РФ, указывая судам на необходимость начинать подготовку гражданского дела к судебному разбирательству с анализа правоотношений и установления конкретных носителей прав и обязанностей¹. Вопрос о субъектном составе участников мирового соглашения, несмотря на его кажущуюся определенность, содержит в себе нерешенные вопросы, неурегулированные действующим законодательством. Одним из них является вопрос о наличии у прокурора права на заключение мирового соглашения.

Прокурор является одной из ключевых фигур гражданского и арбитражного процесса, влияющих на его ход, и в главе 5 АПК РФ «Лица, участвующие в деле, и иные участники арбитражного процесса», регулирующей права и обязанности лиц, участвующих в деле, в их числе назван и прокурор, который в соответствии с пунктом 3

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.06.2008 № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» // Бюллетень Верховного Суда РФ», № 9, сентябрь, 2008.

ст. 52 АПК РФ пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца. Обладание прокурора правом заключать мировое соглашение позволило бы расширить сферу разрешения правовых конфликтов наиболее предпочтительным и эффективным способом, исходя из чего решение вопроса о наличии у прокурора права заключать мировое соглашение представляется важным для науки и правоприменительной практики. Для решения этого вопроса необходимо проанализировать правовую природу мирового соглашения и правовой статус прокурора в гражданском процессе, а также судебную правоприменительную практику.

Отдельные аспекты исследуемого вопроса уже были предметом рассмотрения в научных публикациях. В частности, многие ученые уделяли внимание изучению сущности и специфики мирового соглашения как инструмента мирного урегулирования гражданских споров, рассматривалось применение мирового соглашения в различных категориях судебных дел. Также в науке гражданского процесса и прокурорского надзора предпринимались попытки определения статуса прокурора, участвующего в рассмотрении гражданских и арбитражных дел судами, с анализом как всего комплекса его полномочий, так и отдельных полномочий, недостаточно урегулированных действующим законодательством; таких, например, как право на дачу заключения. Стоит отметить, что ни по вопросу правовой природы мирового соглашения, ни по проблемам правового статуса прокурора не сложилось единой позиции.

Что касается исследования вопроса о праве прокурора на заключение мирового соглашения при рассмотрении гражданских и арбитражных дел судами, комплексного исследования по данной проблеме не проводилось, хотя стоит отметить, что единичные исследования по вопросу заключения мирового соглашения прокурором по отдельным категориям дел существуют.

В данных работах авторы также не приходят к единому мнению в отношении возможности прокурора заключать мировое соглашение, чему причина, как мы видим, не только отсутствие единой позиции по вопросу о сущности мирового соглашения и статусе прокурора в гражданском процессе, но и разные подходы к регулированию правового статуса прокурора и объема его полномочий в гражданском и арбитражном процессуальном законодательстве.

Исходя из этого целями данной работы является изучение имеющихся на настоящий момент научных позиций, действующего законодательства и судебной практики по аспектам, касающимся сущности мирового соглашения и правового статуса прокурора, участвующего в рассмотрении гражданских и арбитражных дел судами для решения вопроса о роли прокурора при заключении мирового соглашения и выработка на этой основе правовых рекомендаций по исследуемому вопросу.

Настоящее исследование проводилось на основе специально-юридических методов познания, в частности с использованием метода сравнительного правоведения для определения основных аспектов правового статуса прокурора, и формально-юридического метода. Также был применен метод исторического анализа правовых норм, регулирующих заключение мировых соглашений; метод системного и структурного анализа с целью изучения отдельных составляющих правового статуса прокурора, участвующего в рассмотрении гражданских и арбитражных дел судами.

Для теоретической интерпретации эмпирических фактов применялись логические методы, такие, как дедукция и обобщение для разработки правовых рекомендаций по вопросам участия прокурора в заключении мирового соглашения.

По результатам проведенного исследования можно прийти к выводу, что урегулирование спора в бесконфликтной форме, или, что более точно, ликвидация конфликта путем волеизъявления сторон было известно российскому праву достаточно давно. Еще Соборное уложение 1649 г., закрепило практику заключения мировых сделок на разных стадиях судебного процесса. Позднее, в XIX веке, примирение стало считаться предпочтительным способом урегулирования спора не только для сторон, но и для государства, в связи с чем, в актах регулирующих гражданское судопроизводство, таких как Устав гражданского судопроизводства и Законы о судопроизводстве гражданском, мы можем найти не только нормы, определяющие порядок заключения и утверждения мировых сделок, но и положения, устанавливающие обязанности судей склонять стороны к примирению. Примечательно, что в нормах гражданского законодательства того периода содержалось положение о возвращении сторонам пошлин и сборов в случае их примирения до разрешения дела по существу. Позиция об установлении обязанности судей склонять стороны к примирению прослеживается в современной судебной практике; так, Верховным Судом Российской Федерации судам рекомендовано разъяснять сторонам преимущества окончания дела заключением мирового соглашения, то, что по своей юридической силе определение об утверждении мирового соглашения не уступает решению суда и тоже обеспечивается принудительным исполнением¹.

Современное законодательство также содержит в себе нормы о мировом соглашении как добровольном способе урегулирования конфликта. Так, ГПК РФ в ст. 39 называет право на заключение мирового соглашения в числе прав сторон. Вместе с тем, суд не утверждает мировое соглашение в случае, если оно нарушает права и законные интересы других лиц или противоречит закону. АПК РФ в главе 15 «Примирительные проце-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.06.2008 № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству»

дуры. Мировое соглашение» регулирует порядок заключения мирового соглашения, определяет его форму и содержание. Однако, действующее законодательство не дает определения мирового соглашения, что приводит к дискуссиям по поводу его сущности и правовой природы.

Анализируя судебную практику, можно увидеть, что мировое соглашение рассматривается в качестве соглашения сторон о прекращении спора на основе добровольного урегулирования взаимных претензий и утверждения взаимных уступок, и одного из процессуальных средств защиты субъективных прав¹; договора, к которому помимо норм гражданского права подлежат применению нормы процессуального права, поскольку он должен быть утвержден судом²; гражданско-правового процессуального способа урегулирования спора³.

Говоря о природе мирового соглашения, можно отметить, что по мнению большинства исследователей, что она носит двойственный характер⁴, т.к. наряду с тем, что оно имеет материально-правовую составляющую ввиду того, что включает в себя обязательства сторон, направленные на разрешение правового спора, нельзя отрицать его процессуально-правовую природу; поскольку для того, чтобы оно повлекло юридические последствия, необходима совокупность процессуальных юридических фактов.

Исходя из этого, хотя мировое соглашение определяется как договор об условиях разрешения или прекращения гражданско-правового спора⁵, или соглашение сторон об условиях разрешения судебного спора на приемлемых для них условиях⁶, мировое соглашение не может отождествляться с гражданско-правовой сделкой, в связи с чем имеет существенные отличия.

Так, помимо волеизъявления сторон, при заключении мирового соглашения необходим распорядительный акт суда, который утверждает волеизъявления. Кроме того, расторгнуть данное соглашение после утверждения судом стороны не могут. Эта «сделка» может быть отменена только в случае отмены акта суда, которым оно было утверждено. Примечательно, что предъявление иска о признании недействительным мирового соглашения, утвержденного судом, также невозможно.

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.02.2004 № 1-О

² Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 07.06.2012 № 247/12

³ Постановление Президиума ВАС РФ от 30.10.2012 № 8035/12

⁴ Загайнова С.К. Соотношение медиативного и мирового соглашений: актуальные вопросы судебной практики // Российский юридический журнал. 2018. № 5. С. 92–96.

⁵ А.И. Зинченко. Мировое соглашение в судопроизводстве (автореферат на соискание, уч.степени канд. юр. наук), Саратов, 1981 г., С. 10; Г.В. Воронков. Судебные определения об утверждении мировых соглашений и охрана прав граждан в советском гражданском процессе. Саратов, 1962, С. 228.

⁶ Р. Гукасян. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Приволжское книжное издательство, Саратов, 1970, С. 146.

Говоря о субъектном составе участников мирового соглашения, можно отметить, что он ограничен преимущественно сторонами. Процессуальное законодательство, предоставляющее право на совершение процессуальных действий другим субъектам, делает исключение для мирового соглашения. Для некоторых лиц, участвующих в деле, процессуальное законодательство устанавливает полный запрет на заключение мирового соглашения. Данный запрет установлен, в частности для прокурора в ст. 45 ГПК РФ, где прямо указано, что прокурор пользуется процессуальными правами истца, кроме права на заключение мирового соглашения, третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора (ч. 1 ст. 44 АПК РФ, ч. 2 ст. 51 АПК РФ). Что касается представителя, то можно отметить, что ст. 54 ГПК РФ, определяющая полномочия представителя в гражданском процессе, и ст. 62 АПК РФ указывают на необходимость специально оговаривать полномочие представителя по заключению мирового соглашения в доверенности, выданной представляемым лицом.

Для решения вопроса о возможности прокурора заключать мировое соглашение при рассмотрении гражданских или арбитражных дел, необходимо проанализировать его правовой статус в гражданском процессе.

В странах – членах Совета Европы более 30 прокуратур обладают полномочиями вне уголовно-правовой сферы, включая функцию участия прокурора в гражданском судопроизводстве с различным объемом полномочий, хотя во многих из них он существенно ограничен, как, например, в Германии, где прокурор лишь представляет в суде интересы гражданина, признанного умершим⁷. В российском гражданском процессе прокурор обладает широкими полномочиями, схожими с полномочиями прокурора в гражданском процессе во Франции⁸.

Вместе с тем, можно констатировать, что российским гражданским процессуальным законодательством правовой статус прокурора не определен. Статья 45 Гражданского процессуального кодекса РФ устанавливает положения, в соответствии с которыми прокурор обладает правом обратиться в суд в интересах конкретного лица, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, и в этом случае прокурор обладает процессуальными правами и обязанностями истца за рядом исключений. Также данная статья предусматривает возможность вступления прокурора в уже начатое дело для дачи заключения.

⁷ Хавронюк М.И. Прокуратура по-німецьки: закону немає, а ордонунг є [Электронный ресурс] // Законопроект. URL: http://www.zakonoproekt.org.ua/prokuratura-po-nimetsjki-zakonu-nemaje-a-ordnungh-je_.aspx (дата обращения: 10.02.2020).

⁸ Gilliéron G. Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany. Brig, 2014. 387 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-04504-7>.

Статья 52 Арбитражного процессуального кодекса РФ предоставляет прокурору право обратиться в арбитражный суд с заявлениями об оспаривании правовых актов органов власти и местного самоуправления, касающихся прав организаций и граждан в экономической сфере; а также с иском о признании недействительными сделок, которые были совершены органами власти и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, учреждениями, юридическими лицами; с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной этими субъектами; с иском об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения. Предусмотрено также право прокурора вступить в процесс по этим делам для дачи заключения.

Примечательно, что Арбитражный процессуальный кодекс РФ, указывая на то, что прокурор, который обратился в арбитражный суд, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца, не устанавливает ограничений, как это делает Гражданский процессуальный кодекс РФ. Важным уточнением АПК РФ является то, что когда прокурор вступает в дело, которое рассматривается арбитражным судом, он обладает процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности. ГПК РФ этот вопрос не проясняет. Ни АПК РФ, ни ГПК РФ помимо вышеуказанных положений никак не определяют правовой статус прокурора.

Неопределенность правового статуса прокурора в гражданском и арбитражном процессуальном законодательстве породила в научной литературе дискуссию по этому вопросу, а имеющиеся правовые положения в отношении его правового статуса послужили основой для нескольких основных точек зрения.

Первая из них существует уже давно¹, и в соответствии с ней прокурор, участвующий в рассмотрении судами гражданских дел является истцом, поскольку отнесен гражданским процессуальным законодательством к лицам, участвующим в деле, обладает правами и обязанностями истца, за исключением в гражданском процессе права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. Аргументом в обоснование такой позиции служило и то обстоятельство, что подача искового заявления предполагает наличие ответчика по такому заявлению, а поскольку имеется ответчик, то должен быть и истец, которым в данном случае является прокурор, подающий исковое заявление и пользующийся почти всеми правами истца в деле. По мнению ученых, «взаимоотношения суда с прокурором определяются также, как и взаимоотношения со стороной, прокурор и частное лицо выступают как соистцы»².

¹ Строгович М.С. О системе науки судебного права // Советское государство и право. – 1939. – № 3. – С. 66–67.

² Ференц-Сороцкий А.А. Прокурор в гражданском судопроизводстве // Известия высших учебных заведений. Правовед-

Очевидно, что прокурор не может быть истцом по делу, поскольку материальная заинтересованность в разрешении спора у него отсутствует полностью. Истцом в деле будет являться лицо, в интересах которого подано заявление.

Другая группа ученых указывала на то, что прокурор, возбуждивший дело своим заявлением, является истцом лишь в процессуальном смысле³, относя его, таким образом, к стороне процесса. Рассматривая в этом случае также концепцию юридического интереса – материальной и процессуальной заинтересованности, сторонники этой теории опираются на то, что прокурор использует именно процессуальные права и обязанности истца, но в то же время у него отсутствует материальная заинтересованность в исходе дела. Также на него не распространяются какие-либо последствия решения суда.

Однако, представляется, что данная позиция также не может быть поддержана, поскольку статус прокурора не идентичен статусу истца, и, хотя Гражданский и Арбитражный процессуальный кодексы наделяют его правами истца, ГПК РФ, вместе с тем, устанавливает для прокурора ограничения на распоряжение некоторыми правами, а также ГПК РФ не дает ответа на вопрос о статусе прокурора при вступлении в процесс для дачи заключения.

Еще одна позиция в отношении процессуального статуса прокурора основана на том, что он является особым участником процесса, статус которого не может быть приравнен к истцу даже с процессуальной точки зрения (некоторые именуют этот статус «представителем государства»). Одной из разновидностей данной позиции является отнесение прокурора к лицам, участвующим в деле с целью защиты интересов иных лиц, а также государственных интересов. К ним же относят государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы⁴. По мнению автора этой позиции, единственным признаком, по которому субъект может быть отнесен в группу лиц, участвующих в деле, может быть процессуальная заинтересованность в нем.

Косвенным свидетельством в пользу этой точки зрения может служить упоминание в ч. 5 ст. 53 Арбитражного процессуального кодекса РФ о том, что прокурор вступает в дело «в целях обеспечения законности», а исходя из того, что эта цель является целью, во имя достижения которой учре-

ние. 1992. № 4. С. 91–95; Гуреева О.А. Проблемы определения правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. – 2010. – № 8. – С. 16.

³ Арбитражный процесс: учебник / отв. ред. В.В. Яков. 2-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2003. С. 129–130; Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. М.С. Шакарян. М.: ТК Велби, Проспект, 2003. С. 128–129; Андреева Т.К. Обязывает ли прокурора в арбитражном процессе требование об обязательном досудебном (претензионном) порядке урегулирования споров? // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 4. С. 4–8 и др.

⁴ Трещева Е.А. Субъекты арбитражного процесса: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 8.

ждена и действует прокуратура как государственный орган, то последняя позиция представляется наиболее обоснованной.

Более неудачной и порождающей различные дискуссии является в этом отношении формулировка ч. 3 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ, определяющая, что в гражданском процессе прокурор дает заключение по делу в целях «осуществления возложенных на него полномочий».

Вопрос о статусе прокурора, вступающего в гражданский процесс для дачи заключения является одним из наиболее проблемных, поскольку Гражданский процессуальный кодекс РФ, определяющий, что прокурор, подавший заявление, обладает правами и обязанностями истца, не упоминает о правах и обязанностях прокурора, вступившего в процесс для дачи заключения, и только отнесение кодексом прокурора к лицам, участвующим в деле дает основание полагать, что в этом случае он обладает соответствующими правами и обязанностями. В отличие от Гражданского процессуального кодекса РФ Арбитражный процессуальный кодекс РФ уточняет этот вопрос, указывая на то, что прокурор вступивший в дело, рассматриваемое арбитражным судом, обладает процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности.

По результатам изучения судебной практики можно сделать вывод, что число дел, оконченных мировым соглашением, невысоко – порядка 1,5–2%¹, и не последнюю роль в этом играет недостаточная изученность и урегулированность правовых аспектов мирового соглашения. В частности, что касается участия прокурора в заключении мирового соглашения, то в соответствии с позицией, высказанной Высшим Арбитражным Судом РФ в Постановлении Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе»², если дело было возбуждено по заявлению прокурора, то оно может быть окончено заключением мирового соглашения при условии, если в нем участвуют не только все заинтересованные лица, но и прокурор.

И хотя данное постановление не дает ответа на вопрос о правах прокурора при заключении мирового соглашения, факт специального упоминания об участии прокурора говорит об определенной позиции высшей судебной инстанции по вопросу роли прокурора в заключении мирового соглашения в случае, если производство было возбуждено по его заявлению.

¹ Отчет о работе арбитражных судов РФ (<http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4757>)

² Высший Арбитражный Суд Российской Федерации упразднен Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ. Разъяснения по вопросам судебной практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами, данные Пленумом ВАС РФ, сохраняют свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного Суда РФ (часть первая статьи 3 Федерального конституционного закона от 04.06.2014 № 8-ФКЗ).

Суды восприняли данное постановление неоднозначно. С учетом позиции ВАС РФ и положений ч. 3 ст. 53 АПК РФ, в соответствии с которыми прокурор, обратившийся в арбитражный суд, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца, а право на заключение мирового соглашения, в числе прочих, принадлежит истцу (ч. 4 ст. 49 АПК РФ), некоторые суды восприняли это как констатацию факта о возможности прокурору самому заключать мировое соглашение, поскольку формулировка абз. 4 п. 11 Постановления ВАС РФ № 15 не разъясняет, в какой форме прокурор принимает участие – подписывает ли он непосредственно мировое соглашение или дает заключение о возможности его заключения, и завершали дело утверждением мирового соглашения, заключенного между прокуратурой и второй стороной³. В других случаях прокурор участвовал в заключении мирового соглашения в форме дачи заключения по этому вопросу, а заключение самого соглашения осуществлялось непосредственно сторонами⁴.

На основании вышеуказанных норм Арбитражного процессуального кодекса РФ, судебные разбирательства оканчивались заключением мирового соглашения между прокурором и ответчиком еще до принятия упомянутого постановления ВАС РФ⁵.

Таким образом, можно увидеть, что судебная практика не отрицает возможности заключения мирового соглашения прокурором. Не отрицает такой возможности и научное сообщество. Так, например, обосновывается предложение наделить прокурора правом заключать мировое соглашение по экологическим делам возбужденным в связи с обращением прокурора в защиту интересов Российской Федерации и неопределенного круга лиц, при условии привлечения в процесс всех заинтересованных лиц⁶.

Проведенное исследование позволяет предложить новые правовые положения относительно участия прокурора в заключении мирового соглашения. Прокурор представляет собой особого участника гражданского и арбитражного процесса, относящегося к лицам, участвующим в деле с целью защиты интересов иных лиц, а также государственных интересов, и, за определенными исключениями, обладающего правами истца. Изучая гражданское и арбитражное процессуальное законодательство, можно прийти к выводу о раз-

³ Определение Суда по интеллектуальным правам от 06.06.2017 по делу № СИП-811/2016; Определение Суда по интеллектуальным правам от 06.06.2017 по делу № СИП-100/2017 и др. // СПС Консультант.

⁴ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 31.03.2016 № 10АП-7425/2015 по делу № А41-61707/13; Определение Верховного Суда РФ от 04.10.2017 по делу № 305-КГ15-2118, А41-61707/13 и др. // СПС Консультант.

⁵ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 12.09.2003 № А44-437/03-С12 // СПС Консультант.

⁶ Афанасьев С.Ф., Захарьяшева И.Ю. Примирительные процедуры и мировое соглашение по экологическим спорам, возникающим из гражданских правоотношений // Вестник гражданского процесса. 2018. № 4. С. 62–73.

личных подходах к вопросу о возможности прокурора заключать мировое соглашение; в частности, если Гражданский процессуальный кодекс РФ содержит прямое указание на отсутствие у прокурора права заключать мировое соглашение, то Арбитражный процессуальный кодекс РФ об этом не упоминает, указывая лишь на то, что прокурор, обратившийся в арбитражный суд, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца, а право на заключение мирового соглашения, в числе прочих, принадлежит истцу.

По результатам анализа судебной практики можно заключить, что суды, на основании вышеуказанных положений Арбитражного процессуального кодекса РФ приходят к выводу о возможности участия прокурора в заключении мирового соглашения – в форме дачи заключения или непосредственного подписания мирового соглашения. Представляется, что данная ситуация нуждается в уточнении, в том числе и на законодательном уровне. Очевидно, что гражданское и арбитражное законодательство, как связанное единой концепцией защиты гражданских прав, должно содержать унифицированные нормы в отношении правового статуса прокурора и его полномочий, в том числе и в отношении заключения им мирового соглашения.

Одним из вариантов решения этого вопроса могло бы стать включение в Арбитражный процессуальный кодекс РФ положений об отсутствии у прокурора права заключать мировое соглашение, так, как это сделано в Гражданском процессуальном кодексе РФ.

Вместе с тем, если в регулировании участия прокурора в заключении мирового соглашения пойти по пути отрицания его участия, предложенном Гражданским процессуальным кодексом РФ, то это ограничит возможности разрешения правового конфликта способом, имеющим преимущества по сравнению с судебным решением. Исходя из смысла и содержания норм, регулирующих примирительные процедуры (глава 15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации «Примирительные процедуры. Мировое соглашение»), а также задач арбитражного судопроизводства (п. 6 ст. 2 АПК РФ), утвержденное судом мировое соглашение является таким процессуальным способом урегулирования спора, который влечет за собой ликвидацию спора в полном объеме. Обоснованность подхода, предложенного Гражданским процессуальным кодексом РФ, можно подвергнуть сомнению, поскольку процессуальное законодательство, хотя и ограничивает принадлежность данного права определенным кругом субъектов, в отношении представителя указывает на возможность предоставления ему полномочия на заключение мирового соглашения доверенностью, выдаваемой представляемым лицом.

Исходя из того, что в науке нет единой позиции в отношении мирового соглашения в гражданском процессе, заключающейся в рассмотрении тако-

го соглашения как гражданско-правовой сделки, и учитывая возможность осуществления права на заключение мирового соглашения иными лицами, установленную Гражданским процессуальным кодексом РФ, представляется возможным для оптимизации гражданского и арбитражного процесса воспринять положения, определяющие условия реализации права на заключение мирового соглашения представителем в гражданском процессе с учетом особенностей, присущих прокурору, как представителю государственных и иных интересов, поскольку именно такая позиция в отношении его правового статуса преобладает в современной науке.

По результатам проведенного исследования может быть предложена следующая правовая модель: прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением обязанности по уплате судебных расходов. При обращении прокурора в защиту законных интересов другого лица, прокурор может заключать мировое соглашение, если отсутствуют возражения этого лица или его законного представителя.

Литература

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.06.2008 № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» // Бюллетень Верховного Суда РФ», № 9, сентябрь, 2008.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.06.2008 № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» // СПС Консультант.
3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.02.2004 № 1-О // СПС Консультант.
4. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 07.06.2012 № 247/12 // СПС Консультант.
5. Постановление Президиума ВАС РФ от 30.10.2012 № 8035/12 // СПС Консультант.
6. Хавронюк М.І. Прокуратура по-німецьки: закону немає, а ордонунг є [Электронный ресурс] // Законопроект. URL: http://www.zakonoproekt.org.ua/prokuratura-po-nimetsjki-zakonu-nemaje-a-ordnungh-je_.aspx (дата обращения: 10.02.2020).
7. Gilliéron G. Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany. Brig, 2014. 387 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-04504-7>.
8. Загайнова С.К. Соотношение медиативного и мирового соглашений: актуальные вопросы судебной практики // Российский юридический журнал. 2018. № 5. С. 92–96.
9. Строгович М.С. О системе науки судебного права // Советское государство и право. – 1939. – № 3. – С. 66–67.

10. А.И. Зинченко. Мировое соглашение в судопроизводстве (автореферат на соискание, уч. степени канд. юр. наук), Саратов, 1981 г., С. 10; Г.В. Воронков. Судебные определения об утверждении мировых соглашений и охрана прав граждан в советском гражданском процессе. Саратов, 1962, С. 228.
11. Ференц-Сороцкий А.А. Прокурор в гражданском судопроизводстве // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1992. № 4. С. 91–95; Гуреева О.А. Проблемы определения правового статуса прокурора в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. – 2010. – № 8. – С. 16.
12. Арбитражный процесс: учебник / отв. ред. В.В. Ярков. 2-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2003. С. 129–130; Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. М.С. Шакарян. М.: ТК Велби, Проспект, 2003. С. 128–129; Андреева Т.К. Обязывает ли прокурора в арбитражном процессе требование об обязательном досудебном (претензионном) порядке урегулирования споров? // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 4. С. 4–8 и др.
13. Трещева Е.А. Субъекты арбитражного процесса: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 8.
14. Отчет о работе арбитражных судов РФ (<http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4757>).
15. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации упразднен Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ. Разъяснения по вопросам судебной практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами, данные Пленумом ВАС РФ, сохраняют свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного Суда РФ (часть первая статьи 3 Федерального конституционного закона от 04.06.2014 № 8-ФКЗ).
16. Определение Суда по интеллектуальным правам от 06.06.2017 по делу № СИП-811/2016; Определение Суда по интеллектуальным правам от 06.06.2017 по делу № СИП-100/2017 и др. // СПС Консультант.
17. Афанасьев С.Ф., Захарьяцева И.Ю. Примирительные процедуры и мировое соглашение по экологическим спорам, возникающим из гражданских правоотношений // Вестник гражданского процесса. 2018. № 4. С. 62–73.
18. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 31.03.2016 № 10АП-7425/2015 по делу № А41–61707/13.
19. Определение Верховного Суда РФ от 04.10.2017 по делу № 305-КГ15–2118, А41–61707/13 и др. // СПС Консультант.
20. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 12.09.2003 № А44–437/03-С12 // СПС Консультант.

21. Р. Гукасян. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Приволжское книжное издательство, Саратов, 1970, С. 146.

THEORETICAL AND LEGAL ISSUES OF THE CONCLUSION OF A SETTLEMENT AGREEMENT BY THE PROSECUTOR

Kovalev A.A.
Urals State Law University

The article deals with theoretical, procedural and legal issues related to the possibility of a public prosecutor concluding a civil agreement on civil matters. The author analyzes the practice of concluding amicable agreements by the prosecutor in the arbitration process, identifies procedural problems, proposes legislative and organizational and legal mechanisms for resolving them. An urgent issue is being investigated related to the possibility of a settlement by a prosecutor of a settlement agreement and determining the procedure for its conclusion. Proposals were formulated to amend article 45 of the Code of Civil Procedure, article 52 of the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation.

Keywords: prosecutor, prosecutor's office, amicable agreement, public interest; civil and arbitration proceedings; judicial protection of rights; courts of general jurisdiction and arbitration courts.

References

1. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated June 24, 2008 No. 11 "On the preparation of civil cases for legal proceedings" // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation, No. 9, September, 2008.
2. Decree of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of June 24, 2008 No. 11 "On the preparation of civil cases for trial" // ATP Consultant.
3. Definition of the Constitutional Court of the Russian Federation of February 24, 2004 No. 1-О // ATP Consultant.
4. Decree of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation dated 07/07/2012 No. 247/12 // ATP Consultant.
5. Resolution of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation dated 10.30.2012 No. 8035/12 // ATP Consultant.
6. Havronyuk M.I. Prosecutor's Office in Nimetsky: the law is dumb, and the ordon is e [Electronic Resource] // Bill. URL: http://www.zakonoproekt.org.ua/prokuratura-po-nimetsjki-zakonu-nemajea-ordnunch-je_.aspx (accessed: 02.10.2020).
7. Gilliéron G. Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany. Brig, 2014. 338 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-04504-7>.
8. Zagainova S.K. The ratio of mediation and amicable agreements: current issues of judicial practice // Russian Law Journal. 2018. No. 5. P. 92–96.
9. Strogovich M.S. On the system of science of judicial law // Soviet State and Law. – 1939. – No. 3. – P. 66–67.
10. A.I. Zinchenko. Amicable agreement in legal proceedings (abstract for the competition, academic degree of candidate of juridical sciences), Saratov, 1981, p.10; G.V. Voronkov. Judicial decisions on the approval of amicable agreements and the protection of citizens' rights in the Soviet civil process. Saratov, 1962, p. 228.
11. Ferenc-Sorotsky A.A. Prosecutor in civil proceedings // Proceedings of higher educational institutions. Jurisprudence. 1992. No. 4. P. 91–95; Gureeva O.A. Problems of determining the legal status of a prosecutor in civil proceedings // Arbitration and civil process. – 2010. – No. 8. – P. 16.
12. The arbitration process: textbook / отв. ed. V.V. Yarkov. 2nd ed. M.: Walters Kluver, 2003. S. 129–130; Commentary on the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation (itemized) / rev. ed. M.S. Shakaryan. M.: TK Velby, Prospect, 2003. S. 128–129; Andreeva T.K. Does the prosecutor in the arbitration process require a mandatory pre-trial (claim) procedure for the settlement of disputes? // Bulletin of economic justice of the Russian Federation. 2017. No. 4. P. 4–8 and others.

13. Trescheva E.A. The subjects of the arbitration process: Abstract. dis. ... Dr. jur. sciences. M., 2009. P. 8.
14. Report on the work of the arbitration courts of the Russian Federation (<http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4757>).
15. The Supreme Arbitration Court of the Russian Federation is abolished by the Law of the Russian Federation on amendment of the Constitution of the Russian Federation of 05.02.2014 No. 2-FKZ. Clarifications on issues of judicial practice of the application of laws and other regulatory legal acts by arbitration courts, given by the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation, remain valid until appropriate decisions by the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation (part one of Article 3 of the Federal Constitutional Law dated 04.06.2014 No. 8-FKZ).
16. The determination of the Intellectual Property Rights Court dated 06.06.2017 in case No. SIP-811/2016; The determination of the Intellectual Property Rights Court dated 06.06.2017 in the case No. SIP-100/2017 et al. // ATP Consultant.
17. Afanasyev S.F., Zakharyashcheva I. Yu. Reconciliation procedures and a settlement agreement on environmental disputes arising from civil relations // Bulletin of Civil Procedure. 2018. No. 4. P. 62–73.
18. The decision of the Tenth Arbitration Court of Appeal dated 03/31/2016 No. 10AP-7425/2015 in the case No. A41–61707 / 13.
19. The determination of the Supreme Court of the Russian Federation of 04.10.2017 in the case No. 305-KG15–2118, A41–61707 / 13, etc. // ATP Consultant.
20. Decision of the Federal Antimonopoly Service of the North-Western District dated September 12, 2003 No. A44–437 / 03-C12 // ATP Consultant.
21. R. Ghukasyan. The problem of interest in Soviet civil procedural law. Volga Book Publishing House, Saratov, 1970, p. 146.

Теоретическое и нормативное определение видеоконференцсвязи в уголовном судопроизводстве

Гринь Давид Сергеевич,

аспирант, кафедры уголовного процесса,
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
E-mail: ndavid@rambler.ru

В статье исследуются теоретические и правовые основы применения видео-конференц-связи в уголовном судопроизводстве. Автором проанализировано российское уголовно-процессуальное законодательство, регламентирующее применение видео-конференц-связи в различных формах. Выделены ряд проблем правовой регламентации исследуемой технологии, среди которых указываются ее бессистемность, многообразие и несогласованность норм УПК РФ, регламентирующих производство отдельных процессуальных действий с применением видео-конференц-связи. Отмечается, что для концептуального, целостного и системного изложения в УПК РФ правил применения видео-конференц-связи и разрешения возникающих теоретических и практических проблем в законе следует, в первую очередь, закрепить нормативное определение «видео-конференц-связи», в котором были бы учтены все направления использования исследуемой технологии, а также особенности процессуальной формы. По итогам исследования сформулированы выводы о том, что видео-конференц-связь – это компьютерно-цифровая технология, которая в установленных в уголовно-процессуальном законе случаях и порядке обеспечивает дистанционное аудиовизуальное взаимодействие в режиме реального времени нескольких абонентов – участников уголовного судопроизводства, с возможностью добавления к каналу связи дополнительных абонентов имеющих уголовно-процессуальный статус, в целях обмена аудио- и видеоинформацией посредством обособленной телекоммуникационной сети, либо с использованием закрытых каналов сети «Интернет».

Ключевые слова: уголовный процесс, технические средства в уголовном процессе, видео-конференц-связь, стадии уголовного судопроизводства, суд, свидетель, следственные действия, допрос.

В уголовно-процессуальном законодательстве термин «видео-конференц-связь» нашел свое нормативное закрепление с принятием нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации 2001 г. [1] (далее по тексту – УПК РФ). С тех пор наблюдается расширение сферы применения видео-конференц-связи в уголовном судопроизводстве.

19 апреля 2000 года в Верховном Суде РФ прошло первое судебное заседание, в котором осужденные, как участники процесса, были заслушаны с использованием видеоконференции. С этого времени началось формирование системы видео-конференц-связи федерального уровня в Российской Федерации для проведения судебных процессов, которая в настоящее время объединяет более двух с половиной тысяч судов и учреждений Федеральной службы исполнения наказаний России [2].

По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ за первое полугодие 2019 г. число дел, по которым судами по первой инстанции использовались системы видео-конференц-связи, составило 45 658 дел. Число судебных заседаний с применением видео-конференц-связи составило цифру 63 848 [3]. При рассмотрении уголовных дел в апелляционном порядке системы видео-конференц-связи использовались в 68 840 из оконченных дел. По числу судебных заседаний в апелляционной инстанции – 76 298 заседаний [3]. За 2018 г. число дел, по которым судами по первой инстанции использовались системы видео-конференц-связи, составило 93 184 дел. Число судебных заседаний с применением видео-конференц-связи составило цифру 108 570 [4]. При рассмотрении уголовных дел в апелляционном порядке системы видео-конференц-связи использовались в 131 996 из оконченных дел. По числу судебных заседаний в апелляционной инстанции – 150 241 заседаний [4].

Обнаруживая и фиксируя термин «видео-конференц-связь» в порядке упоминания в тексте УПК РФ в действующей редакции, можно сделать вывод о том, что видео-конференц-связь применяется в следующих формах:

- 1) участие обвиняемого в судебном заседании с использованием видео-конференц-связи (ч. 6 ст. 35 УПК РФ);
- 2) допрос свидетеля и потерпевшего с использованием видео-конференц-связи как один из вариантов обеспечения непосредственности и устности судебного разбирательства (ч. 4 ст. 240 УПК РФ);
- 3) участие подсудимого с использованием видео-конференц-связи как способ соблюдения

и реализации условия гласности судебного разбирательства при необходимости обеспечения должной безопасности участников уголовного судопроизводства (ч. 6.1 ст. 241 УПК РФ);

4) допрос свидетеля с применением видео-конференц-связи (ст. 278.1 УПК РФ);

5) изложение последнего слова подсудимого с применением видео-конференц-связи (ст. 293 УПК РФ);

6) участие осужденного с использованием видео-конференц-связи как способ обеспечения права на участие в судебном заседании суда апелляционной инстанции (ч. 2 ст. 389.12 УПК РФ);

7) исследование доказательств судом апелляционной инстанции с использованием видео-конференц-связи (ч. 8 ст. 389.13 УПК РФ);

8) изложение позиции осужденного с помощью систем видео-конференц-связи как средство обеспечения его участия в судебном заседании при разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора (ч. 2 ст. 399 УПК РФ);

9) участие потерпевшего, его законного представителя, представителя с использованием видео-конференц-связи в судебном заседании при разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора (ч. 2.1 ст. 399 УПК РФ);

10) участие лица, содержащегося под стражей, или осужденного с помощью систем видео-конференц-связи как способ обеспечения права на участие в судебном заседании суда кассационной инстанции (ч. 2 ст. 389.12 УПК РФ).

Ни в одной из других норм УПК РФ термин «видео-конференц-связь» не встречается. В то же время, в ряде статей УПК РФ есть упоминание об использовании иных схожих технологий. К примеру, в ч. 5 ст. 241, ч. 5 ст. 257, ч. 5 ст. 259 УПК РФ закреплены условия возможной трансляции хода судебного заседания в сети «Интернет». Но все же трансляция в сети «Интернет» представляется несколько иной технологией по сравнению с технологией видео-конференц-связи.

Таким образом, налицо бессистемность правовой регламентации использования видео-конференц-связи в уголовном судопроизводстве. Многообразие и несогласованность норм УПК РФ, регламентирующих производство отдельных процессуальных действий, изложенных выше, связаны с многочисленными изменениями и дополнениями уголовно-процессуального закона, направленными на расширение сферы применения видео-конференц-связи.

Справедливости ради, следует отметить что, введя Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 39-ФЗ в УПК РФ ст. 278.1 законодатель принял попытку определить общие правила проведения допроса свидетеля с использованием видео-конференц-связи. В целом поддерживая, такой подход по закреплению основ видео-конференц-связи в уголовном процессе, следует заметить, что области применения технологии видео-конференц-связи не ограничиваются только лишь таким следственно-судебным действием как допрос,

и могут применяться для обеспечения права участия в судопроизводстве и других помимо свидетеля участников, таких как обвиняемого, потерпевшего, его законного представителя, представителя. Другими словами, введение в УПК РФ статьи, закрепляющей особенности допроса свидетеля с применением видео-конференц-связи, определило слишком узкий подход и не ответило на многие вопросы теории и практики использования исследуемой технологии в уголовном судопроизводстве.

На наш взгляд, для концептуального, целостного и системного изложения в УПК РФ правил применения видео-конференц-связи и разрешения возникающих теоретических и практических проблем в законе следует, в первую очередь, закрепить нормативное определение «видео-конференц-связи», в котором были бы учтены все направления использования исследуемой технологии, а также особенности процессуальной формы. После дачи правового определения термина «видео-конференц-связь» уже можно выстраивать систему уголовно-процессуальных норм, регламентирующих вначале общие положения об использовании данной технологии, а затем и особенности ее применения в отношении отдельных процедур, судебных действий и круга лиц.

О необходимости закрепления термина «видео-конференц-связь» в УПК РФ свидетельствуют и данные, полученные нами в результате анкетирования 308 респондентов в Республике Адыгея, Краснодарском и Ставропольском краях, Ростовской области, среди которых 67 судей, 54 помощников судей, 38 прокурорских работников, 47 адвокатов, 59 следователей, 43 дознавателя. На вопрос «Требуется ли закрепление в УПК РФ определения видео-конференц-связи?» ответили «Да, требуется» 78% опрошенных.

Определение термина «видео-конференц-связь» должно быть дано в ст. 5 УПК РФ. Это согласуется и в целом с системой норм уголовно-процессуального права, поскольку в ст. 5, одной из первых в УПК РФ приведены, как известно, основные термины, которые используются в уголовно-процессуальном законе. Еще раз отметим, что термин «видео-конференц-связь» встречается во многих статьях УПК РФ (если быть точным 13 раз) и имеется статья, специально посвященная ее использованию в отдельных процессуальных действиях. С этой точки зрения вызывает недоумение тот факт, что в статье 5 УПК РФ закреплены некоторые понятия ни разу не упоминающиеся в остальном тексте УПК РФ (алиби (п. 1), следователь-криминалист (40.1)), а термин, использующийся многократно, такого закрепления не получил.

Для дачи точного понятия «видео-конференц-связи», охватывающего все особенности применения в уголовном судопроизводстве, следует рассмотреть основные подходы к определению исследуемой технологии.

В словарях [5] в общебытовом употреблении без привязки к судопроизводству видеоконферен-

ция определяется как область информационной технологии, с помощью которой можно обеспечить «двустороннюю передачу, обработку, преобразование и представление интерактивной информации на расстоянии в режиме реального времени с помощью аппаратно-программных средств вычислительной техники» [6].

В отличие от видеоконференции, видеоконференц-связь определяется не как двусторонний обмен информацией, а как дистанционное взаимодействие трех и более лиц по передаче в общий канал аудио- видеoinформации в режиме реального времени [6].

Передача аудиовизуальной информации в режиме видеоконференций принято называть сеансом видео-конференц-связи.

Изначально видеоконференция являлась по сути своей мероприятием, которое позволяло передавать от одного участника общения к другому видеоизображение и звук. Понятие видеоконференции иногда смешивалось с понятием телеконференции (или телемоста) [7]. Основное отличие было в том, что информация, используемая в процессе телеконференции, передавалась по специальным профессиональным телекоммуникационным каналам, а в процессе видеоконференции – информация (аудио и видео) передавалась по обычным телефонным линиям. Развитие технологии организации передачи данных по телефонным каналам привело к появлению названия и правил (протоколов) организации подобных сетей. Эти правила получили название по обозначению сети Integrated Services Digital Network – цифровая сеть с интеграцией служб (сокращенно ISDN), то есть сеть, которая позволяла с помощью специальных устройств объединить услуги телефонной связи и связи для передачи иных данных (в данном случае видео и аудио).

С развитием сетей, работающих по протоколу IP (Internet Protocol – что значит «межсетевой» протокол), подобные устройства для организации видеоконференций были разработаны и для сетей интернет. Далее, с развитием технологий видеоконференций к передаваемой аудио и видеoinформации добавились сначала данные в виде дополнительного контента, файлов, а потом и информация управления, позволяющая передавать на расстоянии управляющее воздействие.

В научной литературе ученые-процессуалисты также предлагают различные определения термина «видео-конференц-связь» [8, с. 36–42; 9, с. 49–53; 10, 155–158; 11].

Ряд авторов придерживаются общеупотребительного подхода в вопросе определения исследуемого термина [12, с. 23; 13, с. 71]. В свою очередь, В.А. Терехин и А.Е. Федюнин обращают внимание на то, что в определении «видео-конференц-связи» в уголовном судопроизводстве, необходимо выделять признак процессуальной формы, поскольку взаимодействие в подобном режиме может осуществляться только в соответствии с нормами уголовно-процессуального зако-

нодательства, как российского, так и международного. Кроме того авторы делают акцент на том, что обмен аудио- видеoinформацией допустим в уголовном судопроизводстве при соблюдении условия обеспечения надлежащего качества и непрерывности сеанса в отдельной обособленной сети [14, с. 23]. Схожий подход прослеживается и в работе Е.А. Архиповой [15, с. 10].

Для характеристики термина «видео-конференц-связь» следует упомянуть о положительных аспектах применения данной технологии в уголовном процессе. К таковым, безусловно, можно отнести мобильность, минимизацию возможности побега осужденного, снижение материальных затрат [15, с. 85, 132–134], обеспечение разумный срок уголовного судопроизводства, дополнительный способ фиксации показаний [16, с. 2–3], разрешение проблем, возникающих при этапировании осужденных, обеспечение безопасности должностных лиц при производстве процессуальных действий на удалении [17, с. 92].

По мнению многих исследователей, использование видео-конференц-связи и защита поступившей информации не представляют собой технической сложности, а использование каналов сети «Интернет» обходится значительно дешевле стоимости использования обычных телевизионных каналов и несравнимо с финансовыми затратами на командировки (в том числе заграничные) [18, с. 96]. Соглашаясь с подомным мнением, необходимо отметить, что с учетом специфики уголовного судопроизводства, нельзя предавать всеобщей гласности информацию, передаваемую в ходе сеанса «видео-конференц-связи». Следует подчеркнуть важность учета того, что передавать видео- и аудиоинформации по открытым сетям Интернета недопустимо.

Таким образом, можно сформулировать следующее определение видео-конференц-связи в уголовном судопроизводстве:

Видео-конференц-связь – компьютерно-цифровая технология, которая в установленных в уголовно-процессуальном законе случаях и порядке обеспечивает дистанционное аудиовизуальное взаимодействие в режиме реального времени нескольких абонентов – участников уголовного судопроизводства, с возможностью добавления к каналу связи дополнительных абонентов имеющих уголовно-процессуальный статус, в целях обмена аудио- и видеoinформацией посредством обособленной телекоммуникационной сети, либо с использованием закрытых каналов сети «Интернет».

Подобное определение следует закрепить в ст. 5 УПК РФ.

Литература

1. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 18 февраля 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

2. Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: https://www.vsrp.ru/about/info/systems/remote_procedure
3. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 1 полугодие 2019 г. / Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5083>.
4. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 12 месяцев 2018 г. / Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891>.
5. Универсальный дополнительный практический толковый словарь. 2005–2012. Автор: И. Мостицкий. <https://rus-mostitsky-universal-dict.slovaronline.com/>; Справочно-информационный портал ГРАМОТА.РУ – русский язык для всех. URL: <http://gramota.ru/slovari/dic/>
6. Официальный сайт Википедии URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Видеоконференция>
7. Саренко П.В, Филоненко Л.А. Телеконференция. Особенности. преимущества // JSRP. 2014. № 8 (12). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/telekonferentsiya-osobennosti-preimuschestva>.
8. Мартышкин В.Н., Кузьмичев О.П. Проблемы реализации процессуальных требований о производстве допроса свидетеля в условиях, исключающих его визуальное наблюдение другими участниками судебного разбирательства // Российское правосудие. 2009. № 8 (40).
9. Скворцов Р.И. Проведение допроса с использованием средств видеоконференцсвязи: современное состояние и перспективы развития // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2010. № 3.
10. Даровских С.М. Обеспечение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства при использовании информационно-коммуникационных технологий // Проблемы права. 2015. № 6 (54).
11. Казначей И.В. Использование технических средств коммуникации в уголовном судопроизводстве (пути совершенствования): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015.
12. Устинов А.В. Взаимодействия органов предварительного следствия Российской Федерации с уполномоченными субъектами иностранных государств в целях получения доказательств по уголовному делу: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М. 2012.
13. Волеводз А.Г. Правовое регулирование новых направлений международного сотрудничества в сфере уголовного процесса. М., 2002.
14. Терехин В.А., Федюнин А.Е. Видеоконференцсвязь в современном российском судопроизводстве // Российская юстиция. 2006. № 1.
15. Архипова Е.А. Применение видеоконференцсвязи в уголовном судопроизводстве России и зарубежных стран (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис ... канд. юрид. наук. М., 2013.
16. Новиков С.А. Допрос с использованием систем видеоконференц-связи: завтрашний день российского предварительного расследования // Российский следователь. 2014. № 1.
17. Поликарпов Б.А. Видеоконференцсвязь как современный способ преодоления противодействия уголовному преследованию // Уголовная юстиция. Томск: ФГБОУ ВПО Национальный исследовательский Томский государственный университет. 2014. № 1 (3).
18. Серова Е.Б. Видеоконференцсвязь в российском судопроизводстве: проблемы использования и перспективы развития // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 4. Правазнаўства. 2014.

THEORETICAL AND NORMATIVE DEFINITION OF VIDEOCONFERENCING IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Grin D.S.

Kuban State University

The article examines the theoretical and legal basis for the use of video conferencing in criminal proceedings. The author analyzes the Russian criminal procedure legislation regulating the use of video conferencing in various forms. A number of problems of legal regulation of the technology under study are highlighted, including its unsystematic nature, diversity and inconsistency of the norms of the criminal procedure code of the Russian Federation regulating the production of certain procedural actions using video conferencing. It is noted that for a conceptual, coherent and systematic presentation of the code of criminal procedure of the rules of application of video-conferencing and solving theoretical and practical problems in the law should, first and foremost, to consolidate the statutory definition of "video conferencing", which would take into account all aspects of the use of the studied technology and features of the procedural form. The study concludes that video-conferencing is a computer is a digital technology, which in established in the criminal procedure law, and order to provide remote audio-visual interaction in real-time multiple subscribers participating in criminal proceedings, with the possibility of adding to the communication channel additional subscribers having the criminal-procedural status, in order to exchange audio and video via a separate telecommunication network or by means of secure channels of the Internet.

Keywords: criminal proceedings, technical means in criminal proceedings, video conferencing, stages of criminal proceedings, court, witness, investigative actions, interrogation.

References

1. Criminal procedure code of the Russian Federation of December 18, 2001 No. 174-FZ (ed. from February 18, 2020) // Collection of legislation of the Russian Federation. 2001. No. 52 (part I). Article 4921.
2. Official website of the Supreme Court of the Russian Federation. [Electronic resource]. URL: https://www.vsrp.ru/about/info/systems/remote_procedure
3. Summary statistics on the activities of Federal courts of General jurisdiction and magistrates for the 1st half of 2019 / Official website of the Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation. [Electronic resource]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5083>.
4. Summary statistics on the activities of Federal courts of General jurisdiction and magistrates for 12 months of 2018 / Official website of the Judicial Department of the Supreme Court of the Rus-

- sian Federation. [Electronic resource]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891>.
5. Universal additional practical explanatory dictionary. 2005–2012. Author: I. Mostitsky. <https://rus-mostitsky-universal-dict.slovaronline.com/>; reference and information portal GRAMOTA. Russian for everyone. URL: <http://gramota.ru/slovari/dic/>
 6. Official Wikipedia website URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Видеоконференция>
 7. Sarenko P.V., Filonenko L.A. Teleconference. Features. advantages of // JSRP. 2014. No. 8 (12). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/telekonferentsiya-osobennosti-preimuschestva>.
 8. Martyshkin V.N., Kuzmichev O.P. Problems of implementation of procedural requirements for the production of an interrogation of a witness in conditions that exclude its visual observation by other participants in the trial // Russian justice. 2009. No. 8 (40).
 9. Skvortsov R.I. conducting an interrogation using videoconferencing: current state and prospects of development // Bulletin of the Krasnodar University of the Ministry of internal Affairs of Russia. 2010. No. 3.
 10. Darovskikh S.M. Ensuring the rights and legitimate interests of participants in criminal proceedings when using information and communication technologies // Problems of law. 2015. No. 6 (54).
 11. Treasurer of the I. V. application of technical means of communication in criminal proceedings (ways to improve): abstract. dis. ... Cand. the faculty of law. sciences'. Volgograd, 2015.
 12. Ustinov A.V. Interaction of the preliminary investigation bodies of the Russian Federation with authorized entities of foreign States in order to obtain evidence in a criminal case: autoref. dis. ...Cand. the faculty of law. sciences'. Moscow, 2012.
 13. Volevodz A.G. Legal regulation of new directions of international cooperation in the field of criminal procedure. Moscow, 2002.
 14. Terekhin V.A., Fedyunin A.E. Videoconferencing In modern Russian legal proceedings // Russian justice. 2006. No. 1.
 15. Arkhipova E.A. The use of videoconferencing in criminal proceedings in Russia and foreign countries (comparative legal research): autoref. dis ... Cand. the faculty of law. sciences'. Moscow, 2013.
 16. Novikov S.A. Interrogation using videoconferencing systems: tomorrow of the Russian preliminary investigation // Russian investigator. 2014. No. 1.
 17. Polikarpov B.A. Videoconferencing as a modern way to overcome counteraction to criminal prosecution // Criminal justice. Tomsk: national research Tomsk state University. 2014. No. 1 (3).
 18. Serova E.B. Videoconferencing in the Russian proceedings: problems of usage and prospects of development // Vestnik Grodnenskogo zargari norsat of Yank Kupala. Gray 4. Pravasta. 2014.

О проблемных вопросах заключения как формы выражения позиции прокурора в административном судопроизводстве

Менькова Ольга Игоревна,

аспирант, ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», старший помощник прокурора города Калуги, прокуратура Калужской области
E-mail: olgamenkova@yandex.ru

В статье рассматривается правовая природа и значение заключения как формы выражения позиции прокурора, участвующего в административном судопроизводстве. Автор анализирует вопросы эффективности дачи заключения прокурора в административном процессе, процессуальные права и обязанности прокурора как лица, дающего заключение по делу, рассматривает ситуацию, когда реализуемая в вышестоящей судебной инстанции позиция прокурора не соответствует заключению, данному им при рассмотрении административного дела судом первой инстанции. Автором анализируются вопросы целесообразности сохранения заключения как второй формы участия прокурора в административном судопроизводстве, ставится вопрос о необходимости регламентации формы заключения прокурора в административном процессе.

Ключевые слова: прокурор, административное судопроизводство, заключение по административному делу, правовая позиция, доказательства, формы участия прокурора в административном судопроизводстве.

Статья 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) предусматривает две формы участия прокурора в административном процессе: обращение с административным иском и вступление в административный процесс для дачи заключения по делу.

Вопросы роли и значения участия прокурора в гражданском процессе являлись предметом научного интереса Боброва Е.А., Воеводиной Т.Г., Дугарона Е.Ц., Гадиятовой М.В., Кременевой Е.В., Маматова М.В., Юдельсона К.С., Яркова В.В. и других ученых. При этом вопрос о роли прокурора при вступлении в административное дело с целью дачи заключения в настоящее время в науке исследован незначительно. Процессуальное положение прокурора, дающего заключение в административном процессе, четко законодательством не определено.

В науке и правоприменительной практике возникает вопрос является ли заключение прокурора по административному делу одним из средств доказывания в административном судопроизводстве.

Перечень средств доказывания как предусмотренных процессуальным законом источников получения сведений о входящих в предмет доказывания фактических данных содержится в главе 6 КАС РФ. К ним относятся: объяснения лиц, участвующих в деле, и показания свидетелей, полученные в том числе путем использования систем видеоконференц-связи, а также письменные и вещественные доказательства, аудио- и видеозаписи, заключения экспертов. При этом из буквального толкования положений закона заключение прокурора к доказательствам по административному делу не относится.

В силу положений ст. 170 КАС РФ этап дачи заключения прокурором следует непосредственно за исследованием всех доказательств судом. То есть исследование доказательств и дача заключений – это логически разные этапы рассмотрения дела по существу. Из буквального толкования положений ст. 180 КАС РФ следует, что в мотивировочной части решения суд не обязан давать оценку доводам заключения прокурора по административному делу. При этом описательная часть решения суда должна содержать мнение прокурора по вопросу результатов рассмотрения административного иска.

Цель заключения прокурора – ориентировать суд на вынесение законного и обоснованного решения. При этом Верховный суд Российской Федерации отметил, что прокурор не участвует в административном процессе на стороне каких-либо

лиц, дает заключение по делу, которое для суда не является обязательным¹.

Отсутствие в КАС РФ положений о том, что заключению прокурора судом в обязательном порядке дается оценка при вынесении решения приводит к тому, что заключение прокурора не является эффективным институтом. Без соответствующей оценки суда заключение прокурора превращается в бессмысленное действие.

Таким образом, полагаю необходимым согласиться с мнением Е.Ц. Дугарона, что «заключение прокурора, как и заключение других государственных органов и органов местного самоуправления, не является доказательством и для суда не обязательно, но требует оценки»².

Касаемо вопроса объема предусмотренных законом прав и обязанностей прокурора, дающего заключение в административном деле, КАС РФ не содержит каких-либо ограничений. Поскольку прокурор ст. 37 КАС РФ отнесен к лицам, участвующим в деле, ввиду чего в силу положений ст. 45 КАС РФ прокурор вправе, в том числе, представлять доказательства, участвовать в исследовании доказательств; задавать вопросы другим участникам судебного процесса; заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам; возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле. Таким образом, роль прокурора при вступлении в административный процесс для дачи заключения не сводится исключительно к правовой оценке представленных в суд или истребованных судом доказательств; прокурор в административном судопроизводстве, обладая широким кругом полномочий, является активным участником судебного разбирательства.

Существуют весьма кардинальное мнение по вопросу участия прокурора в судебном процессе для дачи заключения. Так, Бобров Е.А., исследовав данный вопрос, приходит к выводу о возможности исключения второй формы участия прокурора в судебном процессе, полагая, что это позволит расширить доступность и повысить результативность первой формы участия прокурора – по искам в защиту прав и свобод социально незащищенных граждан, включая неопределенный круг лиц, интересов государственных или муниципальных публичных образований, по делам об оспаривании нормативных правовых актов в административном процессе³.

Полагаю, что постановка в зависимость увеличения результативности первой формы участия прокурора в административном судопроизводстве от упразднения второй формы участия прокурора

¹ Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № АПЛ16–50 // СПС «Консультант Плюс».

² Дугарон Е.Ц. Проблемы заключения как формы выражения позиции прокурора в гражданском процессе // Законность. 2018. № 4. С. 33.

³ Бобров Е.А. О проблеме эффективности дачи заключения как формы участия прокурора в гражданском процессе // Российская юстиция. 2019. № 4. С. 31.

в виде дачи заключения по делу является несостоятельной, поскольку при направлении в суд административного иска прокурор действительно обладает большим объемом полномочий, присущих только административному истцу, что не умаляет его роли в рассмотрении тех дел, где прокурор с административным иском не обращался, но в силу закона обязан давать заключение по делу.

Другим дискуссионным вопросом реализации прокурором своих полномочий в рамках дачи заключения по административному делу является его участие в прениях по делу. Согласно ч. 1 ст. 171 КАС РФ судебные прения состоят из речей лиц, участвующих в деле, их представителей. При этом прокурор, обратившийся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц, выступает в судебных прениях первыми. Какого-либо исключения права прокурора, дающего заключение по административному делу, на участие в прениях законом прямо не предусмотрено. Однако на практике слово прокурору для участия в прениях в случае если он участвует в процессе для дачи заключения судом не предоставляется, что лишает его возможности аргументировать свою позицию, изложенную в заключении, с учетом произнесенных речей и реплик иных лиц, участвующих в деле. На эту проблему в правоприменительной практике также указывает в своем выступлении начальник отдела управления по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры города Москвы Ларионова О.Г.⁴.

Частью 7 статьи 39 КАС РФ предусмотрено, что прокурор не дает заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления. Как справедливо отмечает Бакин И.С., положения закона не учитывают, что у прокурора также отсутствуют полномочия давать заключения по административным делам, где органы прокуратуры являются административными ответчиками (например, по административным исковым заявлениям об оспаривании нормативного правового акта, изданного органами прокуратуры)⁵. Данный вопрос не нашел своего отражения и в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36, принятого по вопросам применения положений КАС РФ⁶.

В пункте 6 Приказа Генпрокуратуры России от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» к основным обязанностям прокуроров, обеспечивающих участие в гражданском и административном судопроизводстве относится дача мотивированного заключения в делах, по которым

⁴ Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе: сб. материалов круглого стола (Москва, 26 октября 2018 г.) / под общ. ред. Н.В. Субановой; сост. и науч. ред. М.В. Маматов, О.В. Боброва; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2019. С. 51.

⁵ Бакин И.С. Нужно ли заключение по делу, в котором органы прокуратуры являются стороной? // Законность. 2017. № 6. С. 57.

⁶ «Российская газета», № 222, 03.10.2016.

такое участие предусмотрено нормами КАС РФ и федеральными законами. В случае рассмотрения дела обязательной категории по правилам упрощенного производства прокурорам предписано направлять в суд заключение, утвержденное руководителем органа прокуратуры или его заместителем.

При этом таких требований к утверждению заключения должностным лицом органа прокуратуры по делам, рассматриваемым по общим правилам административного судопроизводства, названный Приказ не содержит.

В правоприменительной практике участие прокурора в рассмотрении именно административных дел является, как правило, наиболее сложными из всех категорий дел, по которым прокурор вступает в процесс для дачи заключения. Например, участвуя по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства, фактически прокурор, участвующий в деле, самостоятельно принимает решение какое заключение высказать по итогам исследования всех доказательств по делу. При этом возникают ситуации, когда позиция руководства прокуратуры впоследствии оказывается иной, чем озвученная в административном процессе позиция прокурора.

С учетом изложенного логично оставлять за прокурором возможность изменения заключения, например, после отмены решения суда, принятого им в порядке упрощенного производства, и возобновления рассмотрения административного дела по общим правилам в соответствии со ст. 294.1 КАС РФ. Но в правоприменительной практике возникает ситуация, когда позиция прокурора, изложенная им в апелляционном представлении или возражениях на апелляционную жалобу, не соответствует заключению, данному прокурором при рассмотрении административного дела судом первой инстанции, при том, что новых обстоятельств, которые могли бы повлиять на существование рассмотрения спора, не возникло. Такие ситуации проявляют некоторые проблемы организации участия прокурора в административном судопроизводстве и подрывают авторитет органов прокуратуры перед лицами, участвующими в деле, а также перед судом.

Таким образом, как видится, заключение прокурора в административном судопроизводстве, содержащее правовую оценку доказательств, нормы закона, которыми следует руководствоваться, должно иметь письменную форму и утверждаться руководителем органа прокуратуры или его заместителем, Указанные требования необходимо закрепить в соответствующем ведомственном приказе.

Литература

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 09.03.2015, № 10, ст. 1391.
2. Приказ Генпрокуратуры России от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров

в гражданском и административном судопроизводстве» // журнал «Законность», № 10, 2017.

3. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № АПЛ16–50 // СПС «Консультант Плюс».
4. Бакин И.С. Нужно ли заключение по делу, в котором органы прокуратуры являются стороной? // Законность. 2017. № 6. С. 57.
5. Бобров Е.А. О проблеме эффективности дачи заключения как формы участия прокурора в гражданском процессе // Российская юстиция. 2019. № 4. С. 29–31.
6. Дугарон Е.Ц. Проблемы заключения как формы выражения позиции прокурора в гражданском процессе // Законность. 2018. № 4. С. 30–35.
7. Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе: сб. материалов круглого стола (Москва, 26 октября 2018 г.) / под общ. ред. Н.В. Субановой; сост. и науч. ред. М.В. Маматов, О.В. Боброва; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2019. – 161 с.

ABOUT PROBLEM QUESTIONS OF THE CONCLUSION AS A FORM OF EXPRESSION OF A POSITION OF THE PROSECUTOR IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS

Menkova O.I.

University of prosecutor's office of the Russian Federation

The article discusses the legal nature and significance of the conclusion as a form of expression of the position of the Prosecutor participating in administrative proceedings. The author analyzes the effectiveness give an opinion of the Prosecutor in administrative proceedings, procedural rights and duties of the Prosecutor as the person giving the opinion in the case considers the situation when implemented in a higher court the Prosecutor does not match the conclusion given by them for consideration of an administrative case by the court of first instance. The author analyzes the issues of expediency of preserving the conclusion as a second form of participation of the Prosecutor in administrative proceedings, raises the question of the need to regulate the form of the conclusion of the Prosecutor in the administrative process.

Keywords: prosecutor, administrative proceedings, conclusion in an administrative case, legal position, evidence, forms of participation of the Prosecutor in administrative proceedings.

References

1. Code of administrative proceedings of the Russian Federation from 08.03.2015 № 21-FZ // "Collection of legislation of the Russian Federation", 09.03.2015, № 10, article 1391.
2. Order of the Prosecutor General's office of Russia dated 10.07.2017 № . 475 "On ensuring the participation of prosecutors in civil and administrative proceedings" // journal "Legality", No. 10, 2017.
3. Appellate determination of the Board of Appeal of the Supreme Court of the Russian Federation from 24.03.2016 no. APL16–50 // SPS "Consultant Plus".
4. Bakin I.S. Do I Need an opinion on a case in which the Prosecutor's office is a party? // Legality. 2017. No. 6. P. 57.
5. Bobrov E.A. On the problem of efficiency of giving conclusions as a form of participation of the Prosecutor in civil proceedings. Russian justice. 2019. № 4. P. 29–31.
6. Dugeon E.C. Problems of detention as forms of expression the position of the Prosecutor in civil process // The Legitimacy. 2018. # 4. S. 30–35.
7. Problems of implementing the powers of the Prosecutor in civil, administrative and arbitration proceedings: collection of materials of the round table (Moscow, October 26, 2018) / edited by N.V. Subanova; comp. and science. ed. M.V. Mamatov, O.V. Bobrova; UN-t Prosecutor's office ROS. Confederations. – Moscow, 2019. – 161 p.

Прокурорский надзор за соблюдением бюджетного законодательства в процессе эмиссии и обслуживания субфедеральных и муниципальных облигаций

Михина Елена Геннадьевна,

кандидат юридических наук, преподаватель, кафедра уголовного права и процесса, Институт права и национальной безопасности, ТГУ им. Г.Р. Державина
E-mail: mikhina.elena2017@yandex.ru

Актуальность статьи вызвана ростом долговой нагрузки бюджетов разного уровня и необходимостью повышенного внимания вопросам соблюдения законности при управлении государственным долгом в субъектах Российской Федерации.

Цель статьи заключается в выработке предложений по организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства в процессе эмиссии и обслуживания субфедеральных государственных облигаций.

В статье представлен анализ структуры и тенденции долговых обязательств субъектов Российской Федерации. На примере Тамбовской области проведен анализ долговой политики региона в части применения субфедеральных облигаций, дана оценка законности региональных нормативных актов, высказаны предложения по организации прокурорского надзора на данном направлении.

Ключевые слова: прокурорский надзор, законность, бюджетное законодательство, государственный долг, государственные ценные бумаги, субфедеральные облигации, управление государственным долгом, бюджетные ограничения

Надзор за соблюдением бюджетного законодательства является одним из важнейших направлений надзорной деятельности органов прокуратуры.

Пунктом 8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 195 от 07.12.2007 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдение прав и свобод человека и гражданина» прокурорам предписано в сфере экономики сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о собственности, предпринимательской деятельности, бюджетного и налогового законодательства. При этом, в целях защиты интересов участников экономической деятельности предложено максимально использовать потенциал прокурорской системы.

Согласно размещенным на сайте Генеральной прокуратуры статистическим данным¹ в 2019 году выявлено 110278 нарушений бюджетного законодательства, в целях устранения которых принесено 13848 протестов, направлено 4308 исков или заявлений в суд, внесено 31397 протестов, по постановлениям прокуроров привлечено к административной ответственности 1522 лица, направлено материалов для рассмотрения вопроса об уголовном преследовании в порядке – 1530. Похожие показатели имели место в 2018 году с динамикой роста числа нарушений на 1,5%.

Наиболее часто по результатам надзорных мероприятий выявляются нарушения законодательства, связанные с нецелевым и неэффективным расходованием бюджетных средств, их хищением, присвоением, растратой, несоблюдением установленных процедур формирования, утверждения и исполнения бюджета, а также государственных и муниципальных программ, национальных и региональных проектов, непринятие должных мер по исполнению доходной части, особенно по собственным неналоговым доходам, незаконное отчуждение государственного и муниципального имущества, недостоверное планирование и прогнозирование доходов и расходов бюджета, влекущее последующие существенные корректировки параметров бюджета и невозможность выполнения принятых обязательств по государственным и муниципальным контрактам, невыполнение государственных и муниципальных заданий, не исполнение требований по оценке эффективности

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2019 г. – Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1795898/> (дата обращения 25.02.2020)

реализации государственных и муниципальных программ, а также нарушения бюджетных правил, связанных с образованием и погашением долговых обязательств бюджетов.

В последние годы особое внимание Советом Федерации Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Министерством финансов России, органами власти субъектов Российской Федерации, контрольно-счетными палатами и комиссиями уделяется вопросам снижения долговой нагрузки бюджетов, повышения долговой надежности, сокращения затрат на обслуживание государственного (муниципального) долга, недопустимости возникновения перманентных кассовых разрывов, изменению структуры долга, путем снижения доли коммерческих кредитов.

В ноябре 2016 года в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации состоялось заседание Межрегионального банковского совета на тему: «Долговая нагрузка бюджетов субъектов Российской Федерации и их сбалансированность как важный фактор устойчивости финансовой системы», в ходе которого В.И. Матвиенко отметила: «В 2016 году сумма задолженности регионов превысила два триллиона рублей. Долг увеличился в 65 регионах, а в некоторых субъектах он вырос в несколько раз... Перспектива банкротства некоторых субъектов Федерации перестаёт быть призрачной, что несёт в себе прямую угрозу устойчивости финансовой системы государства»¹.

На заседании межрегионального банковского Совета были даны рекомендации по повышению финансовой стабильности регионов и использованию механизмов выпуска региональных и муниципальных ценных бумаг.

Аналогичный подход нашел отражение в разработанной Минфином РФ программе «Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг.»², которая определяла, что заемная политика государства должна быть направлена на достижение оптимального соотношения дюрации и доходности суверенных долговых обязательств, дальнейшее развитие внутреннего рынка долгового капитала, государственных облигационных займов, роста экономики и диверсификации ее структуры.

По данным Минфина РФ по состоянию на 1 февраля 2020 года государственный внутренний долг Российской Федерации, выраженный в государственных ценных бумагах превысил 92% и составил 9255 945 млн руб., при общем объеме внутреннего государственного долга 10 092 034 млн руб.³

¹ «Председатель СФ провела заседание Межрегионального банковского совета, посвященное вопросам долговой нагрузки бюджетов субъектов РФ» – Новости от 06.09.2016 г. – Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – Режим доступа: <http://council.gov.ru/events/news/71356/> (дата обращения 25.02.2020).

² Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 г.г. – Официальный сайт Минфина РФ – Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/policy/ (дата обращения 25.02.2020)

³ Государственный внутренний долг Российской Федерации. – Официальный сайт Минфина РФ. – Режим доступа:

Основными держателями государственных облигаций выступают российские кредитные организации, которые осуществляют вложения бумаги облигационных займов преимущественно в целях выполнения нормативов краткосрочной ликвидности и реализации краткосрочных стратегий инвестирования.

В 2016–2019 годах наряду с облигациями федеральных займов (далее – ОФЗ) как источники покрытия бюджетного дефицита стали активно использоваться субфедеральные и муниципальные облигационные займы.

Структура внутреннего государственного долга регионов изменилась и по итогам 2019 года при общем долге всех региональных бюджетов 2031 818 млн руб. около 30% составляют облигационные займы.

Согласно аналитической информации Минфина РФ⁴ для финансирования дефицита региональных бюджетов размещены ценные бумаги на сумму 588 602 млн руб., из них 165 млрд руб. приходится на ЦФО: субфедеральные облигации выпущены городом Москва (30 млрд руб.), Белгородской (12,9 млрд руб.), Курской (1,17 млрд руб.), Липецкой (5,8 млрд руб.), Московской (82,75 млрд руб.), Орловской (5 млрд руб.), Тамбовской (8,1 млрд руб.), Тверской (0,5 млрд руб.) областями. Не прибежали к эмиссии облигационных займов Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Рязанская, Смоленская, Тульская, Ярославская области.

Весьма активно данный финансовый инструмент использовали органы исполнительной власти в Приволжском (112 млрд руб.) и Сибирском Федеральных округах (117 млрд руб.). По состоянию на конец 2019 года 43 региона не реализовали себя в роли эмитентов долговых ценных бумаг. При этом половина субъектов Российской Федерации предпринимчиво использует данный способ привлечения инвестиций.

В муниципальном секторе экономики облигационные займы не получили широкого распространения и по итогам 2019 года в структуре совокупного муниципального долга заняли менее 6%.

Таким образом, проведенный анализ показал, что облигационные займы являются вторым по объемам поступлений источником покрытия дефицита региональных бюджетов, уступающим пальму первенства только межбюджетным кредитам.

С учетом изложенного, вопросы проверки законности размещения, оборота и обслуживания субфедеральных облигационных займов приоб-

https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/internal/ (дата обращения 25.02.2020)

⁴ «Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 февраля 2020 г.» – Официальный сайт Минфина РФ. – Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/su_bdbt/2020/?id_65=129691-obem_i_struktura_gosudarstvennogo_dolga_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_dolga_munitsipalnykh_obrazovaniy_na_1_fevralya_2020_g. / (Дата обращения: 25.02.2020)

ретают особую актуальность в рамках надзорной и правотворческой деятельности органов прокуратуры.

При этом основные надзорные мероприятия надлежит сосредоточить на уровне региональных прокуратур, поскольку в муниципальных образованиях рассматриваемый финансовый инструмент применяется редко.

Для оценки состояния законности в анализируемой сфере необходимо не только знать бюджетное законодательство, но и хорошо ориентироваться в происходящих на поднадзорной территории финансово-экономических процессах, уметь анализировать причины образования дефицита бюджета и эффективность долговой политики. В связи с чем, возникают объективные сложности, для преодоления которых требуются немалые усилия.

Следует иметь в виду, что порядок и условия эмиссии ценных бумаг, в том числе конкретного выпуска, регулируются нормативными актами соответственно регионального или муниципального уровня.

Именно на этапе проверки законности проектов нормативных актов прокурор сталкивается с необходимостью формирования своей правовой позиции по этому вопросу.

Облигация – это эмиссионная долговая ценная бумага, владелец которой имеет право получить от лица, её выпустившего (эмитента облигации), в оговоренный срок её номинальную стоимость деньгами или в виде иного имущественного эквивалента. Также облигация может предусматривать право держателя на получение процента (купона) от её номинальной стоимости либо иные имущественные права.

По субфедеральным облигациям эмитентом выступает субъект Российской Федерации, по муниципальным – муниципалитет.

Более десяти лет (с 1998 по 2019 гг.) правовое регулирование рассматриваемых правоотношений осуществлялось Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29.07.1998 № 136-ФЗ, который утратил силу в августе 2019 года.

Федеральный закон от 02.08.2019 № 278-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» в целях консолидации бюджетного законодательства Российской Федерации дополнил Бюджетный кодекс Российской Федерации новой главой «Эмиссия и обращение государственных (муниципальных) ценных

бумаг»¹, положения которой в значительной мере перенесены из Федерального закона № 136-ФЗ с включением некоторых новелл.

В силу статьи 121.5 БК РФ высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, местная администрация утверждают Генеральные условия эмиссии и обращения государственных (муниципальных) ценных бумаг (далее – Генеральные условия) в форме соответственно нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и правового акта местной администрации.

Генеральные условия в обязательном порядке включают следующую информацию: вид ценных бумаг, форм выпуска ценных бумаг, срочность бумаг (краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные), валюта обязательств, особенности исполнения обязательств, предусматривающих право на получение иного, чем денежные средства, имущественного эквивалента, ограничения (при наличии таковых) оборотоспособности.

Для выпуска облигаций принимается отдельный нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации или правовой акт местной администрации, устанавливающий (ст. 121.6 Бюджетного кодекса РФ) условия эмиссии и обращения государственных (муниципальных) ценных бумаг. Кроме того в условиях эмиссии подлежит раскрытию информация о бюджете заемщика (объем доходов, безвозмездных поступлений, межбюджетных трансфертов, расходов, затрат на обслуживание государственного (муниципального) долга и др.), о суммарном объеме долга заемщика на дату утверждения условий эмиссии, об исполнении бюджета заемщика за последние три завершённых финансовых года.

Рассмотрим процесс правового регулирования выпуска облигационных займов на примере Тамбовской области.

Администрацией Тамбовской области как высшим исполнительным органом 01.07.2016 принят нормативный акт – постановление № 714 «Об утверждении Генеральных условий эмиссии и обращения государственных облигаций Тамбовской области»². Генеральные условия утверждены уполномоченным органом в пределах предостав-

¹ Федеральный закон от 02.08.2019 № 278-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» [Электронный ресурс]// Правовая система Консультант плюс- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_330680/ (дата доступа 26.02.2020).

² Постановление администрации Тамбовской области от 1 июля 2016 года № 714 «Об утверждении Генеральных условий эмиссии и обращения государственных облигаций Тамбовской области» [Электронный ресурс]// Правовая система «Гарант» – Режим доступа: <https://base.garant.ru/42865936/#friends> (дата доступа 26.02.2020).

ленной компетенции. Нормативный акт опубликован в установленном порядке.

По структуре и содержанию данный документ в полной мере соответствует требованиям федерального законодательства, содержит все необходимые элементы правового регулирования, определяет общий порядок эмиссии, особенности обращения и погашения государственных облигаций Тамбовской области

Администрация области наделила финансовое управление правом выступать от имени Тамбовской области эмитентом облигаций в форме документарных ценных бумаг на предъявителя с обязательным централизованным хранением (учетом). К выпуску доступны краткосрочные (менее 1 года), среднесрочные (от 1 года до 5 лет) или долгосрочные (от 5 до 30 лет) ценные бумаги.

Управление финансов Тамбовской области как уполномоченный орган 4 июля 2016 года издало приказ № 85 «Об утверждении условий эмиссии и обращения государственных облигаций Тамбовской области 2016 года в форме документарных ценных бумаг на предъявителя с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга»¹ (далее – Условия эмиссии). Изучение нормативного акта показало, что Условия эмиссии разработаны в соответствии с Генеральными условиями. Доходом по Облигациям является фиксированный купонный доход, а также разница между ценой реализации (погашения) и ценой покупки. Погашение номинальной стоимости Облигаций осуществляется частями в даты, установленные в Решении об эмиссии.

С учетом требований федерального и регионального законодательства областью в 2016 и 2017 годах трижды проводился выпуск облигационных займов на общую сумму 8,1 млрд руб. В 2018 и 2019 годах эмиссии долговых бумаг не было.

Для выхода на финансовый рынок Тамбовская область получила оценку кредитно-рейтингового агентства «АКРА», которая была присвоена на уровне BBB+, прогноз «Стабильный».

Государственные облигации Тамбовской области 2016 года на сумму 1,6 млрд руб., выпущены на 7 лет. Организаторами займа выступили: АО ВТБ Капитал, ПАО «Совкомбанк». По результатам букбилдинга установлена купонная ставка в размере 9,60% годовых. Погашение номинальной стоимости облигаций намечено на 23 декабря 2020 года, 22 декабря 2021 года, 21 декабря 2022 года, 20 сентября 2023 года по 25% номинальной стоимости облигаций².

¹ Приказ финансового управления Тамбовской области от 04.07.2016 № 85 «Об утверждении условий эмиссии и обращения государственных облигаций Тамбовской области 2016 года в форме документарных ценных бумаг на предъявителя с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга» [Электронный ресурс]// Правовая система «Гарант» – Режим доступа: <https://base.garant.ru/base.garant.ru/42866046/> (дата доступа 26.02.2020).

² Итоги размещения государственных облигаций Тамбовской области 2016 года в форме документарных ценных бумаг

В июле 2017 года на ПАО «Московская Биржа» осуществлено размещение облигационного займа Тамбовской области с фиксированным купонным доходом и амортизацией на сумму 3,5 млрд рублей со сроком обращения 7 лет. По результатам букбилдинга ставка купона установлена в размере 8,40% годовых. По выпуску предусмотрено 27 купонных периодов. Погашение номинальной стоимости облигаций запланировано на 15 октября 2021 года, 14 октября 2022 года, 13 октября 2023 года, 12 июля 2024 года равными частями по 25% номинальной стоимости облигаций³.

В декабре 2017 года область выпустила третий за анализируемый период облигационный заем на сумму 3 млрд рублей со сроком обращения 8 лет. Ставка купонного дохода – 8% годовых.

Погашение номинальной стоимости облигаций должно быть выполнено частями: 10 декабря 2021 года, 09 декабря 2022 года; 08 декабря 2023 года, 06 декабря 2024 года – 10% номинальной стоимости облигаций; 05 декабря 2025 года – 60%.

Анализ сведений о сроках погашения облигаций показывает, что долговая нагрузка по данному виду бюджетных обязательств в 2021–2023 годах составит 1575 млн руб. (не считая расходов на выплату купонных доходов).

Согласно размещенной Финансовым Управлением Тамбовской области информации об итогах эмиссии дюрация облигаций, то есть период до момента полного возврата капиталов, вложенных инвестором в приобретение этой ценной бумаги, составляет 4,3 г., 4,5 г. и 5,3 г. соответственно хронологии выпусков. Таким образом, уже в 2021 году расходы региона на обслуживание облигаций и выплату купонного дохода превысят сумму полученного займа.

Действующее в настоящее время бюджетное законодательство позволяет при расчете размера государственного долга учитывать только номинальную сумму первоначально заимствованных денежных средств и не включать полные сведения о предстоящих купонных, процентных или иных выплатах.

Так, согласно закону о бюджете области на 2020 год и плановый период и Программе государственных внутренних заимствований Тамбовской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов государственный внутренний долг области – 19 млрд руб., из них 8,1 млрд руб. – облигационные займы, 7,1 млрд руб. – кредиты

на предъявителя с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга [Электронный ресурс]- Официальный сайт Финансового управления Тамбовской области. – Режим доступа: <https://fin.tmbreg.ru/assets/files/PublicDebt/obligatsyi/razmescheniya.doc/> (дата обращения 27.02.2020)

³ Итоги размещения государственных облигаций Тамбовской области 2017 года в форме документарных ценных бумаг на предъявителя с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга [Электронный ресурс]- Официальный сайт Финансового управления Тамбовской области. – Режим доступа: https://fin.tmbreg.ru/assets/files/PublicDebt/obligatsyi/2017/informatsyonnyi_memorandum_2017.docx (дата обращения 02.03.2020).

коммерческих банков, 3,7 млрд руб – бюджетные кредиты.

Сведения о расходах по обслуживанию государственного долга и процентных платежах по кредитам и облигационным займам в параметры расчета государственного долга не включены и составляют более 1,5 млрд руб. ежегодно.

Законом области о бюджете на 2020 года и плановый период 2021–2022 годов предусмотрен выпуск облигационных займов еще на сумму 4,6 млрд руб. в 2020 году.

Складывающаяся в области ситуация привела к снижению в 2019 году кредитного рейтинга региона. Изменение прогноза по кредитному рейтингу Тамбовской области обусловлено невысокими темпами роста налоговых и неналоговых доходов бюджета, динамика которых не позволяет снижать относительную долговую нагрузку при условии роста расходной части бюджета.

Абсолютный размер долга Области продолжает увеличиваться с 9,7 млрд руб. в 2010 году до 19 млрд руб. на 01.01.2020 года.

Бюджет региона по прогнозам аналитиков еще сохраняет способность отвечать по своим долгам.

В тоже время, данные вопросы требуют постоянного внимания так как возникновение проблем с рефинансированием долговых обязательств бюджета может привести к невозможности своевременного обслуживания долга. Как следует из заключения рейтингового агентства АКРА от 27 ноября 2019 года максимальная доля долга, подлежащая рефинансированию, приходится на 2022 год и составляет 25%.

Однако, после завершения рейтинговой оценки в декабре 2019 года Тамбовская область заключила 4 государственных контракта о предоставлении банковских кредитов на общую сумму 1,74 млрд руб.

Следует отметить, что в 2019 году, имея схожие параметры бюджета и долговой нагрузки, Магаданская область получила падение кредитного рейтинга и ряд нерешенных финансово-бюджетных проблем, стремительно перетекающих из экономической плоскости в юридическую и требующих повышенного внимания органов прокуратуры.

При общих доходах бюджета в сумме 38,7 млрд руб. и размере внутреннего долга в сумме 14,3 млрд руб. в 2019 году Магаданская область провела пять аукционов, направленных на получение банковских кредитов, но не смогла привлечь финансирование. Регионом допущены нарушения правил реструктуризации бюджетных кредитов в 2019 году и сохраняется риск их повторного нарушения. Просроченная кредиторская задолженность составила 3,7 млрд руб. С учетом изложенного, выпуску ценных бумаг на 1 млрд руб. со сроком погашения 25.12.2022 присвоен кредитный рейтинг на уровне BBB- и статус старшего необеспеченного долга¹.

¹ АКРА подтвердило кредитный рейтинг Магаданской области на уровне BBB-(RU), прогноз «Стабильный», и ее облига-

Подобная ситуация возникла в республике Мордовия. Соотношение бюджетного дефицита и текущих доходов региона стабильно отрицательное, баланс текущих операций также отрицателен, что свидетельствует о потребности в привлечении долга для финансирования текущих расходов и для обслуживания долговых ценных бумаг. на 83млрд руб.²

В свою очередь Новгородская область в 2015 году допустила дефолт по субфедеральным ценным бумагам.

Рост долговой нагрузки влечет отвлечение значительного объема бюджетных средств на обслуживание государственного внутреннего долга, поэтому важно выяснять причины и условия способствующие возникновению данной ситуации.

Ежегодно значительный объем бюджетных средств в регионе направляется на инвестиционные программы, поддержку развития агропромышленного комплекса, субсидирование юридических лиц.

Инвестиционные и программные расходы обуславливают возникновение дефицита бюджета и рост государственных внутренних заимствований. В тоже время бюджетное законодательство не рассматривает облигации государственного займа в качестве инструмента инвестиционного развития и допускает их использование только для покрытия дефицита бюджета.

Выводы

1. Принятые меры по совершенствованию бюджетного законодательства (консолидация правовых норм, регулирующих выпуск государственных ценных бумаг, введение процедуры оценки состояния долговой устойчивости субъектов, конкретизация требований по раскрытию информации) активизировали использование субфедеральных облигационных займов, в тоже время изменение структуры долга далеко не во всех регионах было сопряжено с его сокращением. Долговая нагрузка бюджетов многих регионов продолжает оставаться высокой, возникают риски невыполнения обязательств и нарушения действующих бюджетных правил, соглашений о реструктуризации, снижения финансовой устойчивости.

2. Облигации государственного займа субъектов Российской Федерации являются инструментом долговой политики и в силу законодательства не подлежат использованию в качестве средства инвестиционного развития регионов.

3. При осуществлении прокурорского надзора в рассматриваемой сфере наряду с оценкой законности нормативных актов о порядке и услови-

ций – на уровне BBB-(RU) – Официальный сайт рейтингового агентства АКРА – Режим доступа: <https://www.acra-ratings.ru/press-releases/1450> (дата обращения 05.03.2020)

² АКРА подтвердило кредитный рейтинг Республики Мордовия и ее облигаций на уровне B(RU), статус «Рейтинг на пересмотре – развивающийся» – Официальный сайт рейтингового агентства АКРА – Режим доступа: <https://www.acra-ratings.ru/press-releases/1682> (дата обращения: 05.03.2020).

ях выпуска государственных облигаций, особого внимания требуют вопросы соблюдения процедур размещения ценных бумаг, регулярной публикации информации, подлежащей обязательному раскрытию, соблюдения требований бюджетного законодательства о пределах государственного долга, соответствие принятых финансовым органом региона решений условиям долговой политики субъекта Федерации.

Литература

1. Кудрявцева С.А. Государственный долг субъекта Российской Федерации: понятие, виды и формы долговых обязательств / С.А. Кудрявцева // *Финансы и управление*. – 2016. – № 1. – С. 100–116.
2. Вороная А.А. Анализ и пути решения общих проблем управления государственным долгом в субъектах РФ / А.А. Вороная, С.Н. Солдаткин // *Наука и образование: новое время*. – 2018. – № 2. – С. 226–233.
3. Королева М.Л. Оптимизация долговой стратегии субъекта Российской Федерации (на примере Костромской области) / М.Л. Королева, В.С. Терещенко // *Управление социально-экономическими системами* – КГУ. – Кострома: КГУ – 2017. – № 1.
4. Абрамов А.Е. Российский финансовый рынок: факторы развития и барьеры роста / А.Е. Абрамов. – М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2017. – 202 с.
5. Королева М.Л. Государственный долг субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы // *Вестник Волжского государственного университета имени В.Н. Татищева*. – 2019. – № 3, т. 2. – С179–184.

PROSECUTOR'S SUPERVISION OF COMPLIANCE WITH BUDGET LEGISLATION IN THE PROCESS OF ISSUING AND SERVICING SUB-FEDERAL AND MUNICIPAL BONDS

Mikhina E.G.
TSU G.R. Derzhavina

The relevance of this article is due to the fact that the problem of public debt management in the subjects of the Russian Federation requires special attention in the conditions of increasing debt load of budgets of different levels.

The purpose of the article is to develop proposals for the organization of Prosecutor's supervision of compliance with the law in the process of issuing and servicing sub-Federal government bonds.

The article presents an analysis of the structure and trends of debt obligations of the subjects of the Russian Federation. On the example of Tambov region the analysis of debt policy of the region in the application of sub-Federal bonds, assessed the legality of the regional regulations, the proposals on the organization of Prosecutor's supervision in this area.

Keywords: Prosecutor's supervision, legality, budget legislation, public debt, government securities, sub-Federal bonds, public debt management, budget restrictions

References

1. Kudryavtseva S.A. Government debt of the constituent entity of the Russian Federation: concept, types and forms of debt obligations / S.A. Kudryavtseva // *Finance and Management*. – 2016. – No. 1. – P. 100–116.
2. Voronaya A.A. Analysis and solutions to common problems of public debt management in the constituent entities of the Russian Federation / A.A. Voronaya, S.N. Soldatkin // *Science and education: new time*. – 2018. – No. 2. – P. 226–233.
3. Queen M.L. Optimization of the debt strategy of the subject of the Russian Federation (on the example of the Kostroma region) / M.L. Queen, V.S. Tereshchenko // *Management of socio-economic systems* – KSU. – Kostroma: KSU – 2017. – No. 1.
4. Abramov A.E. The Russian financial market: development factors and growth barriers / A.E. Abramov. – M.: Publishing house of the Institute of Gaidar, 2017. – 202 p.
5. Queen M.L. The public debt of the constituent entities of the Russian Federation: state and problems // *Bulletin of the Volga State University named after V.N. Tatishchev*. – 2019. – No. 3, t.2. – P. 179–184.

Правовые и организационные аспекты профилактики проявлений коррупции и формирования антикоррупционного поведения у прокурорских работников

Рассохин Анатолий Васильевич,

кандидат юридических наук, доцент, Уральский государственный юридический университет
E-mail: anatolii.rassohi@mail.ru

В статье рассматривается правовой механизм профилактики проявления коррупции и организационные аспекты формирования антикоррупционного поведения у прокурорских работников. Автор предлагает пути формирования у прокурорских работников антикоррупционного поведения. На основе анализа нормативных актов выделены обязательные мероприятия для руководителей органов прокуратуры в целях формирования антикоррупционного поведения и профилактических мер. Исследуется понятие сущность коррупционного поведения на основе дефиниции «личная заинтересованность», «правовой статус» работника органа прокуратуры. Предлагаются конкретные меры по вопросу мониторинга, профилактики и формирования антикоррупционного поведения у прокурорских работников.

Ключевые слова: антикоррупционное поведение, профилактика коррупции, личная заинтересованность, криминальные и асоциальные лица, мониторинг проявлений коррупции.

Правовую и организационную основу антикоррупционного поведения прокурорских работников включает: Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы. Особое место занимают ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации», «О противодействии коррупции», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указы Президента РФ, ведомственные документы Генерального прокурора РФ.

Углубленное изучение нормативных правовых актов, которые касаются антикоррупционного поведения, показывают, что для достижения цели формирования у прокурорских работников данного поведения необходимо проводить следующие организационные и правовые меры [6]:

- организовать работу по исполнению предписаний нормативно-правовых актов РФ, ведомственных актов Генеральной прокуратуры РФ, а также управленческих решений в сфере борьбы с коррупцией, формирование комплекса условий, неблагоприятных для проявления коррупционного поведения и позволяющих снизить число коррупциогенных факторов;
- обеспечить выполнение прокурорскими работниками перечисленных требований к антикоррупционному поведению, в том числе организация и проведение внутриведомственных проверок и привлечение к ответственности, содержащейся в законодательстве Российской Федерации;
- создание в органе или организации прокуратуры Российской Федерации отрицательного отношения к поведению федеральных государственных служащих, которое может быть воспринято окружающими как обещание или предложение дать взятку либо как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки.

В рамках перечисленных типовых мер организационно-распорядительного характера, целесообразно выделить обязательные мероприятия, проведение которых необходимо осуществлять прокурорам всех структурных органов.

1 блок. Организация по планированию, осуществлению данных мероприятий, а также по контролю за их исполнением происходит как раз в процессе такой формы деятельности, как совещания (еженедельные, ежемесячные, ежеквартальные, отчетные, годовые и т.п.), когда совместная деятельность сотрудников прокуратуры (прежде всего руководителей) органов позволяет сформулировать более четкие цели, задачи, действия, меры по контролю.

2 блок. Совестный анализ и мониторинг статистической и иной информации по антикоррупционному поведению работников прокуратуры, так и при взаимном контроле друг друга.

Выделим некоторые из организационно-профилактических мер:

1. Разъяснение работникам органов прокуратуры необходимости и порядка соблюдения запретов, требований, ограничений, важности предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Обязательного обращения к работодателю о фактах склонению к совершению коррупционных правонарушений, о также иных обязанностях, наложенных на сотрудников органов прокуратуры в целях формирования антикоррупционного поведения.

При обсуждении данного мероприятия следует дать определение понятию «конфликт интересов». Часть 1 статьи 10 Федерального Закона «О противодействии коррупции» закрепляет, что под конфликтом интересов понимается ситуация «при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)» [1.Ст.10].

Основой, сущностью коррупционного поведения является понятие «личная заинтересованность», дефиниция, которая выделяет основные противоправные действия (бездействия): это:

- «возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера,
- результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) должностным лицом и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное лицо и (или) лица связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями» [1.Ст.10 ч. 2.].

Указанные диспозиционные положения распространяются на государственных служащих, в том числе и на прокурорских работников, которые в силу абзаца 2 части 1 статьи 40 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» являются федеральными государственными служащими [2].

В итоге мы приходим к тому, что на прокурорских работников в рамках противодействия коррупции распространяются запреты и ограничения.

2. Закрепить в локальных нормативных правовых актах органов и организаций прокуратуры морально-нравственных стандартов поведения сотрудников органов прокуратуры, порядка и форм исполнения возложенных обязанностей, требова-

ний и ограничений, закрепленных в нормативных правовых актах в сфере противодействия коррупционным нарушениям.

Понятие этики в наиболее употребляемом значении – это совокупность норм поведения, мораль какой-либо общественной группы, профессии. Несмотря на то, что основным регулятором общественных отношений является право, важную роль этики никто не отменял. Учитывая, что в отличие от права у этики нет механизма регулирования, нет возможности применения наказания к нарушителям, то для установления и поддержания этических начал внутри общественных, в том числе и служебных отношений, на помощь приходит право, что мы уже ранее довольно подробно объяснили.

Большую часть отношений в системе органов прокуратуры в сфере формирования этических норм регулирует Приказ № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» [3].

В данном нормативном правовом акте закрепляются конкретные правила поведения прокурорского работника при осуществлении им своей служебной деятельности, порядок взаимодействия органов прокуратуры с иными государственными органами, а также органами государственной власти. Кроме того, в данном акте дан обширный перечень различного рода коррупциогенных факторов, а также меры ответственности для прокурорских работников, допустивших нарушение законодательства о противодействии коррупции.

3. Периодически информировать прокурорских работников о существующих в российском законодательстве мерах юридической ответственности за коррупционные правонарушения: дисциплинарная, гражданско-правовая, административная, уголовная. Данное информирование происходит в рамках обмена информацией внутри органов прокуратуры и с другими органами, а также на организационных и координационных совещаниях.

Важно отметить, что п. 5 Кодекса этики прокурорского работника содержит всю иерархию мер юридической ответственности прокурорских работников, а также порядок их привлечения в случае совершения нарушений положений Кодекса этики. Однако, как показывает судебная и прокурорская практика, привлечение к какой-либо юридической ответственности за нарушение положений Кодекса этики – это настолько редкое явление, что документально зафиксированных свидетельств не нашлось. Считаем это крайне негативным явлением, поскольку положения Кодекса этики остаются лишь собранием декларативных норм. Действовать они начинают только при состоявшихся нарушениях: уже в рамках соответствующих административных или уголовных производств. Превентивного воздействия они, к сожалению, практически не оказывают.

4. Организовать полную открытость и гласность в деятельности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации (при соблюдении секретности и конфиденциальности, в случаях, установленных законодательно).

Здесь мы видим реализацию принципа гласности и информационности. Прокуратура осуществляет информирование о результатах своей деятельности при освещении ее в средствах массовой информации, при обмене информацией с иными правоохранительными органами, на организационных и координационных совещаниях, в рамках международного сотрудничества и т.д. Также это преследует цель правового просвещения и правовой пропаганды. Кроме того, есть цель проинформировать другие органы и организации с целью подвигнуть их на ту или иную деятельность.

Если исследовать разъяснительные мероприятия, то в данном случае закреплены формы организации работы, определенные в Приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 04.10.2010 № 373 «О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации» [4].

К ним относятся такие мероприятия как: стажировки, программы повышения квалификации, профессиональная переподготовка, постоянно действующие семинары, формирование соответствующих программ в учебно-методических отделах прокуратур субъектов Российской Федерации – межрегиональных центрах профессионального обучения, сотрудничество с научными и образовательными организациями (в качестве примера можно привести сотрудничество между Институтом прокуратуры Уральского государственного юридического университета и прокуратурами различных субъектов Российской Федерации: проведение круглых столов, конференций, форумов, семинаров) и др.

Следует отметить, что названные разъяснительные мероприятия полностью совпадают с формами взаимодействия органов прокуратуры с судами и иными правоохранительными органами. Данное совпадение не случайно, поскольку перечисленные формы сотрудничества обеспечивают выполнение сразу нескольких функций: воспитательную, информационную, организационную, просветительскую, противодействию коррупции и др. Подобным формам взаимодействия важно уделять особое внимание при противодействии коррупции, как на уровне внутриорганизационной деятельности, так и на уровне координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.

Анализ решений, информационных писем, постановлений и иных актов, принимаемых по результатам совещаний в органах прокуратуры, локальных нормативных правовых актах, показал, что при определении правовых, организационно-распорядительных и разъяснительных мероприятий по противодействию коррупции в первую

очередь основным исполнителем определяется руководителем соответствующего органа прокуратуры. Это выражается как в содержательном плане – объем и характер закрепляемых полномочий, так и структурно – первый раздел абсолютно каждого акта касается возложения обязанностей на руководителя. Именно он должен координировать деятельность остальных сотрудников, должен решать управленческие задачи.

Среди мероприятий, которые наиболее часто встречаются в организационно-распорядительных актах, по вопросу участия органов прокуратуры можно выделить следующие:

- 1) подготовка проектов нормативных правовых актов о противодействии коррупции в правоохранительных органах субъекта Российской Федерации, определение порядка взаимодействия, а также сил и средств для реализации разрабатываемых актов в сфере противодействия коррупции;
- 2) обобщение результатов деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции, обобщение судебной и прокурорской практики;
- 3) прогнозирование криминогенных факторов (причин и условий) совершения коррупционных правонарушений на предстоящий период (как правило, квартал/полугодие);
- 4) организация проведения научных исследований, конференций, семинаров, выпуск совместных научных изданий и иных теоретических разработок;
- 5) внедрение результатов научных исследований в практику, а также их учет при разработке информационных писем, приказов, инструкций и иных нормативных правовых актов.

Перечисленные выше мероприятия, как показывает анализ практики, может осуществляться органами прокуратуры отдельно, но в большинстве случаев мероприятия реализуются совместно с другими правоохранительными органами в рамках постоянно действующих межведомственных групп, а также следственных групп, поскольку противодействие коррупции – комплексная и масштабная работа, вовлекающая в себя государственные и общественные организации.

Таким образом, нами были проанализированы основные организационные меры по профилактике проявления коррупции в органах прокуратуры, а также формирования антикоррупционного поведения у сотрудников органов прокуратуры. Мы определили методологию в виде основных направлений, а также методику реализации обозначенных направлений конкретными приемами и средствами. Обобщенный опыт в настоящей статье, определяет дальнейшее совершенствование мер и специфику формирования антикоррупционного поведения, а также его поддержания государственного баланса интересов в деятельности прокурорских работников России.

Определяя понятие системный мониторинг выявления проблем криминальных и асоциальных

лиц в органах прокуратуры Российской Федерации, мы выделяем несколько стадий:

- подбор кадров;
- обучение, повышение квалификации, переподготовка сотрудников органов прокуратуры;
- аттестация;
- ротация кадров.

Именно при организации данных процессов наиболее важно наладить работу по отслеживанию, выявлению, учету криминальных и асоциальных лиц из числа сотрудников органов прокуратуры, а также кандидатов на должности прокурорских работников.

При подборе кадров нужно учитывать всю характеризующую информацию о лице, поступающей на службу в органы. В число этой информации входят факты привлечения к дисциплинарной, административной ответственности, в том числе, если срок погашения привлечения к административной ответственности (1 год) истек. Также должны учитываться характеристики из высшего учебного заведения, где проходил обучение кандидат, с предыдущего места работы и даже с места жительства. Все это поможет сформировать целостную картину о кандидате на должности прокурорского работника и, наряду с иными критериями, с психологическим тестированием, поможет выявить достойных кандидатов. Данные рекомендации считаем целесообразно включить в Концепцию воспитательной работы прокурорских работников.

Что касается обучения, повышения квалификации, аттестации, то на данных мероприятиях необходимо разъяснять сотрудникам органов прокуратуры негативные последствия коррупционного поведения и пути выработки антикоррупционного поведения. Считаем, что при организации повышения квалификации, переквалификации в обязательном порядке должны проводиться лекции и семинарские занятия, на которых бы разбирались положения Кодекса этики прокурорского работника, Концепции воспитательной работы, Информационного письма о выработке антикоррупционного поведения. Также, при организации аттестации (первоначальной и плановой) в обязательном порядке в число сдаваемых приказов включать приказ Генерального прокурора от 17.03.2010 № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации».

Кроме того, лиц из числа кандидатов на должности прокурорских работников и действующих прокурорских работников, уличенных в правонарушениях (не только коррупционной направленности) следует подвергать обязательному учету в единой базе. По нашему мнению, коррупционному поведению подвержено не только лицо, которое совершило коррупционное поведение, но и лицо, которое совершило обыкновенное правонарушение и было привлечено к установленной законом ответственности. Данную организационную меру

необходимо урегулировать через внедрение отдельного ведомственного акта Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Исследование правового статуса органов прокуратуры Российской Федерации и их положение в структуре государственного механизма показывает следующее:

- 1) органы российской прокуратуры занимают специфическое положение в структуре органов государственной власти Российской Федерации, которое нельзя отнести однозначно к какой-либо из ветвей власти, что также подтверждается в исследованиях ученых [7];
- 2) сотрудники органов прокуратуры обладают обширными властными полномочиями, которые позволяют влиять на совершение действий и принятие решений другими государственными и муниципальными органами;
- 3) органы прокуратуры – наиболее открытые для граждан из государственных органов, действующие на принципах информационности и гласности, прокурорский работник не может не отреагировать на ставшие ему известными факты нарушения законов, иначе это будет нарушение его полномочий, поскольку полномочия, как мы знаем, это не только права, но и в первую очередь – обязанности. Не просто так о прокуратуре говорят, что это «адвокатура для бедных».

В совокупности три названных фактора, по нашему мнению, обуславливают подверженность органов прокуратуры оказанию влияния как со стороны государственных и муниципальных органов, так и со стороны простых граждан и юридических лиц. В связи с этим в деятельности прокурорского работника закреплён специфический прокурорский принцип независимости.

Обобщенный анализ соблюдения принципа независимости от влияния коррупции в органе или организации, в том числе и в органах прокуратуры, по мнению ученых и практикующих юристов, сотрудников Министерства труда и социальной защиты можно через [8]:

- 1) соблюдение действующего законодательства при осуществлении функциональной деятельности и принятию решений в органах и организациях прокуратуры;
- 2) личный пример руководителя органа или организации прокуратуры как образца честности и неподкупности – руководитель своими правомерными действиями обязан формировать в сотрудниках нетерпимое отношение к коррупционным проявлениям и к поведению, которое может быть расценено как коррупционное;
- 3) вовлеченность работников в формирование антикоррупционного поведения – активное участие в разработке локальных нормативных актов по противодействию коррупции, выполнение положений данных актов;
- 4) соразмерность антикоррупционных процедур возможным коррупционным рискам – выбор и реализация тех средств, от которых будет эффект;

- 5) высокая эффективность антикоррупционных мероприятий – соотношение качества и эффективности, а также результативности применяемых в работе мер;
- 6) применение юридической ответственности и неотвратимость наказания – предусмотренных в нормативных правовых актах различного уровня разного рода юридической ответственности, информирование об этом сотрудников, а также реальное привлечение к ответственности лиц, нарушивших антикоррупционное законодательство, вне зависимости от должностного положения;
- 7) открытость – реальное воплощение в работе принципов гласности и информационности, размещение ключевых сведений на информационных ресурсах, в том числе в средствах массовой информации;
- 8) системный контроль исполнения и результативностью применяемых антикоррупционных процедур – создание рабочих групп и ответственных в них лиц, выполняющих данную функцию.

Указанный перечень рекомендаций по противодействию коррупции, закрепленный в приказе Генеральной прокуратуры от 5 мая 2015 г. № 206 [5]. По нашему мнению, среди представленного перечня мероприятий не достаёт одного крайне важного – мониторинг выявления проблем криминальных и асоциальных лиц, стимулирующих коррупционные проявления. Мы уверены, что не все зависит исключительно от сотрудников, но и от рядовых граждан и юридических лиц, поэтому те физические и юридические лица, которые склоняют сотрудников к совершению коррупционных правонарушений, должны подвергаться выявлению, учету. А руководитель, как управляющее звено, должен незамедлительно уведомляться о подобных проявлениях и предпринимать соответствующие меры.

Исследование множества нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции, прежде всего ФЗ РФ «О противодействии коррупции», Приказа об утверждении Кодекса этики и Концепции воспитательной работы, а также Информационного письма о формировании антикоррупционного поведения, позволило определить, какие мероприятия в себя включает мониторинг выявления проблем криминальных и асоциальных лиц, стимулирующих коррупционные проявления в органах прокуратуры.

1. П. 2.1.6 Кодекса этики прокурорского работника говорит нам о необходимости незамедлительного уведомления прокурорски работником своего непосредственного руководителя о фактах склонения его к совершению коррупционного правонарушения;
2. П. 2.1.6 Кодекса этики напоминает о недопустимости принятия подарков от кого-либо в качестве стимулирования либо благодарности за совершаемую надзорную деятельность. О попытке вручить подарок необходимо неза-

медлительно сообщить непосредственному руководителю, чтобы последний принял меры.

3. Интересные положения о мониторинге содержится п. 2 раздела II Письма Минтруда России от 10.07.2013 № 18–2/10/2–3836, где сотрудникам рекомендовано осуществлять самостоятельный мониторинг лиц (в том числе и родственников), чья активность в виде дарения подарков и оказания внимания возрастает в зависимости от служебного положения сотрудника (его повышений по службе).
4. Но мониторинг может осуществляться не только самими сотрудниками органов прокуратуры, но и рядовыми гражданами, которые также могут отслеживать и сообщать о фактах совершения коррупционного поведения (также в указанных выше рекомендациях в письме Минтруда сказано о телефонах доверия и телефонах горячей линии, куда можно сообщить соответствующие сведения).

Таким образом, проведенный анализ показывает, что процесс формирования антикоррупционного поведения у сотрудников органов прокуратуры – это сложная и комплексная работа, вовлекающая в себя не только меры борьбы, но и превентивные меры, которые включают в себя также и мониторинг выявления проблем криминальных и асоциальных лиц, стимулирующих коррупционные проявления в органах прокуратуры. По нашему мнению, найденных в нормативных правовых актах норм о данном мониторинге явно недостаточно. Поэтому предлагаем усовершенствовать работу по указанному направлению по следующим направлениям.

Первое – взаимодействие с другими правоохранительными органами Российской Федерации по вопросам мониторинга выявления проблем криминальных и асоциальных лиц, стимулирующих коррупционные проявления в органах прокуратуры, а именно: взаимное консультирование по вопросам мониторинга, обмен выработанными методиками мониторинга, использование опыта, средств, приемов и способов выявления и учета данных криминальных и асоциальных лиц.

Второе – внедрение единого (по всем правоохранительным органам Российской Федерации) реестра криминальных и асоциальных лиц, стимулировавших сотрудников правоохранительных органов к совершению коррупционных правонарушений, периодическое пополнение и обновление реестра. Туда следует включать не только лиц, осужденных за коррупционные правонарушения, но и лиц, попавших под подозрение хотя бы раз, независимо от применения к ним реального наказания. По нашему мнению, это будет хорошее профилактическое и информационное воздействие на работу правоохранительных органов нашего государства.

Также отметим, что результаты антикоррупционного мониторинга являются основой для разработки проектов планов (программ) противодействия коррупции, которые должны использоваться

в правотворческой и правоприменительной деятельности органов прокуратуры.

Литература

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. 16.12.2019) «О противодействии коррупции» // «Собрание законодательства РФ». 29.12.2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 27.12.2019) // «Собрание законодательства РФ», 20.11.1995, № 47, ст. 4472.
3. Приказ Генпрокуратуры РФ от 25.03.2011 № 79 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего органов прокуратуры Российской Федерации». // Законность. № 6. 2010.
4. Приказ Генпрокуратуры России от 04.10.2010 № 373 «О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации». // Законность. № 12. 2010
5. Приказ Генпрокуратуры России от 05.05.2015 № 206 «О мерах по повышению эффективности работы, направленной на формирование и воспитание кадрового состава органов прокуратуры, и соблюдению антикоррупционного законодательства в органах прокуратуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс.
6. Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 20.12.2014 № 62-13-2014 «О мерах по обеспечению соблюдения федеральными государственными служащими органов и организаций прокуратуры требований к антикоррупционному поведению» // [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/met/inf/document-963738/> (Дата обращения: 23.01.2020).
7. Потапова Л.В. Проблема определения места органов прокуратуры РФ в системе разделения властей // Российский юридический журнал. 2005. № 4. С. 35.
8. Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции (утв. Министерством труда и социальной защиты РФ 8 ноября 2013 г.) // СПС «КонсультантПлюс.

LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS OF PREVENTION OF CORRUPTION AND FORMATION OF ANTI-CORRUPTION BEHAVIOR AMONG PROSECUTORS

Rassokhin A.V.

Ural state law University

The article considers the legal mechanism for preventing corruption and organizational aspects of the formation of anti-corruption behavior among prosecutors. The author suggests ways to form anti-corruption behavior among prosecutors. Based on the analysis of normative acts, mandatory measures are identified for the heads of Prosecutor's offices in order to form anti-corruption behavior and preventive measures. The article examines the concept of the essence of corruption behavior based on the definition of "personal interest", "legal status" of an employee of the Prosecutor's office. Specific measures are proposed to monitor, prevent and develop anti-corruption behavior among prosecutors.

Keywords: anti-corruption behavior, prevention of corruption, personal interest, criminal and asocial persons, monitoring of corruption manifestations.

References

1. Federal law No. 273-FZ of 25.12.2008 (ed. 16.12.2019) "On anti-corruption" – "Collection of legislation of the Russian Federation". 29.12.2008. No. 52 (part 1), article 6228.
2. Federal law No. 2202-1 of 17.01.1992 "On the Prosecutor's office of the Russian Federation" (ed. 27.12.2019) – "Collection of legislation of the Russian Federation", 20.11.1995, No. 47, article 4472.
3. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation dated 25.03.2011 No. 79 "On approval Of the code of ethics and official conduct of the Federal state civil servant of the Prosecutor's office of the Russian Federation". // Legality. No. 6. 2010.
4. Order of the Prosecutor General's office of Russia dated 04.10.2010 No. 373 "On improving the system of training, professional development and professional retraining of employees of the Prosecutor's office of the Russian Federation". // Legality. No. 12. Two thousand ten
5. Order of the Prosecutor General's office of Russia dated 05.05.2015 No. 206 "On measures to improve the efficiency of work aimed at forming and educating the personnel of the Prosecutor's office, and compliance with anti-corruption legislation in the Prosecutor's office of the Russian Federation" // SPS "ConsultantPlus.
6. Information letter of the Prosecutor General's office of the Russian Federation dated 20.12.2014 No. 62-13-2014 "On measures to ensure compliance by Federal public servants of bodies and organizations of the Prosecutor's office with the requirements for anti-corruption behavior" // [Electronic resource] access Mode: URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/met/inf/document-963738/> (accessed 23.01.2020).
7. Potapova L.V. The Problem of determining the place of the Prosecutor's office of the Russian Federation in the system of separation of powers – Russian legal journal. 2005. No. 4. P. 35.
8. Methodological recommendations for the development and adoption of measures by organizations to prevent and combat corruption (UTV. Ministry of labor and social protection of the Russian Federation on November 8, 2013) – SPS "Consultant-Plus".

Правовые и организационные вопросы предупреждения насильственных преступлений органами внутренних дел (полиции)

Рываев Владимир Александрович,

подполковник полиции, заместитель начальника полиции,
ОМВД России по району Дорогомилово
E-mail: rivaev197777@mail.ru

В данной статье рассматриваются правовые и организационные вопросы предупреждения насильственных преступлений органами внутренних дел. В статье подчеркиваются как дискуссионные вопросы, так и существующие проблемы предупреждения насильственной преступности. Актуальность проблематики предупреждения насильственных общественно опасных деяний обуславливается необходимостью четкости правового регулирования, а также эффективности предупредительных мер, осуществляемых сотрудниками полиции.

Ключевые слова: насильственные преступления, предупреждение насильственных преступлений, правовые основы предупреждения, организационные основы предупреждения, формализм.

В современных условиях развития, все больше исследователей, представителей общественных и политических сил страны обращают внимание на проблему насильственной преступности. Это обусловлено тем, что существует множество вопросов и дискуссий противодействия насильственным общественно опасным деяниям.

На сегодняшний день, можно констатировать, что разработаны и действуют нормативно-правовые и институциональные основы предупреждения преступности. В теоретическом плане также написано множество работ, посвященных проблемам предупреждения насильственных преступлений. При всем при этом, за последние два года в сравнении с прежними периодами отмечается динамика роста преступлений в целом. Так, если в 2018 г. зарегистрировано 1 991 532 преступления, то в 2019 г. зарегистрировано 2 024 337 преступлений, прирост составил 1,6% [15], [16].

Насильственная преступность является частью общей структуры общественно опасных деяний. Однако в структуре статистики данная группа общественно опасных деяний отдельно не анализируется, поскольку Уголовный кодекс Российской Федерации не выделяет данную группу общественно опасных деяний. Понятие насильственной преступности, в большей степени является условным и используется как в доктрине уголовного права, так и в криминологии. Понятие насильственных преступлений, прежде всего, связано с применением насилия физического или психического [10; с. 66]. Именно применение насилия подчеркивает повышенный уровень социальной опасности данных преступлений, что связано с посягательством на жизнь, здоровье, половую свободу граждан.

Отражение проблемы предупреждения насильственной преступности на сегодняшний день, носит с одной стороны неоднозначный, а с другой многоаспектный характер, затрагивающий как тенденции государственной политики, нормативно-правового регулирования, организационных мер в деятельности органов внутренних дел (далее по тексту ОВД).

«Основой предупреждения насильственной преступности является ее общесоциальная профилактика» [9; с. 64], которая во многом зависит от последовательной работы и поэтапного проведения мер профилактики.

За последние годы, государство уделяет повышенное внимание развитию и функционированию правоохранительных органов в области предупреждения насильственной преступности, что во многом связано с проводимыми реформами,

которые были направлены на: совершенствование нормативно–правовой базы, организационных основ деятельности правоохранительных органов.

Место ОВД в системе правоохранительных органов (органов управления) и их специфика определяется установленной законом компетенцией, которая характеризуется совокупностью возложенных на них задач и функций управления, а также объемом конкретных обязанностей и прав того или иного органа внутренних дел. Прежде всего, в своей деятельности в предупреждении насильственной преступности ОВД руководствуются Конституцией Российской Федерации [1], федеральными и иными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями.

Первостепенное значение в правовом регулировании предупреждения насильственной преступности имеют акты, устанавливающие правовой статус ОВД, Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. «Вопросы Министерства внутренних дел» [5] вместе с Положением о МВД. Положение о МВД закрепляет правовой статус территориальных органов их подведомственность МВД России; определяет полномочия ОВД [6]. Ключевое значение имеет Федеральный закон от 07.02.2011 г. «О полиции» [2]. ФЗ «О полиции» определяет основные принципы деятельности сотрудников полиции.

В рамках осуществления различных мер предупреждения стоит указать на Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [3], который предусматривает систему профилактики правонарушений.

Правовые основы предупреждения насильственных преступлений тесно связаны с организационными основами. Во главе иерархии управления предупреждением насильственных преступлений находится МВД России, которое координирует и контролирует деятельность региональных органов субъектов РФ.

Главные управления МВД России по субъектам Российской Федерации имеют разветвленную структуру органов – подразделений, в том числе и в рамках осуществления предупредительной деятельности в конкретных муниципальных образованиях. В структуре отделов МВД муниципального уровня имеется отдел участковых уполномоченных полиции, которые непосредственно осуществляют предупредительную и профилактическую деятельность.

В правовом регулировании предупредительной деятельности имеет значение также применение положений Федерального закона Российской Федерации от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [4].

Стоит назвать, и акты ведомственного уровня, в частности, Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 8 июля 2011 г. № 818 г. Москва «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожден-

ными из мест лишения свободы» [7]. Данный приказ устанавливает систему взаимодействия ОВД и правовой статус подразделений МВД, осуществляющих административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Кроме этого, Приказ МВД от 29 марта 2019 г. «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организация этой деятельности», устанавливает полномочия участковых уполномоченных полиции в рамках зоны территориального действия участковых [8] по предупреждению насильственных преступлений.

Кроме указанных нормативных актов, в правовом регулировании, значение также имеют административные регламенты, которые утверждены приказами МВД России, в которых прописывается порядок осуществления действий сотрудников полиции [11; с. 7].

Эффективность деятельности территориальных органов по предупреждению насильственной преступности в рамках конкретной территории оценивается на основе принятых ведомственных критериев. Так, например, при совершении общественно опасного деяния, совершенного поднадзорным лицом, которое уже совершало насильственные преступления, ведет к негативной оценке деятельности территориальных органов [12; с. 41].

Деятельность по предупреждению насильственной преступности осуществляется на основе плана, а также в рамках рейдовых мероприятий, проводимых ОВД.

Основной задачей системы предупреждения, является недопущение совершения новых насильственных преступлений путем оказания профилактического воздействия на тех лиц, кто ранее уже нарушил уголовный закон и понес за это наказание, путем бесед с лицами, ведущими анти-социальный образ жизни, путем предупреждения готовящихся преступлений.

Таким образом, сформированы как правовые, так и организационные основы предупреждения насильственной преступности. Однако в практике применения до сих пор остаются нерешенные вопросы, которые активно обсуждаются в научных кругах. К одним из них следует отнести недостатки в осуществлении индивидуально-профилактического воздействия, а также мягкость уголовно-правовых норм. Так, например, исследователи отмечают, что «наказание за насильственные преступления небольшой тяжести является достаточно мягким, что обуславливает рост тяжких и особо тяжких насильственных преступлений, а лица, в отношении которых не применяются меры исправления со стороны государства, как правило, совершают более тяжкие преступления» [13; с. 8]. При этом, большая часть насильственных преступлений возникают вследствие семейно-бытовых конфликтов, злоупотребления спиртными напитками, наркотическими и иными психоактивными веществами и требуют комплексного подхода к их профилактике.

При всем при этом, несмотря на предпринимаемые ОВД меры по предупреждению насильственной преступности, в большей степени, система предупреждения носит формальный характер, что во многом связано и с нагрузкой на сотрудников ОВД, которые в большей степени занимаются расследованием, розыском преступников.

Проблема формального подхода к планированию и осуществлению предупреждения насильственных преступлений редко поднимается в научной литературе, а, тем не менее, наличие формализма, напрямую влияет на эффективность не только безопасности и правопорядка в целом, но защиты прав конкретных граждан.

Формой проявления формализма выступает поверхностное отношение к предупреждению сотрудниками ОВД, слабость индивидуально-профилактической работы, степени воздействия на субъектов. Последствием формального подхода является рост преступности, повторное совершение преступлений уже осужденными лицами за насильственные преступления.

В данном случае, в рамках проблемы формализма стоит выделять два направления, формальный подход в осуществлении практики предупреждения насильственных преступлений и формализм подхода документационного обеспечения. Так, например, по мнению ряда исследователей в подразделения дознания представляются материалы, в которых отсутствуют необходимые документы из дела административного надзора (заключение о заведении дела, график прибытия на отметку, регистрационный лист поднадзорного лица, предупреждение поднадзорного лица об уголовной ответственности по чч. 1 и 2 ст. 3141 УК РФ); решение суда об установлении административного надзора; решения о привлечении поднадзорных лиц к административной ответственности по чч. 1 и 3 ст. 19.24 КоАП РФ; объяснения поднадзорного лица; приобщены нечитаемые копии документов [14; с. 21].

Система предупреждения насильственной преступности требует комплексного подхода, включающего не только выявление и расследование криминальных деяний, но и реализацию мер, направленных на их предупреждение, в том числе профилактику на системной основе не формального характера. Одним из криминогенных факторов, способствующих совершению преступлений, является высокий уровень насильственных преступлений в социально-бытовой среде, а также совершение преступлений лицами, уже отбывавшими наказание.

Система предупреждения должна быть реальной, а не формальной. В качестве мер совершенствования предлагается систематическое наблюдение, регулярность проверок по месту жительства (пребывания), месту работы. А также на нормативном уровне стоит принять соответствующий приказ МВД о предупреждении насильственной преступности в рамках той или иной территории

с учетом специфики региона, муниципального образования.

Литература

1. Конституция Российской Федерации // Принята всенародным голосованием – Российская газета 1993–25 декабря
2. Указ Президента от 1 марта 2011 г. «Вопросы Министерства внутренних дел» (ред. от 24.12.2018) //СЗ РФ 2011. № 10, ст. 1334.
3. Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 25.12.2019) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ 2016. № 52 (Часть V), ст. 7614.
4. Федеральный закон от 07.02.2011 N3-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О полиции» // СЗ РФ 2011. № 7. ст. 900.
5. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ 2016. № 26 (Часть I), ст. 3851.
6. Федеральный закон Российской Федерации от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (ред. от 01.10.2019) // СЗ РФ 2011. № 15. ст. 2037.
7. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 8 июля 2011 г. № 818 г. Москва «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Российская газета 2011. – 26 августа.
8. Приказ МВД от 29 марта 2019 г. «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организация этой деятельности» // СПС Консультант плюс 2020
9. Аулов С.В. Общесоциальная профилактика предупреждения насильственных преступлений //В сборнике: Наука сегодня: проблемы и пути решения: материалы международной научно-практической конференции. Материалы международной научно-практической конференции. 2019. С. 63–65.
10. Ондар Ю.О. Насильственная преступность: понятие, причины и условия //Студенческий форум. 2019. № 28 (79). С. 66–67.
11. Чекашкин Г.Ф. Правовая основа контрольно-надзорной деятельности полиции на современном этапе//Проблемы правоохранительной деятельности. 2019. № 3. С. 6–13.
12. Катаева О.В., Шапошников В.Л. Деятельность территориальных органов МВД России по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: современные проблемы //Проблемы

правоохранительной деятельности. 2019. № 2. С. 38–42.

13. Гриценко Т.В., Диденко Н.С. Актуальные проблемы предупреждения насильственной преступности в России // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2019. № 3 (45). С. 7–13.
14. Ларин Е.Г., Смирнова С.Д. Проблемы производства по уголовному делу о преступлении, предусмотренном ч. 2 ст. 314.1 УК РФ // Законодательство и практика. 2019. № 1 (42). С. 20–26.
15. Состояние преступности за январь-декабрь 2018 г. // [Электронный ресурс]: <https://xn -- b1aew.xn -- p1ai/reports/item/16053092/>
16. Состояние преступности за январь-декабрь 2019 г. // [Электронный ресурс]: <https://xn -- b1aew.xn -- p1ai/reports/item/19412450/>

LEGAL AND ORGANIZATIONAL MATTERS OF PREVENTION OF FORCED CRIMES BY THE BODIES OF THE INTERNAL AFFAIRS (POLICE)

Рываев В.А.

Department of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Dorogomilovo district

This article are being studied legal and organizational issues of preventing violent crimes by internal affairs bodies are considered. The article emphasizes both debatable issues and the existing problems of preventing violent crime. The urgency of the problem of preventing violent socially dangerous acts is determined by the need for clarity of legal regulation, as well as the effectiveness of preventive measures carried out by police officers.

Keywords: violent crimes, the prevention of violent crimes, the legal framework for prevention, the organizational framework for prevention, formalism.

References

1. The Constitution of the Russian Federation // Adopted by popular vote – Rossiyskaya Gazeta 1993 – December 25
2. Decree of the President of March 1, 2011 “Issues of the Ministry of the Interior” (as amended on 12.24.2018) // SZ RF 2011. No. 10, Art. 1334.

3. Decree of the President of the Russian Federation dated December 21, 2016 No. 699 (as amended on December 25, 2019) “On approval of the Regulation on the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the Model Regulation on the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for a constituent entity of the Russian Federation” // SZ RF 2016 No. 52 (Part V), Art. 7614.
4. Federal Law of February 7, 2011 N3-ФЗ (as amended on December 2, 2019) “On the Police” // SZ RF 2011. No. 7. Art. 900.
5. Federal Law of June 23, 2016 No. 182-ФЗ “On the Basics of the System for the Prevention of Offenses in the Russian Federation” // SZ RF 2016. No. 26 (Part I), Art. 3851.
6. Federal Law of the Russian Federation dated 06.04.2011 No. 64-FZ “On administrative supervision of persons released from places of deprivation of liberty” (as amended on 01.10.2019) // SZ RF 2011. No. 15. Art. 2037.
7. Order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of July 8, 2011 No. 818 Moscow “On the Procedure for the Administrative Supervision of Persons Released from Prisons” // Russian Newspaper 2011. – August 26.
8. Order of the Ministry of Internal Affairs of March 29, 2019 “On the performance of service by the district authorized police in the serviced administrative section and the organization of this activity” // ATP Consultant plus 2020
9. Aulov S.V. General social prevention of violent crime prevention // In the collection: Science today: problems and solutions: materials of an international scientific and practical conference. Materials of the international scientific-practical conference. 2019. P. 63–65.
10. Ondar Yu.O. Violent crime: concept, causes and conditions // Student forum. 2019.No 28 (79). P. 66–67.
11. Chekashkin G.F. The legal basis of the control and supervision of the police at the present stage // Problems of law enforcement. 2019.No 3.P. 6–13.
12. Kataev O. V., Shaposhnikov V.L. The activities of the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia on the implementation of administrative supervision of persons released from places of deprivation of liberty: current problems // Problems of law enforcement. 2019.No 2. P. 38–42.
13. Gritsenko T.V., Didenko N.S. Actual problems of preventing violent crime in Russia // Bulletin of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019.No 3 (45). P. 7–13.
14. Larin E.G., Smirnova S.D. Problems of criminal proceedings on a crime under Part 2 of Art. 314.1 of the Criminal Code // Legislation and practice. 2019.No 1 (42). P. 20–26.
15. The state of crime for January-December 2018 // [Electronic resource]: <https://xn -- b1aew.xn -- p1ai/reports/item/16053092/>
16. The state of crime for January-December 2019 // [Electronic resource]: <https://xn -- b1aew.xn -- p1ai/reports/item/19412450/>

Актуальные проблемы раскрытия преступлений, совершенных с участием несовершеннолетних

Новиков Алексей Валерьевич,

доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, профессор, главный научный сотрудник, ФКУ «Научно-исследовательский институт ФСИН России», профессор, кафедра гражданского права, Российская таможенная академия
E-mail: novikov.pravo@mail.ru

Слабкая Диана Николаевна,

научный сотрудник, ФКУ «Научно-исследовательский институт ФСИН России»
E-mail: sdn10.70@mail.ru

Специфика организации оперативной работы с преступностью несовершеннолетних, является одним из важнейших участков правоохранительной деятельности, который предопределен тем обстоятельством, что изданные за последние годы нормативные правовые акты МВД России, Минюста России, ФСБ России, ФСИН России, а также специальная юридическая литература по рассматриваемой проблематике как бы «избежали» трактовки понятия и сущности раскрытия преступлений, совершенных подростками и с участием несовершеннолетних. Ретроспективный анализ научно-исследовательских работ по вышепоименованной тематике показывает, что в них широкое распространение получил термин «предупреждение» либо «предотвращение» преступлений несовершеннолетних. В тех случаях, когда затрагивались вопросы раскрытия данного вида преступлений, то термин «раскрытие» употреблялся номинально, без отражения конкретных форм и методов оперативной работы в данном конкретном направлении.

На наш частно-научный взгляд, квинтэссенцией, затронутой в настоящей статье научной проблемы, является всестороннее исследование собственно процесса раскрытия преступлений несовершеннолетних, образующих его этапов и осуществляемых организационно-тактических форм. Возникает задача: в какой плоскости и в каких пределах следует рассматривать деятельность оперативных подразделений (сотрудников) по линии несовершеннолетних с учетом специфики раскрытия преступления данной категории.

Ключевые слова: Правоохранительная деятельность, преступления несовершеннолетних, нераскрытое преступление, оперативно-розыскная деятельность, оперативный сотрудник.

Доля преступлений, совершенных подростками и при их соучастии, определяется лишь в числе зарегистрированных и раскрытых преступлений (удельный вес преступлений несовершеннолетних), что естественно не является полным и объективным показателем уровня подростковой преступности. Несомненно тот факт, что совершенное преступление лишь тогда относится к разряду «преступлений несовершеннолетних», когда оно раскрыто и преступник установлен. Общеизвестно также, что одним из основополагающих признаков нераскрытого преступления является сам факт события преступного деяния при отсутствии в установленном законом порядке виновного лица.

Правовая сущность нераскрытых преступлений такова, что вопросы возраста лиц, их совершивших, в большинстве случаев остаются не выясненными до момента установления личности преступника.

Предоставляя для обсуждения точки зрения сотрудников правоохранительных органов, отмечаем:

- первое, что участие в раскрытии преступлений несовершеннолетних заключается, прежде всего, в работе по делам оперативного учета (ДОУ) при наличии реально выдвинутой версии о совершении преступления подростком;
- второе, вопросы раскрытия таких преступлений с заведением и реализацией ДОУ на подростков – правонарушителей или их организованные преступные группы;
- третье, раскрытие преступлений, совершаемых взрослыми лицами, (организаторы, подстрекатели и инспиризаторы), вовлекающих подростков в преступление и иные антиобщественные противоправные деяния;
- четвертое, получение и реализация оперативно-розыскной и иной информации о преступлениях несовершеннолетних.

Выше обозначенное, является основным содержанием оперативной работы в части раскрытия преступлений подростков (эти вопросы действующие сотрудники увязывают с организацией работы по делам оперативной разработки). Оперативно-розыскная деятельность [1] по очевидным преступлениям несовершеннолетних – процесс раскрытия, справедливо рассматривая нами в качестве обеспечивающей функции объективного расследования дел.

Однако, статистические данные в рамках ранее проведенных исследований указывает, что 80% сотрудников из числа руководящего состава и оперативного состава подразделений, осуществляющих раскрытие преступлений с участием несовершеннолетних, не назвали все выше обозначенные точки зрения совокупно. [7] По нашему частнонаучному мнению, причина кроется в психологическом восприятии сущности данного вида преступлений. Для подавляющего большинства оперативных сотрудников собственно нераскрытое преступление несовершеннолетнего материально не воспринимается, оно лежит у них в сознании как еще не выявленное, не установленное, т.е. аморфное для правоохранительных органов. К сожалению, доля преступлений несовершеннолетних в общем числе нераскрытых преступлений (по имеющимся данным – каждое 7-ое преступление).

Выдвинутая гипотеза о том, что в употребляемый термин «раскрытие» по отношению к преступлениям несовершеннолетних вкладывается несколько иной смысл, нежели в части понятия раскрытия преступлений, совершенных взрослыми. Таким образом, нераскрытые преступления, совершенные подростками, в силу объективных причин статистикой учитываться не могут, с формальных позиций, их «как бы нет в правовой природе», хотя в реальной действительности они существуют. Все это порождает своеобразное отношение к процессу раскрытия таких преступлений со стороны руководителей оперативных подразделений правоохранительных органов различных уровней. Данные обстоятельства усиливаются отсутствием научной разработанности проблемы.

Участие оперативных сотрудников в раскрытии преступлений несовершеннолетних, как это вытекает из смыслового содержания приказов и инструкций правоохранительных органов (МВД России и ФСИН России), сводится к проведению совместно со следователями мероприятий по фактам преступлений, совершенных в условиях очевидности; реже – когда реализуются ДОУ, заведенные на несовершеннолетних. В этих случаях указанные сотрудники в полном объеме проводят ОРМ по раскрытию таких преступлений. В подавляющем большинстве, как показывает статистическая отчетность, работа по раскрытию преступлений несовершеннолетних связана с реализацией оперативно-розыскной и иной информации, когда в производстве находится дело оперативной разработки (ДОР) [5].

Исследования характера преступлений несовершеннолетних показывают, что значительная их часть раскрывается путем реализации первичной оперативно-розыскной информации, т.е. в сроки, не требующие заведения дел оперативного учета. Часть совершенных подростками преступлений носила явный, очевидный характер; обстоятельства и характер совершения других указывали на причастность к ним несовершеннолетних. В результате оперативные сотрудники довольно точно и часто «прогнозировали» целесообразность

(в плане перспективы) заведения на данную категорию лиц, дел оперативной разработки.

Вместе с тем, статистика отчетности устанавливает, что такие преступления (незаявленные, о которых вообще не было никакой информации) составляли лишь 20% от общего числа отнесенных к таковым (естественная латентность), 80% преступлений были известны правоохранительным органам; устная информация о них имела у оперативных сотрудников, участковых уполномоченных полиции, следователей, в подразделениях по делам несовершеннолетних и т.д. Такие преступления фактически «приберегались» к отчетному периоду с целью определения «выгодности» их дальнейшего использования: поднять процент раскрываемости за счет увеличения абсолютного числа зарегистрированных и раскрытых преступлений либо не показывать их в статистике, когда такой надобности нет (искусственная латентность). Разумеется, что в указанных случаях своеобразно «регулируется» удельный вес преступлений несовершеннолетних, коэффициент их распространенности. Необходимо отметить, что определенная доля преступлений, материалы о которых передаются на рассмотрение комиссии по делам несовершеннолетних или иным инстанциям, без возбуждения уголовных дел и соответствующего его прекращения; без отказа в его возбуждении в соответствии с действующим УПК РФ; с нарушениями УПК РФ по срокам и процедурам направления материалов в инстанции, и как следствие низкое качество их проверки и достоверности.

Такое положение, с одной стороны, объясняется грубыми нарушениями, допускаемыми сотрудниками правоохранительных органов, с ведома либо при попустительстве руководителей, с другой стороны – полным незнанием должностными лицами институциональной процедуры проверки формирования и направления материалов о правонарушениях несовершеннолетних, в соответствии с действующими правовыми нормами. Достаточно отметить, неединичные факты направления в комиссии по делам несовершеннолетних материалов о нарушении уголовного законодательства подростков, когда не были установлены события преступления, данные о лицах, их совершивших. Фактически по данным материалам не проводилось даже элементарной проверки и разбирательства по существу дела, в т.ч. где по материалам дела требовалось проведение расследования.

Приведенные нами обстоятельства во многом объясняют незначительное число выявленных и раскрытых преступлений, совершенных подростками, в результате реализации дел оперативного учета. Тщательный разбор этих и иных причин такого отношения к фактам преступлений несовершеннолетних должен быть, на наш частнонаучный взгляд, непременной составной частью анализа эффективности деятельности оперативных подразделений, в полномочия которых входит раскрытие преступлений, совершенных несовершенно-

летними. Вместе с тем, в таких случаях пристальное внимание необходимо уделять выяснению времени, затрачиваемого на раскрытие преступлений, совершенных несовершеннолетними в условиях неочевидности. В тех случаях, когда подростки были во взаимодействии со взрослыми преступниками, совершали тяжкие преступления (серию преступлений), в том числе в составе группы лиц, требовалось проведение оперативно-розыскных мероприятий. Именно в данных конкретных случаях раскрытию преступления предшествует оперативная разработка. Однако такие факты, как уже указывалось, имели место лишь совокупно в 20% случаев совершения преступлений в условиях неочевидности. Возникает научная задача, естественно требующая разрешения, совершаются ли несовершеннолетними и с их участием преступления, называемые «заказными», которые раскрываются длительное время, оставаясь в разряде «преступлений прошлых лет». Постановка вопроса в немалой степени обусловлена высокой долей (до 80%) совершения подростками преступлений, либо с их участием, относящихся к группе тяжких.

Отнесение совершенного преступления к указанной группе (уголовно-правовая оценка) еще не означает (и не предвещает) сложности его раскрытия. В этом смысле возникают опасения решения вопроса «немедленно» – аналогично известной попытке оценить раскрытое преступление по бальной системе оценок. На наш взгляд, определение «сложности» и в целом затрат на раскрытие преступлений несовершеннолетних – довольно трудоемкая задача. Однако уже сейчас отчетливо вырисовываются исходные позиции, подлежащие учету в изучении вопросов, связанных со сложностью раскрытия преступных деяний с участием *n*/летних. К ним следует отнести:

- вид и обстоятельства совершения преступления (способ совершения, серийность, многоэпизодность);
- наличие преступной группы, устойчивых преступных связей;
- участие в совершении преступлений взрослых лиц;
- характеристику личности преступника (совершал ранее преступления; судим, отбывал наказания в исправительных учреждениях);
- степень влияния ближайшего окружения и т.д. Разумеется, перечень указанных нами исходных позиций не является исчерпывающим. По нашему мнению, серьезное значение следует придавать изучению характера первичных сведений о событии преступления, его признаках, подозреваемых лицах и т.п. Необходимость их исследования также связана с установлением причин незначительной доли реализованных дел оперативного учета по фактам преступлений, совершенных подростками. Такой подход, в свою очередь, позволит выяснить и истинный характер высокого уровня латентности преступлений несовершеннолетних (во всяком случае, определить долю «естественной»

и «искусственной» латентности), а в конечном итоге разработать практические меры, исключющие возможность создания мнимого статистического благополучия.

Сублимируя вышеобозначенное, следует подчеркнуть, что правоприменительная практика идет по такому пути, когда о преступлениях несовершеннолетних, как правило, речь идет только в случаях после их раскрытия либо совершения в условиях и при обстоятельствах, явно указывающих на причастность к ним подростков. Эти обстоятельства и влияют на организацию и тактику их раскрытия. Однако такой подход не отвечает требованиям наступательности в борьбе с преступностью и препятствует разработке мер по повышению эффективности борьбы с преступлениями, из числа остающихся нераскрытыми.

Каждое 7-ое преступление в числе нераскрытых, совершается подростками, а это диктуют необходимость разработки организационных и тактических мер повышения эффективности использования возможностей сотрудников оперативных подразделений, в раскрытии преступлений, и их персональной ответственности за это архиважное дело. В этой связи не вызывает сомнения и необходимость совершенствование правовой основы этих мер, научно-практического комментирования ведомственных нормативных правовых актов, широкого освещения этих вопросов в специальной юридической литературе.

Приведенные сведения позволяют сделать вывод о том, что в практической деятельности оперативных сотрудников не просматривается весь «традиционный цикл» раскрытия преступлений с участием *n*/летних:

- первоначальный этап;
- последующие этапы;
- раскрытие преступлений «прошлых лет».

Все это создает определенный психологический деструктивный настрой к участию в раскрытии преступлений, порождает негативное отношение оперативных сотрудников к данной категории дел. Общеизвестно, что оперативный сотрудник по делам несовершеннолетних «сверху заточен», прежде всего, на снижении уровня преступности подростков, что не стимулирует его к выявлению преступлений и лиц, их совершивших. Довольно, «размыто» он видит свои функциональные возможности в предотвращении преступлений данной категории, ибо их учет, процедура оформления, юридическая оценка вообще не разработаны и на практике, отнесены как бы на «второй план».

По нашему мнению, учитывая повышенный характер латентности и в целом специфику преступлений несовершеннолетних, следует всемерно поощрять (стимулировать) выявление оперативно-розыскным и иными доступными путями фактов совершения преступлений подростков и взрослых лиц (организаторов, подстрекателей и инспирированных), их совершающих, и разработать соответствующие критерии оценки их работы. Такой подход будет способствовать установлению объек-

тивной истины – знанию реального состояния правонарушений среди несовершеннолетних. Представляется, что тщательная проработка затронутых вопросов и их детальное регламентирование, несомненно, будет способствовать дальнейшему повышению эффективности участия оперативных сотрудников в предупреждении и раскрытии преступлений с участием несовершеннолетних. В итоге необходимо сформулировать определенные выводы о пределах и формах участия, оперативных подразделений в раскрытии преступлений н/летних. Что касается форм участия, то они сводятся к следующему:

- участие во взаимодействии со следователем в раскрытии очевидных преступлений несовершеннолетних, что в основном связано с обеспечением функции объективного расследования по делу;
- раскрытие преступлений несовершеннолетних по первичным оперативно-розыскным данным;
- раскрытие преступлений несовершеннолетних по делам оперативного учета и разработки (ДОУ и ДОР), заведенным и непосредственно в этих целях.

Правоприменительная практика позволила сформулировать соответствующие выводы и рекомендации в этом плане.

Первое. Прямой обязанностью оперативных сотрудников следует считать организацию работы по получению и проверке первичной оперативно-розыскной и иной информации о фактах преступлений несовершеннолетних и взрослых инспираторов (подстрекателей и организаторов преступлений). В данных конкретных случаях в полном объеме проводятся мероприятия по раскрытию преступлений на основе реализации первичных оперативно-розыскных данных.

Второе. Проведение ОРМ по раскрытию преступлений несовершеннолетних по материалам оперативной разработки, заведенных на подростково-правонарушителей, а также взрослых инспираторов (подстрекателей и организаторов) осуществляется в полном объеме.

Третье. Обязательным является участие оперативных сотрудников в раскрытии неочевидных преступлений, но в пределах реальной, обоснованной версии о причастности к преступлению подростков, в т.ч. в рамках дел оперативного учета по нераскрытым преступлениям. Рабочие версии, как правило, выдвигаются в зависимости от места, способа совершения преступления, объекта и предметов преступного посягательства, иных обстоятельств и характера полученных первичных данных.

Четвертое. Частичное, в большей степени инициативное, участие оперативных сотрудников в раскрытии неочевидных преступлений, когда и не выдвигалась самостоятельная версия о причастности к ним несовершеннолетних, но и не исключалась возможность их участия, например, в случаях оперативной проверки (отработки) лиц, совершивших аналогичные преступления (ана-

логичным способом); поиск по «погоняловам» (кличкам), особым приметам, и т.п., когда в число проверяемых (отрабатываемых) лиц включаются подростки. В данных конкретных случаях проводится оперативная работа среди подростково-правонарушителей, взрослых инспираторов (подстрекателей и организаторов), взятых на оперативный учет, а также в местах концентрации этих лиц.

Следует подчеркнуть, что первые три из четырех вышеуказанных выводов, напрямую связаны с раскрытием именно преступлений несовершеннолетних; последняя – может свидетельствовать о «вкладе» оперативных сотрудников по линии несовершеннолетних в общее дело раскрытия неочевидных преступлений. Отметим, что четвертый вывод не исчерпывает всех возможностей использования данных сотрудников в раскрытии преступлений...

Таким образом, вопросы организации и тактики раскрытия преступлений с участием несовершеннолетних, равно как и использование возможностей оперативных подразделений по линии несовершеннолетних в раскрытии неочевидных преступлений, достаточно специфичны и требуют постоянного мониторинга. Затронутые нами проблемные вопросы, носят востребованный дискуссионный характер. Вместе с тем, изложенные авторские суждения свидетельствуют о необходимости учета в практической деятельности оперативных подразделений двух схем в раскрытии преступлений: «от преступления к лицу» (это приоритетный признак зональных сотрудников) и «от лица к преступлению» (это, по сути, основной признак работы оперативных сотрудников). Такой подход, по мнению авторов настоящей статьи, несомненно, будет способствовать повышению эффективности работы оперативных подразделений правоохранительных органов по раскрытию преступлений несовершеннолетних.

Литература

1. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 № 144-ФЗ. Интернет-ресурс Консультант-Плюс.
2. Агапов П.В., Борисов С.В., Новиков А.В., Минская В.С., Соколов Д.В., Ульянов М.В., Чернявский Д.О., Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства. Пособие / Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Москва, 2017.
3. Корнев А.С. Уголовно-правовая и криминологическая характеристики преступности несовершеннолетних, с учетом особенностей среды функционирования ОВД, как важнейшая основа организации и тактики раскрытия преступлений подростков / В.А. Кузнецов, А.С. Корнев // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии: сборник ма-

териалов – (часть I. Юридические науки): материалы международной научно-практической конференции. Воронеж. Воронежский институт МВД России. 2010. С. 101–105

4. Криплевич А.Ю., Новиков А.В., К вопросу о юридической природе контракта о содействии лиц оперативным подразделениям уголовно-исполнительной системы. Современные проблемы науки и образования. 2015. № 2–2. С. 728.
5. Нормы уголовно-исполнительного законодательства, регламентирующие оперативно-розыскную деятельность // Научно-практический комментарий. – М.: ФКУ НИИ ФСИН России, 2015. –60 с.
6. Теория оперативно-розыскной деятельности: Учебник 3 –е изд., перераб. и доп. / Под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова. М.: ИНФРА-М, 2014. 712 с.
7. Федорова Е.М., Кулакова С.В., Дебольский М.Г., Нилова Л.А., Новиков А.В., Чурилова И.А., Махиборода Н.И., Психологическая работа с сотрудниками УИС, состоящими в резерве кадров на выдвижение на руководящую должность. Москва, 2016.

ACTUAL PROBLEMS OF CRIME DETECTION, COMMITTED INVOLVING MINORS

Novikov A.V., Slabkaya D.N.

Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Russian Customs Academy

The specifics of the organization of operational work with juvenile delinquency is one of the most important areas of law enforcement, which is predetermined by the fact that normative legal acts of the Ministry of Internal Affairs of Russia, the Ministry of Justice of Russia, the Federal Security Service of Russia, the Federal Penitentiary Service of Russia, as well as special legal literature on the issues under consideration as published would have “avoided” the interpretation of the concept and essence of the disclosure of crimes committed by adolescents and with the participation of minors. A retrospective analysis of research projects on the above topics shows that the term “prevention” or “prevention” of juvenile crime has be-

come widespread in them. In those cases when the issues of disclosing this type of crime were touched upon, the term “disclosure” was used nominally, without reflecting specific forms and methods of operational work in this particular direction.

In our private scientific view, the quintessence of the scientific problem raised in this article is a comprehensive study of the actual process of solving the crimes of minors, which form its stages and the organizational and tactical forms that are being implemented. The problem arises: in what plane and to what extent should the activities of operational units (employees) be considered among minors, taking into account the specifics of the disclosure of a crime of this category.

Keywords: law enforcement, juvenile crime, unsolved crime, operational-search activity, operational officer.

References

1. Federal Law “On the operational-search activity” dated 08.08.1995 No. 144-ФЗ. Internet resource Consultant-Plus.
2. Agapov P.V., Borisov S.V., Novikov A.V., Minskaya V.S., Sokolov D.V., Ulyanov M.V., Chernyavsky D.O., Activities of prosecution authorities for crime prevention against the foundations of the constitutional order and security of the state. Manual / Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation. Moscow, 2017.
3. Kornev A.S. The criminal law and criminological characteristics of juvenile delinquency, taking into account the features of the environment for the functioning of the internal affairs bodies, as the most important basis for the organization and tactics of solving teenage crimes / V.A. Kuznetsov, A.S. Kornev // Public Security, Law and Order in the III Millennium: a collection of materials – (Part I. Legal Sciences): materials of an international scientific and practical conference. Voronezh. Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2010. P. 101–105
4. Kripulevich A. Yu., Novikov AV, On the legal nature of the contract on the assistance of individuals to the operational units of the penal system. Modern problems of science and education. 2015. No. 2–2. P. 728.
5. The norms of criminal executive law governing the operational-search activity // Scientific and practical commentary. – М.: PKU Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, 2015. – 60 p.
6. The theory of operational investigative activity: Textbook 3rd ed., Rev. and add. / Ed. K.K. Goryainova, V.S. Ovchinsky, G.K. Sinilova. М.: INFRA-M, 2014.712 p.
7. Fedorova E.M., Kulakova S.V., Debolsky M.G., Nilova L.A., Novikov A.V., Churilova I.A., Makhaboroda N.I., Psychological work with employees of the penal correction system, consisting of a reserve of personnel for promotion to a managerial position. Moscow, 2016.

Проблемы использования результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам

Костенко Александр Борисович,

аспирант, кафедра уголовного процесса, Кубанский государственный университет
E-mail: kos.80@list.ru

В статье рассмотрены актуальные проблемы использования результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам. Проведен анализ законодательства, судебной практики и мнений ученых процессуалистов по данному вопросу. Особое внимание уделяется проблемам легализации результатов оперативно-розыскной деятельности в рамках процессуального доказывания по уголовному делу. Автор предлагает пути решения исследуемых проблем.

Ключевые слова: процесс доказывания, доказательства, собирание доказательств, оперативно-розыскная деятельность.

В современной российской практике уголовного судопроизводства трудно представить расследование уголовных дел без использования результатов оперативно-розыскной деятельности (далее по тексту – ОРД). При этом в законодательстве нет однозначного ответа, как необходимо «вводить» результаты ОРД в процессуальное поле доказывания по уголовному делу, ведь сами по себе результаты ОРД доказательствами не являются. Это вынуждает правоприменителей искать пути выхода из данного положения, что является, по нашему мнению, пробелом в законодательстве, порождающим разночтение правовых норм и, как следствие, ошибки в правоприменении.

Согласно ч. 1 ст. 74 УПК РФ доказательствами по уголовному делу являются *любые сведения*, на основе которых правоприменитель устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию при производстве по уголовному делу, а также иных обстоятельств, имеющих для него значение. В рамках данной статьи законодатель указывает, что доказательствами могут являться именно *любые сведения*, с помощью которых можно установить обстоятельства, подлежащие доказыванию. Также в этой статье указывается круг участников (суд, прокурор, следователь, дознаватель), который может собирать и приобщать к материалам уголовного дела доказательства, среди которых законодатель не предусматривает руководителей или сотрудников органов и подразделений осуществляющих ОРД.

Пункт 36.1 ст. 5 УПК РФ указывает, что под результатами ОРД следует понимать *сведения*, полученные в соответствии с ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее по тексту – ФЗ «Об ОРД»), о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления, а так же лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших преступление и скрывшихся от правоохранительных органов.

Если проанализировать эти две статьи в совокупности, то можно усмотреть схожесть между ними. Пункт 36.1 ст. 5 УПК РФ прямо указывает, что под результатами ОРД следует понимать сведения о признаках преступления или причастных к преступлению лицах. Значит ли это, что в соответствии с ч. 1 ст. 74 УПК РФ эти сведения являются доказательствами? Нет, по смыслу действующего УПК РФ результаты ОРД не являются доказательствами, но могут использоваться в доказывании по уголовному делу.

Статья 89 УПК РФ указывает, что в доказывании запрещается использование результатов ОРД,

если они не отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам УПК РФ. Результаты ОРД запрещается использовать если они не отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам УПК РФ, но если результаты ОРД отвечают этим требованиям их использовать можно, но как? Часть 2 ст. 11 ФЗ «Об ОРД» говорит, что результаты ОРД могут использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями УПК РФ, регламентирующего собирание, проверку и оценку доказательств. При этом в законе или в каких-либо разъяснениях не прописан механизм или конкретные указания на то, каким требованиям они должны отвечать и как должна осуществляться их проверка.

В науке уголовного процесса не раз указывалось, что результаты ОРД, проведенных по требованиям предъявляемым к ОРД, не могут отвечать в полной мере требованиям к результатам следственных действий. У этих действий в корне разная правовая природа, цели и, как следствие, результаты. И пытаться подогнать результаты одного под требования другого как минимум неправильно. Как отмечает С.Б. Россинский, в литературе результаты ОРД традиционно относят к так называемой не процессуальной информации, чем объясняется невозможность их использования в качестве равных доказательств по уголовному делу [1]. Как отмечает А.В. Гриненко, следственная деятельность и ОРД имеют разную юридическую природу. ОРД направлена на получение оперативной информации, которая помогает в расследовании преступлений. Информация, полученная с помощью оперативных средств, не может быть использована непосредственно в доказывании [2].

При этом ни у кого не вызывает сомнений постулат, что расследование уголовных дел невозможно без проведения ОРД и их результатов.

М.П. Поляков пишет, что сегодня уголовному процессу не под силу противостоять напору преступности без использования средств ОРД в расследовании преступлений [3, с. 4].

Е.А. Доля указывает на то, что невозможно успешно расследовать и раскрывать уголовные дела только в рамках следственных действий, проводимых в рамках УПК РФ. Ученый считает, что необходимо расширить потенциал использования результатов ОРД в доказывании [4, с. 7].

Если проанализировать нормы действующего УПК РФ можно сделать вывод, что доказательства может собирать и приобщать к материалам уголовного дела следователь, дознаватель и суд при проведении следственных действий в рамках предусмотренных УПК РФ. При этом понятие следственных действий в УПК РФ не закреплено. В п. 19 ст. 5 УПК РФ закреплено понятие только неотложных следственных действий. О.В. Гладышева и В.А. Семенцов дают такое определение понятия «следственные действия» – это предусмотренные УПК РФ действия участников уголовного судопроизводства (дознателя, следователя и суда) по собиранию и проверке доказательств,

непосредственно направленных на установление и доказывание имеющих значение фактических обстоятельств, характеризующиеся детальной процедурой производства и оформления, обеспеченные уголовно-процессуальным принуждением [5, с. 198]. На наш взгляд, данное определение наиболее полно отражает суть концепции следственных действий и указывает на наиболее важные особенности, такие как характеристика круга участников и процедуры реализации и правоприменения, авторы акцентируют внимание на закреплении в законе «детальной процедуры производства и оформления».

Оперативно-розыскная деятельность же согласно ст. 1 ФЗ «Об ОРД» – это деятельность, осуществляемая гласно и негласно оперативными подразделениями гос. органов, уполномоченных на то ФЗ «Об ОРД», в пределах их полномочий посредством проведения ОРМ в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, их жизни и здоровья, а также собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. При этом методики и техники проведения ОРД могут быть полностью недоступны и засекречены не то, что от стороны защиты, но и от следователя, дознавателя, прокурора и суда. О детальном закреплении и оформлении процедуры проведения и оформления ОРД в доступных для участников уголовного судопроизводства речи не идет, участники могут только доверять информации полученной при проведении ОРД и тому что при его проведении не были нарушены нормы УПК РФ или ФЗ «Об ОРД».

Как можно заметить из анализа приведенных двух понятий, это совершенно разные правовые категории, которые, при всей схожести проводимых действий или названий, не могут быть тождественны друг другу.

В пункте 20 Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд [6] указано, что результаты ОРД, предоставляемые для использования в доказывании по уголовным делам, должны позволять *формировать доказательства*, удовлетворяющие требованиям УПК РФ, предъявляемым к доказательствам; содержать сведения, имеющие значение для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу, указания на ОРМ, при проведении которых получены предполагаемые доказательства, а также данные, позволяющие проверить в условиях уголовного судопроизводства доказательства, сформированные на их основе.

В конечном итоге можно прийти к выводу, что расследование уголовных дел невозможно без использования результатов ОРД, которые могут осуществляться как по поручению следователя или дознавателя, так и без него; служить поводом для возбуждения уголовного дела, которые проводятся по нормам закрепленным в ФЗ «Об ОРД» и ведомственных инструкциях (засекреченных) и которые не являются сами собой доказательства

ми, но в рамках доказывания по уголовному делу должны отвечать требованиям, предъявляемым к доказательствам, которые получены в рамках УПК РФ.

Вместе с тем, как справедливо замечает С.Б. Россинский, УПК РФ не имеет какого-либо механизма, позволяющего сделать результаты ОРД равными результатам следственных действий. Законодатель не запрещает правоприменителю получать определенные материалы, которые отражают ход и результаты ОРМ, но они не уполномочены вводить такие материалы в уголовное разбирательство посредством проведения следственных или других процессуальных действий; Уголовно-процессуальный кодекс не предусматривает такие действия [7].

На практике правоприменитель идет по пути наименьшего сопротивления, то есть вводит результаты ОРД в процессуальное поле доказывания по средствам проведения следственных действий, направленных на «узаконивание» готовых результатов, а не получение непосредственно доказательств в рамках УПК РФ. Другими словами, проводится, например, осмотр результатов ОРД, и они признаются доказательствами в рамках проведенного следственного действия. Проведение самих ОРД следователем, дознавателем или судом не проверяются, а принимаются, что называется, «на веру». Эту позицию признает Верховный суд РФ в постановлении Пленума «О судебном приговоре», указывая, что использование в качестве доказательств по уголовному делу результатов ОРМ возможно только в том случае, когда полученные сведения представлены органам предварительного расследования и суду в установленном порядке и закреплены путем производства соответствующих следственных или судебных действий. Примерами такого закрепления указаны: *осмотр и приобщение к уголовному делу носителей аудио- и видеозаписи, предметов и документов, производство судебных экспертиз в отношении обнаруженных веществ, допросы в качестве свидетелей лиц, участвовавших в проведении ОРМ* [8].

Такое положение дел представляется нам в корне неправильным, к проведению ОРД предъявляются совершенно иные требования закона нежели к следственным действиям и формировать доказательства на их основе только за счет «резюмирования» следователя или дознавателя при проведении осмотра и приобщения их результатов к материалам уголовного дела в качестве доказательств считаем упущением законодателя требующим скорейшего исправления.

Такой позиции придерживается и И.Л. Петрухин, указывая, что по сравнению со следственными, судебным или иным процессуальным действием, любые ОРМ имеют совершенно иную правовую природу и нормативную базу. При проведении ОРМ могут не соблюдаться предусмотренные законом процессуальные гарантии [9, с. 90]. С ним согласен С.Б. Россинский, говоря, что результа-

ты ОРМ в момент их передачи из органа дознания принципиально не могут соответствовать требованиям, предъявляемым к доказательствам [7]. Схожей позиции в своей работе придерживается А.В. Гриненко, указывая на то, что процессуальное ознакомление и последующее приобщение материалов не исключают того, что требования действующего УПК РФ могут быть нарушены в ходе проведения ОРМ. После проведения любого ОРМ руководитель органа, проводящего ОРД, рассекречивает материалы, которые затем передаются следователю и приобщаются к материалам уголовного дела. В то же время никто не ставит под сомнение и не проверяет ход и результаты самого такого мероприятия [2]. Но если придерживаться логики, при введении в уголовно-процессуальное поле результатов ОРД необходимо оценивать именно процесс получения сведений, указывающих на признаки преступления в части их соответствия принципам уголовного процесса и требованиям, предъявляемым к доказательствам. На практике же оценивается только процесс приобщения результатов ОРД к материалам уголовного дела. При этом в другом своем постановлении Пленум Верховного Суда РФ прямо указывает, что необходимо оценивать процесс собирания и закрепления доказательств: «...доказательства должны признаваться полученными с нарушением закона, если при их собирании и закреплении были нарушены гарантированные Конституцией РФ права человека и гражданина или установленный уголовно-процессуальным законодательством порядок *их собирания и закрепления*, а также если собирание и закрепление доказательств осуществлено *ненадлежащим лицом или органом либо в результате действия, не предусмотренных процессуальными нормами*» [10].

В рамках действующего законодательства правоприменитель вынужден идти на такие ухищрения, что, в свою очередь, ущемляет права заинтересованных лиц, вовлеченных в уголовный процесс. Необходимо изменить законодательство для того, чтобы столь важное использование результатов ОРД в доказывании по уголовному делу стало максимально простым и прозрачным, при этом не нарушались права лиц при проведении ОРД. Это будет служить эффективным инструментом расследования уголовных дел и при этом защищать права граждан, вовлеченных в уголовное разбирательство.

На данный момент видится два варианта изменения законодательства в этой части. Первый – это расширение перечня следственных действий за счет появления так называемых «негласных следственных действий». Подобной позиции придерживается, например, А.В. Гриненко, указывая, что целесообразно расширить список соответствующих следственных действий, которые проводятся без предварительного уведомления вовлеченных лиц и расширить последующий процедурный контроль за ходом и результатами ОРМ [2]. Схожую позицию высказывает в своей работе

Бияев В.А., говоря, что в российском уголовном процессе законодательное закрепление статуса ОРД связано с необходимостью обеспечения того, чтобы законность доказательств, полученных в результате ОРД, была полностью гарантирована. Ученый считает, что УПК РФ должен содержать правила, регулирующие деятельность государственных органов и должностных лиц по обнаружению и фиксации доказательств в процессе ОРД, что позволит оценить законность таких действий [11].

Второй – закрепление в УПК РФ положений, прямо признающих результаты ОРД доказательствами в процессуально правовом поле. К подобному выводу в своей работе приходит С.Б. Россинский, указывая, что единственно возможным вариантом решения проблемы использования в доказывании по уголовным делам результатов ОРД заключается в легализации механизма их прямого использования, который напрямую и немедленно вводит их в уголовное производство без необходимости какой-либо воображаемой процессуальной формализации [1]. В.К. Зникин пишет, что существует острая потребность в законодательной регламентации механизма использования результатов ОРД в уголовном судопроизводстве [12, с. 4].

На наш взгляд, наличие в законодательстве правовых пробелов вынуждающих правоприменителей изыскивать пути легализации результатов ОРД каким-либо путем требует скорейшего исправления. При этом необходимо подходить к данному вопросу комплексно. По нашему мнению, в УПК РФ возможно закрепление негласных следственных действий проводимых сотрудниками оперативных подразделений по указанию следователя или дознавателя после возбуждения уголовного дела проводимые в соответствии с закреплёнными в УПК РФ процедурами. А равно этому следует разработать механизм закрепления в качестве доказательств результатов ОРД полученных сотрудниками оперативных органов самостоятельно до возбуждения уголовного дела, которые, в свою очередь, могут служить поводом для его возбуждения. При этом необходимо подробно прописать в законодательстве процедуры проведения данных процессуальных механизмов. Считаем эту тему требующей дальнейшего научного исследования.

Литература

1. Россинский С.Б. Проблема использования в уголовном процессе результатов оперативно-розыскной деятельности требует окончательного разрешения // *Lex Russica*. 2018. № 10 (143). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-ispolzovaniya-v-ugolovnom-protse-sses-rezultatov-operativno-rozysknoy-deyatelnosti-trebu-uet-okonchatelnogo-razresheniya> (дата обращения: 29.02.2020).
2. Гриненко А.В. Соотношение следственных действий и оперативно-розыскных мероприя-

тий // *Вестник Московского университета МВД России*. 2018. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sootnoshenie-sledstvennyh-deystviy-i-operativno-rozysknyh-meropriyatiy> (дата обращения: 29.02.2020).

3. Поляков М.П. Уголовно-процессуальная интерпретация результатов оперативно-розыскной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002.
4. Доля Е.А. Формирование доказательств на основе результатов оперативно-розыскной деятельности. М.: Проспект, 2009.
5. Гладышева О.В., Семенов В.А. Уголовно-процессуальное право. Общая часть и досудебное производство: курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрлитинформ, 2013.
6. Приказ МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27.09.2013 «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.12.2013 № 30544).
7. Россинский С.Б. Результаты оперативно-розыскной деятельности нужно признать доказательствами по уголовному делу // *Судебная власть и уголовный процесс*. 2018. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rezultaty-operativno-rozysknoy-deyatelnosti-nuzhno-priznat-dokazatelstvami-po-ugolovnomu-delu> (дата обращения: 29.02.2020).
8. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 г. № 55 «О судебном приговоре» // *РГ*. 2016, 7 дек.
9. Петрухин И.Л. Судебная власть и расследование преступлений // *Государство и право*. 1993. № 7.
10. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (с изменениями и дополнениями от 3 марта 2015 г.)
11. Бияев В.А. О необходимости законодательного закрепления процессуального статуса оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве России (правовой аспект) // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки*. 2017. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-neobshodimosti-zakonodatelnogo-zakrepleniya-protse-ssualnogo-statusa-operativno-rozysknoy-deyatelnosti-v-ugolovnom-sudoproizvodstve> (дата обращения: 29.02.2020).
12. Зникин В.К. Использование оперативно-розыскной информации в уголовно-процессуальном доказывании: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998.

PROBLEMS OF USING THE RESULTS OF OPERATIVE-SEARCH ACTIVITIES IN THE EVIDENCE IN CRIMINAL CASES

Kostenko A.B.

Kuban State University

The article discusses the current problems of using the results of operational investigative activities in evidence in criminal cases. The analysis of legislation, judicial practice and the opinions of learned processists on this issue. Particular attention is paid to problems for legalizing the results of operational investigative activities in the framework of procedural evidence in a criminal case. The author suggests ways to solve the problems studied.

Keywords: evidence process, evidence, evidence gathering, operational-search activity.

References

1. Rossinsky S.B. The problem of using the results of operational-search activities in criminal proceedings requires final resolution // *Lex Russica*. 2018. No. 10 (143). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-ispolzovaniya-v-ugolovnom-protsesse-rezultatov-operativno-rozysknoy-deyatelnosti-trebuetsya-okonchatelnogo-razresheniya> (accessed: 02.29.2020).
2. Grinenko A.V. Correlation of investigative actions and operational-search measures // *Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2018. No4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sootnoshenie-sledstvennyh-deystviy-i-operativno-rozysknyh-meropriyatiy> (accessed: 02.29.2020).
3. Polyakov M.P. The criminal procedural interpretation of the results of operational investigative activities: dis. ... Dr. jur. sciences. N. Novgorod, 2002.
4. Share EA Formation of evidence based on the results of operational search activities. M.: Prospect, 2009.
5. Gladysheva O. V., Sementsov V.A. Criminal Procedure Law. General part and pre-trial proceedings: lecture course. 2nd ed., Revised. and add. – M.: YurLitinform, 2013.
6. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia No. 776, Ministry of Defense of Russia No. 703, Federal Security Service of Russia No. 509, Federal Security Service of Russia No. 507, Federal Customs Service of Russia No. 1820, Russian Foreign Intelligence Service No. 42, Federal Penitentiary Service of Russia No. 535, Federal Security Service of Russia No. 398, Russian Security Code No. 68 of 09/27. 2013 "On approval of the Instructions on the procedure for presenting the results of operational investigative activities to the inquiry body, investigator or court" (Registered in the Ministry of Justice of Russia on 05.12.2013 No. 30544).
7. Rossinsky S.B. The results of operational investigative activities must be recognized as evidence in a criminal case // *Judicial branch and criminal process*. 2018. No2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rezultaty-operativno-rozysknoy-deyatelnosti-nuzhno-priznat-dokazatelstvami-po-ugolovnomu-delu> (accessed: 02.29.2020).
8. The decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of November 29, 2016 No. 55 "On the court sentence" // *RG*. 2016, Dec 7
9. Petrukhin I.L. Judicial authority and the investigation of crimes // *State and law*. 1993. No. 7.
10. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of October 31, 1995 No. 8 "On Certain Issues of the Application by the Courts of the Constitution of the Russian Federation in the Administration of Justice" (as amended on March 3, 2015)
11. Bilyaev V.A. On the need for legislative consolidation of the procedural status of the operational-search activity in the criminal proceedings of Russia (legal aspect) // *Scientific notes of the Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky. Jurisprudence*. 2017. No4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-neobhodimosti-zakonodatel'nogo-zakrepleniya-protseessual'nogo-statusa-operativno-rozysknoy-deyatelnosti-v-ugolovnom-sudoproizvodstve> (accessed: 02.29.2020).
12. Znikin V.K. Use of operative-search information in criminal procedure evidence: dis. ... cand. legal sciences. Tomsk, 1998.

Федеральные органы управления библиотечным делом в Российской Федерации

Аллахвердян Яна Олеговна,

аспирант, кафедра правового обеспечения государственной и муниципальной службы, Институт государственной службы и управления РАНХиГС

E-mail: yana.allakhverdyan@gmail.com

В статье анализируется организация и деятельность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление библиотечным делом в современной Российской Федерации. Детально рассматриваются полномочия Правительства Российской Федерации и Министерства культуры Российской Федерации. Одновременно с этим формулируется и обосновывается вывод о необходимости существования профильного федерального органа исполнительной власти, подведомственного Министерству культуры Российской Федерации, отвечающего за управление библиотечной сферой.

Ключевые слова: административное право, библиотечное дело, федеральные органы исполнительной власти, нормативный правовой акт, Правительство РФ, Министерство культуры РФ.

Управление библиотечным делом является одной из составляющей частей сферы администрирования культуры в современных государствах. С позиции административного права этот процесс может быть рассмотрен как регулирование отношений органов власти с гражданами и организациями [1, с. 93]. Необходимыми условиями для эффективного осуществления администрирования культуры являются: соответствующая нормативно-правовая основа и система органов публичной власти, ответственных за управление библиотечным делом. Особую сложность данный вид управленческой деятельности приобретает в федеративных государствах, в которых имеет место разделение компетенции органов публичной власти федерации и ее субъектов. Дополнительную сложность представляет то обстоятельство, что большинство федераций являются полиэтничными государствами, в субъектах которых управление культурой зависит от исторических, национальных и культурных традиций.

Сказанное во многом применимо к Российской Федерации, являющейся федеративным многонациональным государством [2], в состав которого на сегодня входят 85 субъектов, отличающихся не только историко-культурными, языковыми и религиозными традициями, но и показателями социально-экономического развития (демография, экономическая инфраструктура, занятость населения, уровень жизни и т.д.).

В современных условиях при характеристике административно-правового регулирования культуры следует учитывать состояние управления библиотечной системой, что тесно связано с реализацией региональных программ, стимулирующих развитие потребностей (интересов) населения в получении библиотечных услуг и повышении уровня просвещения на основе современных образовательных технологий [3]. В этой связи вопрос о совершенствовании управления библиотечным делом приобретает особую актуальность. В настоящей статье будет предложен анализ федеральной управленческой модели библиотечным делом в Российской Федерации.

При рассмотрении данного вопроса следует исходить из конституционного положения, что общие вопросы управления культурой относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов [4]. Отметим, что администри-

рование культурной сферы на уровне Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации (далее – Правительство РФ) и Министерством культуры Российской Федерации (далее – Минкультуры РФ). Правительство РФ, как высший орган исполнительной власти, «обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации» [5]. Минкультуры, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет исполнительно-распорядительные функции, такие как разработка нормативно-правовой базы, отвечает за осуществление федеральной политики в этой области [6].

Лаконичные положения Конституции РФ и ФКЗ «О Правительстве РФ» конкретизируются в тексте «Основ законодательства о культуре» [7]. В частности, к общим полномочиям федеральных органов исполнительной власти законодатель изначально отнес: *во-первых*, обеспечение прав личности в области культуры; *во-вторых*, право на нормотворчество в области культуры, в том числе определение основ культурной политики и разработку целевых программ на федеральном уровне; *в-третьих*, хозяйственно-правовое обеспечение порядка распоряжения культурным достоянием России, в том числе – формирование бюджета государства в сегменте затрат на культуру; *в-четвертых*, обеспечение внешнеполитических мероприятий в сфере культуры; *в-пятых*, регулирование порядка вывоза и ввоза культурных ценностей; *в-шестых*, определение принципов государственной политики в вопросе кадрового обеспечения учреждений культуры, а также занятости, оплаты труда и закрепления минимального размера вознаграждения авторам; *в-седьмых*, организация единого информационного сопровождения работы учреждений культуры в Российской Федерации; *в-восьмых*, фиксирование статистических показателей, характеризующих состояние отечественной культуры; *в-девятых*, контроль за исполнением нормативных правовых актов Российской Федерации о культуре; *в-десятых*, сохранение, использование, популяризация и защита объектов историко-культурного наследия в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ; *в-одиннадцатых*, охрана и сохранение особо значимых объектов культурного наследия народов Российской Федерации в порядке, определяемым подзаконным актом соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Федеральный закон «О библиотечном деле» был принят в 1994 году и отвечал существующим, на дату принятия закона, потребностям российского общества в культурной, научной и образовательной деятельности. С учетом изменившихся общественных отношений в сфере библиотечного дела, полномочия федерального органа исполнительной власти, отвечающего за управление культурой, были дополнены в 2013–2014 гг. рядом положений, отражающих тенденцию гумани-

зации сферы культуры. Среди них отметим: ежегодную разработку доклада о ситуации в российской культуре, требование подготовки независимого мониторинга качества услуг, оказываемых организациями культуры и реализацию прав инвалидов на получение доступа к музеям, библиотекам и иным учреждениям культуры федерального уровня, а также имеющимся в них ценностям и информации.

Итак, органы исполнительной власти РФ обладают достаточно широкой компетенцией в сфере культуры. На наш взгляд, особое значение имеет право на нормотворчество, закрепленное за Правительством РФ и Минкультуры РФ, позволяющее развивать отдельные направления культуры, к которым относится и библиотечное дело. Соответственно, на уровне подзаконных актов, издаваемых Правительством РФ и Минкультуры РФ, осуществляется правовое обеспечение деятельности учреждений и организаций библиотечной системы [8]. В условиях развития рыночной экономики жизненно важно обеспечение экономической составляющей учреждений данной сферы, поэтому включение расходов на поддержку и развитие культуры в федеральный бюджет, решение иных финансово-хозяйственных вопросов является одним из реальных механизмов поддержки учреждений культуры. Обратим внимание и на новые тенденции, связанные с цифровизацией и гуманизацией российской культуры. В частности, развитие единого информационного пространства и обеспечение посещения учреждений культуры инвалидами соответствует требованиям современного администрирования культуры. Полагаем, что большинство полномочий, закрепленных за органами исполнительной власти РФ Основами законодательства о культуре, могут быть в полной мере реализованы в управлении библиотечным делом.

В тоже время Федеральный закон № 78-ФЗ «О библиотечном деле» [9] предусматривает более предметную регламентацию компетенции исполнительных органов власти РФ, осуществляющих управление библиотечной сферой.

В частности, за Правительством РФ закрепляется полномочие по разработке «федеральных программ развития библиотечного дела, а также программ, отражающих федеральные государственные задачи по сохранению и развитию культуры в России», что дополнительно регламентируется подзаконными актами [10, 11]. К компетенции Правительства РФ отнесено и содействие библиотечному обслуживанию слабо защищенных слоев и групп населения российского социума (дети, молодежь, пожилые люди, сельские жители, беженцы и население Крайнего Севера).

Среди конкретных полномочий Правительства РФ, предусмотренных Федеральным законом № 78-ФЗ, отметим утверждение положения о Национальной электронной библиотеке (НЭБ) [12], которым определяется, в частности, порядок создания и функционирования данного ресурса, орга-

низация работы, обеспечение мер по защите информации, порядок доступа к материалам НЭБ. Следует признать, что развитие этого ресурса является сегодня одним из приоритетных направлений государственного управления в библиотечном деле, что отражается в урегулированности его многочисленными подзаконными актами [13].

К компетенции Минкультуры РФ, как федерального органа исполнительной власти, относится ежегодное обеспечение за счет средств федерального бюджета размещения в данном ресурсе не менее 10 процентов выпускаемой в стране книжной продукции согласно существующим нормам. Эта процедура установлена подзаконными актами Правительства и профильного Министерства.

Полагаем, что и другие полномочия, закрепляемые Федеральным законом № 78-ФЗ за федеральными органами исполнительной власти, следует отнести к подведомственности Минкультуры РФ за отсутствием специального органа исполнительной власти, осуществляющего управление библиотечным делом.

Соответственно, Минкультуры РФ организывает согласование горизонтальных (между субъектами) и вертикальных (между ведомствами) связей по библиотечному обслуживанию, предполагающих широкую информатизации социума. Кроме того, этот госорган отвечает за осуществление контрольных полномочий в вопросе сохранности и эксплуатации фондов отечественных библиотек [14]; организацию и финансово-материальную поддержку библиотек федерального подчинения; решение кадрово-организационных вопросов (заработная плата, гонорары авторам, рабочие места), составляющих необходимую основу деятельности российских библиотек; организацию образовательных учреждений (среднего профессионального и высшего образования), осуществляющих подготовку по соответствующим специальностям; проведение научно-исследовательских и методических проектов в данной сфере.

Закон предусматривает такие полномочия профильного министерства, как разработка и утверждение нормативной базы деятельности библиотек; информационная поддержка функционирования библиотек; осуществление учета библиотек; генерирование условий доступности для инвалидов библиотечных учреждений федерального подчинения. Последнее положение было введено в 2015 г. и было регламентировано соответствующим приказом Министерства культуры РФ [15].

Большинство обозначенных полномочий Министерства культуры РФ в библиотечном деле соответствует компетенции Правительства РФ в области культуры, которая была рассмотрена выше. Полагаем, что можно выделить финансирование библиотечной сферы, которое, в тоже время осуществляется в размерах установленных федеральным бюджетом. На актуальность проблемы финансового обеспечения библиотек обращают внимание как теоретики, так и практики, отмеча-

ющие, что недостаточное материальное обеспечение приводит к сокращению библиотечной системы [16]. В современных условиях видятся актуальными организационно-кадровые полномочия Министерства культуры, к которым можно отнести создание и финансирование профильных федеральных образовательных организаций, а также осуществление управления этими организациями.

Особый интерес представляет практическая реализация полномочий федеральных органов исполнительной власти. Среди приоритетных направлений в администрировании библиотечным делом на федеральном уровне, помимо продвижения НЭБ, отметим работу с несовершеннолетними. В частности, на уровне Правительства РФ актуальным является обеспечение информационной безопасности подростков (с 2015) [17], а также развитие детского и юношеского чтения [18]. В 2016 г. Правительство РФ регламентировало процедуру определения стоимости контрактных закупок библиотеками прав на информацию, содержащуюся в информационных научных, документальных системах, позволяющих осуществлять цитирование в целях развития научно-исследовательского потенциала библиотек [19].

В настоящее время административная деятельность Министерства культуры РФ сосредоточена на организации финансовой помощи библиотекам через систему предоставления грантов на конкурсной основе [20], стимулировании профессиональной активности библиотечных кадров [21]. Реализация полномочий, закрепленных в Федеральном законе «О библиотечном деле», предусматривает создание сети современных библиотечных учреждений, что особенно актуально на муниципальном уровне. В 2016 г. Минкультуры разработало программу модернизации муниципальных библиотек [22], согласно которой предусматривается создание общедоступной муниципальной библиотеки, являющейся коммуникационной площадкой общественного диалога, интеллектуального и социального развития, просвещения и культурного досуга населения.

Сделаем вывод, что особенностью администрирования библиотечным делом на федеральном уровне является существование двухзвенной управленческой модели, в которую включены Правительство РФ и Министерство культуры РФ. Полагаем, что организационно-правовым недостатком является отсутствие профильного федерального органа исполнительной власти, интегрированного в состав Министерства культуры и осуществляющего административно-правовое обеспечение библиотечного дела. К полномочиям такого органа можно было отнести, в том числе, разработку нормативно-правовой базы библиотечного дела; осуществление целевых программ, направленных на развитие библиотечной сети в субъектах; проведение финансирования на конкурсной основе лучших библиотек; мониторинг соблюдения выполнения норм федерального и регионального законодательства о библиотечном деле. Полномочия

Правительства РФ в области управления библиотечными учреждениями закреплены в самом общем виде, что предполагает широкие возможности административно-правового регулирования им данной сферы. В настоящее время приоритетным направлением в деятельности Правительства РФ стало создание Национальной электронной библиотеки, что отражает потребности цифровой экономики. Данный вектор представлен также и в деятельности Министерства культуры. Новеллой административно-правового обеспечения функционирования этого федерального органа исполнительной власти в библиотечном деле стало его полномочие по созданию условий доступности для инвалидов в федеральных библиотеках. В тоже время, в современных условиях наиболее правильным было бы говорить о реализации органами исполнительной власти РФ компетенции, связанной с финансированием библиотечной системы, разработкой программ, направленных на привлечение широкого круга пользователей, а также развитие хозяйственного потенциала библиотек в субъектах и муниципальных образованиях.

Литература

- Братановский С.Н. Административное право. Особенная часть. М.: Директ-Медиа. 2013.
- Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 (ред. от 06.12.2018) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 19.12.2012.
- Распоряжение Правительства Тюменской области от 23 марта 2011 года № 300-рп «Об утверждении программы по повышению компьютерной грамотности населения Тюменской области «Расширяя горизонты» на 2010–2020 годы» // URL. <http://docs.cntd.ru/document/450286936> (дата обращения: 10.03.20).
- 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 <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.
- Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета. 1997. 23.12. № 245.
- Постановление Правительства РФ от 20.07.2011 № 590 (ред. от 30.10.2019) «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011.01.08., № 31, ст. 4758.
- Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612–1) (ред. от 18.07.2019) // Российская газета. 1992. 17.11. № 248.
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 23.05.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2014 г.
- Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О библиотечном деле» (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.10.2016) // Российская газета. 1995. 17.01. № 11–12.
- Распоряжение Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2016. 14.03. № 11. Ст. 1552.
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 317 (ред. от 19.12.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма»» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // СПС «Консультант плюс».
- Постановление Правительства Российской Федерации от 20.02.2019 № 169 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе «Национальная электронная библиотека» и методики отбора объектов Национальной электронной библиотеки // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 26 февраля 2019 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 4 марта 2019 г. № 9 ст. 835.
- Распоряжение Правительства РФ от 28.08.2019 № 1904-р «О плане развития федеральной государственной информационной системы «Национальная электронная библиотека» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 02.09.2019.
- Приказ Министерства культуры РФ от 21 июля 2017 г. № 1225 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля за состоянием Музейного фонда Российской Федерации и деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации, за соблюдением особого режима хранения и использования национального библиотечного фонда, за соблюдением законодательства Российской Федерации в отношении культурных ценностей, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации, а также за сохранностью перемещенных культурных ценностей» (зарегистрировано в Министерстве юстиции 21.07.2017) // СПС «Консультант плюс».
- Приказ Министерства культуры РФ от 23 декабря 2015 г. № 3235 «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг библиотек, подведомственных Минкультуры России» // СПС «Гарант».

16. Опарина О.Д., Соболев А.О., Миронова Ю.В., Сироткина Е.В., Сытых Е.Л., Стефановская Н.А., Калмыков Н.Н. Анализ развития библиотечного дела в Российской Федерации // Научная периодика: проблемы и решения. 2017. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-razvitiya-bibliotecnogo-dela-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 20.02.2020).
17. Распоряжение Правительства РФ от 02.12.2015 № 2471-р «Об утверждении «Концепции информационной безопасности детей» // СПС «Консультант плюс».
18. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.06.2017 № 1155-р «Об утверждении концепции программы поддержки детского и юношеского чтения в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».
19. Постановление Правительства РФ от 02.08.2016 N743 «Об утверждении Правил определения цены контракта на закупку услуг по предоставлению права на доступ к информации, содержащейся в документальных, документографических, реферативных, полнотекстовых зарубежных базах данных и специализированных базах данных международных индексов научного цитирования, заключаемого государственными и муниципальными библиотеками, организациями, осуществляющими образовательную деятельность, государственными и муниципальными научными организациями и национальными библиотеками и федеральными библиотеками, имеющими научную специализацию» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.08.2016.
20. Правила подачи на конкурс 2020 г. [электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства культуры РФ/ URL: <https://www.mkrf.ru/documents/pravila-podachi-na-konkurs-2020-g/> (дата обращения: 24.02.20).
21. Минкультуры России объявляет о проведении ежегодного Всероссийского конкурса «Библиотекарь 2018 года» [электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства культуры РФ/ URL: <https://www.mkrf.ru/documents/minkultury-rossii-obyavlyayet-o-provedenii-ezhegodnogo-vserossiyskogo-konkursa-bibliotekar-2018-goda/> (дата обращения: 24.02.20).
22. Концепция модернизации муниципальных библиотек Российской Федерации на основе модельного стандарта деятельности общедоступной библиотеки (утв. Минкультуры России) // СПС «Консультант плюс».

FEDERAL LIBRARY ADMINISTRATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Allakhverdyan Y.O.

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The article is about the organization and activities of federal executive bodies that manage libraries in the modern Russian Federation. The powers of the Government of the Russian Federation and the

Ministry of Culture of the Russian Federation are examined in detail. At the same time, a conclusion is formulated and substantiated on the need for a specialized federal executive body subordinate to the Ministry of Culture of the Russian Federation, responsible for managing the library sector.

Keywords: administrative law, librarianship, federal executive bodies, normative legal act, government, ministry of culture.

References

1. Bratanovsky S.N. Administrative law. The special part. M.: Direct Media. 2013.
2. Decree of the President of the Russian Federation dated December 19, 2012 No. 1666 (as amended on December 6, 2018) "On the Strategy of the State National Policy of the Russian Federation for the period until 2025" // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 12.19.2012.
3. The order of the Government of the Tyumen region dated March 23, 2011 No. 300-рп "On approval of the program to increase computer literacy of the population of the Tyumen region" "Expanding horizons" for 2010–2020" // URL: <http://docs.cntd.ru/document/450286936> (accessed: 03/10/20).
4. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12/12/1993) (as amended by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation dated December 30, 2008 No. 6-FKZ, dated December 30, 2008 No. 7-FKZ, dated February 5, 2014 No. 2 -FKZ, 07/11/2014 No. 11-FKZ) // The official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 08/01/2014.
5. Federal constitutional law of 12/17/1997 No. 2-FKZ (as amended on 12/28/2016) "On the Government of the Russian Federation" // Russian newspaper. 1997.23.12. Number 245.
6. Decree of the Government of the Russian Federation of July 20, 2011 N590 (as amended on October 30, 2019) "On the Ministry of Culture of the Russian Federation" // SZ RF. 01.01.08., No. 31, Article 4758.
7. Fundamentals of the legislation of the Russian Federation on culture (approved by the Armed Forces of the Russian Federation on 09.10.1992 No. 3612–1) (as amended on 07/18/2019) // Russian newspaper. 1992.17.11. No. 248.
8. Decree of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 313 (as amended on May 23, 2019) "On Approving the State Program of the Russian Federation" Information Society" // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 04/24/2014
9. Federal Law of December 29, 1994 No. 78-FZ (as amended on July 3, 2016) "On Librarianship" (as amended and supplemented, entered into force on October 3, 2016) // Russian Newspaper. 1995.17.01. No. 11–12.
10. Decree of the Government of the Russian Federation of February 29, 2016 No. 326-r "On approval of the Strategy of the state cultural policy for the period until 2030" // Collection of legislation of the Russian Federation. 2016.14.03. No. 11. Art. 1552.
11. Decree of the Government of the Russian Federation of 04.15.2014 No. 317 (as amended on 12/19/2019) "On approval of the state program of the Russian Federation" Development of culture and tourism" (as amended and supplemented, entered into force on 01/01/2020) // ATP "Consultant Plus".
12. Decree of the Government of the Russian Federation of 02.20.2019 No. 169 "On approval of the Regulation on the federal state information system" National Electronic Library" and the methods for selecting objects of the National Electronic Library // Official Internet portal of legal information (www.pravo.gov.ru) February 26, 2019, in the Meeting of the legislation of the Russian Federation of March 4, 2019 N9 Art. 835.
13. Decree of the Government of the Russian Federation of 08.28.2019 No. 1904-r "On the development plan of the federal state information system" National Electronic Library" // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 02.09.2019.
14. Order of the Ministry of Culture of the Russian Federation dated July 21, 2017 No. 1225 "On approval of the Administrative Regulation for the Ministry of Culture of the Russian Federation to exercise the state function of exercising state control over the state of the Museum Fund of the Russian Federation and the activities of non-state museums in the Russian Federation, for observing the special storage regime use of the national library

- fund, in compliance with the legislation of the Russian Federation in relation to cultural property moved to SW SSR as a result of the Second World War and in the territory of the Russian Federation, as well as for the safety of displaced cultural values "(registered in the Ministry of Justice of 07.21.2017) // ATP" Consultant Plus".
15. Order of the Ministry of Culture of the Russian Federation of December 23, 2015 No. 3235 "On approval of the Action Plan ("roadmap") to increase the values of indicators of accessibility for disabled people of objects and services of libraries subordinate to the Ministry of Culture of Russia" // ATP "Garant".
 16. Oparina O.D., Sobolev A.O., Mironova Yu.V., Sirotkina E.V., Sytykh E.L., Stefanovskaya N.A., Kalmykov N.N. Analysis of the development of library science in the Russian Federation // Scientific periodicals: problems and solutions. 2017. No1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-razvitiya-bibliotchnogo-dela-v-rossiyskoy-federatsii> (accessed: 02.20.2020).
 17. The order of the Government of the Russian Federation dated 02.12.2015 No. 2471-r "On approval of the" Concept of information security of children" // ATP" Consultant plus".
 18. The order of the Government of the Russian Federation dated 03.06.2017 No. 1155-r "On approval of the concept of the program of support for reading for children and young people in the Russian Federation" // ATP "Consultant plus".
 19. Decree of the Government of the Russian Federation of 02.08.2016 N743 "On approval of the Rules for determining the price of a contract for the purchase of services for the right to access information contained in documentary, documentary, abstract, full-text foreign databases and specialized databases of international scientific citation indices, concluded by state and municipal libraries, organizations engaged in educational activities, state and municipal scientific organizations and national libraries and federal libraries with scientific specialization" // The official internet-portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 11.08.2016.
 20. The rules for submitting to the competition in 2020 [electronic resource] // Official website of the Ministry of Culture of the Russian Federation / URL: <https://www.mkrf.ru/documents/pravilapodachi-na-konkurs-2020-g/> (date of treatment: 02.24.20).
 21. The Ministry of Culture of Russia announces the annual All-Russian contest "Librarian of 2018" electronic resource] // Official website of the Ministry of Culture of the Russian Federation / URL: <https://www.mkrf.ru/documents/minkulturny-rossii-obvyavlyat-o-provedenii-ezhegodnogo-vserossiyskogo-konkursa-bibliotekar-2018-year/> (accessed: 02.24.20).
 22. The concept of modernization of municipal libraries of the Russian Federation on the basis of a model standard for the activities of a public library (approved by the Ministry of Culture of Russia) // ATP "Consultant Plus".

К вопросу о новой концепции кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации

Качалов Павел Николаевич,

кандидат философских наук, доцент, Средне-Волжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России)
E-mail: kachalovpn@mail.ru

Огрина Галина Вячеславовна,

кандидат исторических наук, доцент, Средне-Волжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России)
E-mail: ogrina.galina@mail.ru

Авторами проанализированы объективные предпосылки разработки положений нового Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, связи с чем, исследованы имеющиеся пробелы административного законодательства.

Отмечается, что вносимые за годы существования кодекса акт изменения зачастую носят разрозненный и несистематизированный характер, что ведет к отсутствию единства и стабильности правового регулирования, возникновению новых пробелов или сложностей в правоприменительной практике, что в конечном итоге негативно сказывается на обеспечении прав и свобод граждан и юридических лиц.

Авторами рассматриваются основные направления и концепция проекта нового Кодекса об административных правонарушениях РФ с целью эффективного развития административного законодательства. Уделяется внимание эффективности применения существующих норм на основе правоприменительной практики, обосновывается целесообразность систематизации правовых норм. Рассматриваются также недостатки нового КоАП РФ и анализируются некоторые положения Особенной части Концепции нового Кодекса.

Ключевые слова: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, концепция, преюдиция, административное правонарушение, производство по делам об административных правонарушениях.

Важнейшей частью административного законодательства выступает Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ)[1], регулирующий отношения в сфере и административных правонарушений и административной ответственности.

КоАП РФ регулирует огромный круг общественных отношений в сфере административной ответственности, включая нормы как материального, так и процессуального права. Однако вопросы ответственности за административные правонарушения, как физических так и юридических лиц на сегодняшний день недостаточно урегулированы действующими нормативно-правовыми актами, и включают в себя множество противоречий.

Вопрос эффективности применения Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации в действующей редакции является актуальным уже долгое время. Развиваются общественные отношения, увеличивается правовое поле действия кодекса и правоприменительная практика постоянно выявляет проблемы и пробелы правового регулирования, на основании чего постоянно вносятся корректировки и нормы КоАП РФ постоянно подвергаются редакции и дополнениям.

Существующий Кодекс нуждается в разработке эффективных норм, которые отвечали бы современным условиям, устраняли пробелы и отвечали требованиям современной правоприменительной практики.

На сегодняшний день, практика привлечения к административной ответственности не является единообразной и устойчивой в силу несовершенства действующих норм. Нормы КоАП должны иметь актуальное практическое значение, а также разграничивать компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере административной ответственности.

За время своего существования с 2001 года Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации претерпел огромное количество изменений, стал громоздким и бессистемным. С момента вступления в силу КоАП РФ принят 621 федеральный закон, которым в кодекс внесено уже свыше 4 800 изменений в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ). [2]

В правоприменительной практике часто возникали вопросы, связанные с выбором конкретной статьи для применения к тому или иному нарушению. К примеру, нормативно-правовая модель стадии пересмотра постановлений и решений по де-

лам об административных правонарушениях была сформирована еще в советский период и на общем фоне административно-юрисдикционной деятельности однозначно нуждается в реформировании. И, как мы видим на практике, путем внесения уточнений существующие проблемы правоприменительной практики решить невозможно.

Вопрос о модернизации КоАП РФ обсуждался на протяжении уже длительного времени, и ученые не раз выступали с инициативой о разработке нового Кодекса. В 2016 году была предпринята попытка разработки нового КоАП РФ, но она не была удачной в связи с большим количеством замечаний к законопроекту.

На сегодняшний день разработана и 10 июня 2019 года была предложена Концепцией нового КоАП, которая призвана обеспечить ясность и согласованность норм будущего кодекса. Введение в действие нового Кодекса планируется с 1 января 2021 года. Важно отметить, что с этого момента решения о привлечении к ответственности вынесенные за те правонарушения, которые не включены в новую версию КоАП РФ применению не подлежат.

Сейчас идет активное обсуждение концепции нового Кодекса. Реформа призвана сократить количество составов административных правонарушений, изменить подходы к назначению наказаний.

Согласно новой концепции Кодекса, количество административных правонарушений в Российской Федерации значительно сократится и будет разделено по категориям, которые подразделяются в зависимости от их характера и степени общественной вредности. Исходя из этого и будет назначаться наказание нарушителям.

Одной из основных задач разработки нового Кодекса об административных правонарушениях является «обеспечение единства, последовательности и внутренней непротиворечивости регулирования всего комплекса общественных отношений, составляющих правовой институт административной ответственности» [3, с. 137]

Основная цель совершенствования института административной ответственности – трансформация его из преимущественно карательно-фискального инструмента в институт назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению с учётом риск ориентированного подхода в случае, если профилактические и принудительно-профилактические меры не имели должного воздействия.

Для достижения указанной цели в Концепции перед разработчиками проекта нового КоАП поставлены определенные задачи. Тезисно их можно сформулировать так:

- сокращение составов административных правонарушений и изменение подходов к их назначению;
- совершенствование процедуры рассмотрения дел;
- выделение из КоАП РФ норм, регламентирующих производство по делам об административ-

ных правонарушениях, при сохранении в нём положений о подведомственности таких дел субъектам административной юрисдикции;

- сокращение количества составов административных правонарушений, подведомственных суду. [4, с. 209]

Однако, стоит отметить, что совершенствование в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности законодательства об административных правонарушениях не должно осуществляться изолированно от реформирования отраслевого законодательства.

Существенным фактором, снижающим эффективность действующего КоАП РФ, являются образовавшиеся за прошедшие годы проблемы в правоприменительной практике органов административной юрисдикции и их должностных лиц в вопросах возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях.

В общих положениях действующего КоАП назрела необходимость систематизации правовых норм, которые регулируют применение института административной ответственности.

Нормы, регулирующие институт освобождения от административной ответственности, без достаточных на то оснований определены в разных главах раздела I КоАП РФ. Это свидетельствует о необходимости разработки института освобождения от административной ответственности, правовые нормы которого должны быть сосредоточены в одной главе КоАП.

Реформирование института административной ответственности будет не полным и не завершённым без совершенствования процедуры рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях. Также нуждаются в совершенствовании и правовые нормы, регулирующие основания прекращения дел об административных правонарушениях в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности.

Важным нерешённым вопросом является возможность прекращения дела об административном правонарушении за примирением сторон, в связи с деятельным раскаянием и в связи с возмещением ущерба. Институт реабилитации также не установлен действующим КоАП РФ. И на сегодняшний день существует необходимость внесения в КоАП РФ главы, предусматривающей основания возникновения права на реабилитацию, включающей перечень реабилитирующих и не реабилитирующих оснований. Если нарушитель предотвращает или же устраняет причиненный вред для него необходимо назначить минимальный размер штрафа или же вовсе вынести предупреждение.

Институт реабилитации имеет огромное значение для правоприменительной практики. Гражданин, которые неправомерно привлечен к ответственности может рассчитывать на получение компенсации.

Для нарушителей правил дорожного движения действует правило сокращения штрафа в два

раза при условии его оплаты в двадцатидневный срок. Авторами концепции вынесено предложение распространить данное правило и на иные правонарушения, за совершение которых выносятся наказания в виде штрафа. Разумеется, при назначении наказания за грубые нарушения такое правило действовать не может.

Новый Кодекс подразумевает обстоятельства, при наличии которых ответственность должна быть смягчена, причем сумма штрафа будет уменьшаться в зависимости от числа таких оснований. В противоположном случае, при наличии отягчающих обстоятельства штраф будет увеличиваться.

Рациональным представляется предложение о списании штрафов за административные нарушения без возбуждения исполнительного производства. Максимальная сумма, на которую распространяется данное предложение достигает десяти тысяч рублей.

В кодексе должны быть предусмотрены нормы, регламентирующие общий порядок подготовки к судебному заседанию, общие условия судебного разбирательства, подготовительную часть судебного заседания, порядок исследования доказательств, последнее слово лица, привлекаемого к административной ответственности, вопросы, разрешаемые в совещательной комнате при вынесении постановления по делу об административном правонарушении и провозглашение постановления по делу об административном правонарушении. [3, с. 140]

Важным нововведением считаем включение категории «подростки» в категорию лиц, привлекаемых к ответственности. Для назначения наказания подросткам будет учитываться уровень психического развития, особенности личности и условия жизни несовершеннолетнего. Для работы с ними предусмотрены профилактические воспитательные работы, которые могут быть применены в виде административного наказания.

Еще одним отдельным субъектов числу лиц, привлекаемых к ответственности определены индивидуальные предприниматели. У судов часто возникали сложности в отношении данной категории нарушителей, поскольку их можно было отнести и к должностным и к юридическим лицам.

Для бизнеса положительным моментом станет запрет на привлечение к ответственности и работника и юридическое лицо за одно и то же преступление.

Перед учёными-правоведами стоит задача предложить такую концепцию законодательства, которая будет отвечать потребностям современного общества, учитывать различные аспекты социально-экономического развития государства, интересы отдельного индивидуума. [5, с. 37].

Таким образом, рассмотрев проблемы правоприменительной практики при рассмотрении дел об административных правонарушениях можно сделать вывод о необходимости нормативного совершенствования данного института, в связи с чем

и обсуждается концепция обновленного кодекса об административных правонарушениях. Проблемы правоприменительной практики в сфере административного законодательства, бессистемность нормативного акта регулирующего данные правоотношения, многолетним обсуждением необходимости введения в Российской Федерации нового Кодекса об административных правонарушениях определяет необходимость разработки и внедрения концепции нового Кодекса об административных правонарушениях. Уже долгое время существует необходимость осмыслить и проанализировать сложившуюся практику применения норм административного законодательства, учитывая наличие многочисленных поправок. Главной задачей закона является сокращение числа нарушений.

Литература

1. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 06.02.2019) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. – URL: http://www.consultant.ru/-/document/cons_doc_LAW_34661/6df23/
3. Занина Т.М., Занин К.А. К вопросу об основных направлениях концепции нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Воронежского института ФСИН России. – 2019. – № 2 – С. 137–142.
4. Солдатов А.П. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и полномочия органов внутренних дел (полиции) по рассмотрению дел об административных правонарушениях // В сборнике: Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы. Материалы Международной научно-практической конференции. Отв. Ред В.О. Лапин. 2019. – 2019. – С. 207–213.
5. Лаврентьева И.С. Квитчук А.С. Теоретико-правовые аспекты совершенствования административного законодательства в сфере безопасности дорожного движения и отдельных положений кодекса об административных правонарушениях // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России – 2019. – № 3 (83) – С. 35–42.

ON THE NEW CONCEPT OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Kachalov P.N., Ogrina G.V.

Middle Volga Institute (branch) of VSUU (RPA of the Ministry of Justice of Russia)

The author analyzes the objective prerequisites for the development of the provisions of the new Code of administrative offences of the Russian Federation, and therefore examines the existing gaps in administrative legislation. It is noted that the changes made to the normative act are often scattered and unsystematic, which leads to

a lack of unity and stability of legal regulation, the emergence of new gaps or difficulties in law enforcement practice. In the end, this negatively affects the rights and freedoms of citizens and legal entities. The author considers the main directions and concept of the draft of the new Code of administrative offences of the Russian Federation for the purpose of effective development of administrative legislation. Attention is paid to the effectiveness of applying existing norms on the basis of law enforcement practice, and the expediency of systematizing legal norms is justified. The article also examines the shortcomings of the new administrative Code of the Russian Federation and analyzes some provisions of the Special part of the Concept of the new Code.

Keywords: Code of the Russian Federation on administrative offenses, concept, pre-trial, administrative offense, proceedings on cases of administrative offenses.

References

1. Code of Administrative Offenses of the Russian Federation: Federal Law of December 30, 2001 No. 195-FZ (as amended on February 6, 2019) // ATP Consultant Plus.
2. The concept of the new Code of the Russian Federation on administrative offenses. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/6df23/
3. Zanina T.M., Zanin K.A. To the question of the main directions of the concept of the new code of the Russian Federation on administrative offenses // Bulletin of the Voronezh Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia. – 2019. – No. 2. – P. 137–142.
4. Soldatov A.P. The concept of the new Code of the Russian Federation on administrative offenses and the authority of internal affairs bodies (police) to consider cases of administrative offenses // In the collection: Strategic development of the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia: state, trends, prospects. Materials of the International scientific-practical conference. Repl. Red V.O. Lapin. 2019. – 2019. – P. 207–213.
5. Lavrentieva I.S., Kvitchuk A.S. Theoretical and legal aspects of improving administrative legislation in the field of road safety and certain provisions of the code of administrative offenses // Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia – 2019. – No. 3 (83) – P. 35–42.

Подведомственность по административным делам в контексте развития судебного административного процесса

Рожкова Дарья Дмитриевна,

аспирант, кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
E-mail: makusheva_dasha@mail.ru

В статье уделяется внимание изучению подведомственности административных дел как самостоятельному институту процессуального права. Автор приходит к выводу, что подведомственность по административным делам составляет совокупность определенных дел, отнесенных КАС РФ к компетенции Верховного суда, судов общей юрисдикции и мировых судей, рассматриваемых ими в порядке административного судопроизводства. В статье обращается внимание на то, что включение новых категорий административных дел в КАС РФ, связанных с обеспечением судебного контроля за соблюдением прав человека, привело, к закреплению идентичных норм как в КАС, так и КоАП, что может заметно усложнить процесс правоприменения.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административное дело, подведомственность, права человека, суды.

Вопрос о подведомственности по административным делам является одним из дискуссионных вопросов в отечественном праве. Подготовка и принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) стимулировало развитие научной дискуссии по данной проблеме¹. Законодательное закрепление перечня административных дел, подведомственных Верховному суду, судам общей юрисдикции, способствовало исследовательской активности представителей административно-правовой науки, усматривающих необходимость уточнения позиции законодателя. Предположим, что научные поиски и правоприменительная практика определили включение в состав КАС РФ ряда новелл. Таким образом, институт подведомственности административных дел требует тщательного осмысления с учетом достижения современной административно-правовой науки.

Подведомственность в доктрине отечественного процессуального права обозначает предметную компетенцию юрисдикционных органов, раскрывающуюся «через обозначение круга материально-правовых вопросов, по отношению к которым тот или иной орган вправе осуществлять функцию применения права»².

В. Ярков обращает внимание, что подведомственность – это относимость нуждающихся в государственно-властном разрешении споров о праве и других юридических дел к ведению того или иного государственного и иного органа. Подведомственность обеспечивает четкое и целесообразное распределение юридических дел между различными юрисдикционными органами. Важным признаком подведомственности является определение ее правил только в действующем законодательстве³.

¹ См.: Любимова Е.В. Критерии подведомственности и подсудности в кодексе административного судопроизводства РФ // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2015. № 3 (44). С. 221–225; Ярков В.В. Подведомственность дел административного судопроизводства (на примере КАС РФ) // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 6. С. 25–31; Филатова М.А. О некоторых вопросах подведомственности и процессуальной формы рассмотрения дел административной природы // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 52–58.

² Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут, 2017. С. 215.

³ Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А.В. Абсаямов, Д.Б. Абушенко, С.К. Загайнова и др.; под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. 560 с.

Подведомственность может быть понята и как совокупность полномочий судебного органа в рамках определяемой законом предметной сферы их реализации. В этом случае подведомственность предусматривает подвластность определенного круга дел решениям этого органа. В современном праве представлены несколько подходов к классификации подведомственности.

Так, Д.Н. Бахрах, исходя из отраслевого критерия, делает акцент на конституционной, административной, уголовно-процессуальной и иных видах ответственности¹. При этом он выделяет семь уровней подведомственности (международную, государственную, видовую, родовую, территориальную, иерархическую, должностную), имеющих практическое применение: правоприменитель должен последовательно определить подведомственность дела, чтобы понять какой судебный орган в итоге вправе разрешить дело по существу².

В литературе подведомственность преимущественно делится на единичную и множественную³. При этом множественная подведомственность включает в себя договорную, императивную, альтернативную и смешанную. Данные виды могут предусматривать подведомственность, которая определяется взаимным соглашением сторон (договорная); устанавливающую порядок, при котором дело входит в предметную компетенцию нескольких юрисдикционных органов при установлении обязательного предварительного внесудебного порядка урегулирования спора (императивную); порядок, при котором дело может быть отнесено к компетенции различных юрисдикционных органов (как судебных, так и несудебных), а право выбора одного из них принадлежит лицу, обратившемуся с целью защиты своих прав; порядок, при котором сочетаются характеристики, относящиеся к разным видам подведомственности (смешанная).

По нашему мнению, на современном этапе развития процессуального права следует говорить о существовании судебной и несудебной подведомственности. Выделение судебной подведомственности актуализируется развитием административного судопроизводства, правовую основу которого составляют нормы КАС РФ. Значение судебной подведомственности состоит в удовлетворении потребностей индивида в судебной защите посредством определения судебного органа, в компетенцию которого входит разрешение его дела. Отметим, что административные и иные публично-правовые споры обладают универсальной подведомственностью по отношению к существующим судебным органам. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 1 КАС РФ подведомственность Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и мировых судей составляют два вида дел: во-первых, административные дела о за-

щите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц; во-вторых, административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий⁴. В свою очередь, по правилам КАС не рассматриваются служебные и экономические споры и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и отнесены законом к компетенции арбитражных судов⁵.

Законодатель конкретизировал перечень данных подведомственных административных дел в ст. 2 КАС РФ, отнеся к ним достаточно широкий перечень дел.

Во-первых, это административные дела о полном или частичном оспаривании нормативных правовых актов (ч. 1 ст. 2). С 2016 г. в КАС была закреплена возможность оспаривать акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами. Данный пробел законодательного регулирования был выявлен многочисленной судебной практикой⁶. Выявление признаков нормативного правового акта в некоторых актах, принимаемых органами государственной власти, позволяет во многих случаях определить подсудность дела. Так, согласно позиции Арбитражного суда Центрального округа от 02.07.2018 № Ф10–1704/2018 Постановление Администрации Тульской области от 09.12.2013 № 740 «Об утверждении результатов государственной оценки земель населенных пунктов Тульской области» обладает признаками нормативного правового акта, поскольку содержит правовые нормы, регулирующие правила поведения, адресовано неопределенному кругу лиц, рассчитано на неоднократное применение⁷. Установление данного обстоятельства позволило определить, что спор между организацией и органом государственной власти, относясь к административным делам об оспаривании нормативных правовых актов полностью или частично, подведомственен суду общей юрисдикции, а потому не может рассматриваться в арбитражном суде.

Во-вторых, следует отметить административные дела об оспаривании решений, действий (или бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военно-

⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2015. 09.03. № 10. Ст. 1391.

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. 2016. 03.10. № 222.

⁶ См: Судебная практика в современной правовой системе России: монография / Т.Я. Хабриева, В.В. Лазарев, А.В. Габов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. М.: ИЗИСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2017. 432 с.

⁷ См: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 02.07.2018 № Ф10–1704/2018 по делу № А68–9131/2017 // Справочно-правовая система «Консультант плюс»

¹ Бахрах Д.Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал российского права. 2005. № 4 (100). С. 50.

² Там же. С. 51.

³ Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Указ. соч. С. 216.

го управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 к иным государственным органам относятся, в частности, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, другие избирательные комиссии, Счетная палата Российской Федерации¹. В тоже время не всегда статус государственного органа определяет подведомственность дела и порядок его рассмотрения. Например, рассмотрение искового заявления к Министерству обороны, по мнению суда, следовало рассматривать в рамках не административного, но гражданского судопроизводства².

В декабре 2019 г.п. 2 ст. 2 КАС был дополнен существенной новеллой, согласно которой к административным делам, закрепленным в п. 2 ст. 2 было отнесено, введенной в п. 2.1. Федеральным законом № 27.12.2019³, стало отнесение к административным делам дел о присуждении компенсации за нарушение условий содержания под стражей, а также содержания в исправительном учреждении. Включение данной нормы в КАС вполне обосновано: сфера исполнения наказаний в современной России по-прежнему остается достаточно уязвимой в контексте соблюдения прав человека⁴. В качестве примера приведем возможность осужденных реализовать свое право оспаривать действия начальника медико-санитарной части, являющегося должностным лицом уголовно-исполнительной системы⁵.

В-третьих, выделим административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций. К категории некоммерческих организаций могут относиться, в том числе, нотариальные и адвокатские палаты. В соответствии с решением коллегии Верховного Суда РФ по административным делам споры, связанные с обжалованием нотариусами решений нотариальных палат о наложении дисциплинарных взысканий за нарушения, допущенные при исполнении нотариусами профессиональных обязанностей (внутрикорпоративные споры), подлежат рассмотре-

нию судами в порядке гражданского судопроизводства исходя из характера возникших правоотношений между нотариальной палатой и нотариусом, основанных на членстве нотариуса в профессиональном объединении – нотариальной палате, то есть на отношениях внутри корпорации⁶.

В-четвертых, административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей⁷.

В-пятых, дело об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи.

В-шестых, дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. В частности, суд в качестве апелляционной инстанции может рассмотреть дела об отказе в регистрации в кандидаты в связи с неуказанием сведения о кандидате, его супруге, несовершеннолетних детях⁸. В литературе отмечается своеобразие данной правовой ситуации, когда дела о защите избирательных прав, будучи по своей природе исключительно публично-правовыми, относятся к категории административных дел⁹.

В-седьмых, дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок¹⁰. Полагаем, что отнесение данной категории дел к сфере административного судопроизводства вполне обосновано, так как непосредственно связано с нарушением порядка осуществления административного правосудия. В тоже время судебных органов под данному виду административных дел вторгаются в сферы уголовно-процессуальных правоотношений. Так, в порядке кассации Судебная коллегия Верховного Суда РФ отменила решение нижестоящего суда и направила дела о решении вопроса о компенсации за нарушение разумного срока в сфере по уголовному делу, возбужденному по факту смерти отца истца и возвратило дело в суд для решения вопроса о принятии ад-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36...

² Апелляционное определение Московского городского суда от 14.12.2018 по делу № 33–55012/2018// Справочно-правовая система «Консультант плюс»

³ Федеральный закон от 27.12.2019 № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.12.2019

⁴ См: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год (17.04.2018)// Российская газета. 2018. 17 апреля. Федеральный выпуск № 81(7544)

⁵ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.12.2018)// Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. Август. № 8.

⁶ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018)// Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. Январь. № 1.

⁷ Апелляционное определение Московского городского суда от 16.03.2018 по делу № 33а-93/2018// СПС «Консультант плюс»

⁸ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27.08.2018 № 8-АПГ18–18// СПС «Консультант плюс»

⁹ См: Михайлова Е.В. Административное судопроизводство как процессуальная форма защиты нарушенных публичных прав // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 4. С. 35–39.

¹⁰ См: Кузнецов Е.Н. Рассмотрение дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок в порядке административного производства // Вестник гражданского процесса. 2016. № 1. С. 219–239.

министративного искового заявления к производству, так как у суда на стадии рассмотрения вопроса о принятии административного искового заявления к производству суда отсутствовали правовые основания для вывода о том, что срок судопроизводства по уголовному делу, возбужденному в 1999 году и оконченному с вынесением обвинительного приговора в 2016 году, с очевидностью свидетельствует об отсутствии нарушения права истца на судопроизводство в разумный срок¹.

Особый интерес представляют подведомственные административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям. К ним были отнесен также широкий перечень дел.

Во-первых, дела о приостановлении деятельности или ликвидации общественных объединений (политической партии, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации).

Во-вторых, дела о прекращении деятельности средств массовой информации, дополненные несколькими новеллами: с 2017 г. делами об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису; с 2018 г. делами о признании информации, размещенной в сети Интернет, запрещенной информацией и делами о признании информационных материалов экстремистскими.

В-третьих, дела о взыскании обязательных платежей и санкций.

В-четвертых, дела о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении.

В-пятых, дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

В-шестых, дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке

В-седьмых, дела о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке.

В-восьмых, иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию не психиатрического профиля в недобровольном порядке.

В-девятых, дела о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа

законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни.

С 2016 г. к административным делам составляют заявления о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций рассматриваются в порядке, установленном настоящим Кодексом.

К административной подведомственности не относятся дела: во-первых, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции; во-вторых, дела об административных правонарушениях, а также на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В литературе обращается внимание, что к административной подведомственности не относятся, т.е. не рассматриваются в порядке предусмотренном КАС РФ, дела о внесении исправлений или изменений в записи актов гражданского состояния или заявления о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении².

По нашему мнению, не отнесение дел об административных правонарушениях к сфере административного судопроизводства является достаточно неоднозначным вопросом. Если говорить о существовании самостоятельного административного процесса, то по аналогии с уголовным процессом, имеющим такую же публично-правовую природу и направленным, главным образом, на расследование преступлений и применение мер уголовной ответственности к лицам, совершившим преступление, то исключение из административного судопроизводства дел об административных правонарушениях противоречит логике развития этой сферы права как самостоятельной отрасли публичного права. Однако, позиция законодателя на сегодня является определяющей: к административной подведомственности относятся только дела, закрепленные в ст. 1, 2 КАС РФ.

Сделаем вывод, что вопрос о подведомственности административных дел судам был решен законодателем посредством отнесения вышеназванных категорий дел к компетенции Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции и мировых судей (ст. 17 КАС РФ). Данное положение имеет интересное правоприменение. Достаточно распространенной является ситуация, когда дело, инициированное в порядке административного судопроизводства не может рассматриваться в нем,

² См: Свешников Г.А. Применение понятий подведомственности и подсудности по делам об административных правонарушениях // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 2–1. С. 143–150; Ярков В.В. Подведомственность дел административного судопроизводства (на примере КАС РФ) // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 6. С. 25–31.

¹ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 20.07.2017 № 89-КГ17–9// СПС «Консультант плюс»

так как относится к сфере гражданского судопроизводства. В частности, суды в порядке апелляции устанавливают, что правильное определение вида судопроизводства, в котором подлежат защите права и законные интересы граждан или организаций, зависит от характера правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой. Исходя из разрешения данного вопроса определяется процессуальный закон, подлежащий применению, между сторонами соответствующим образом распределяется бремя доказывания¹.

В качестве примера приведем апелляционное определение Московского городского суда от 20.11.2019 по вопросу об обязанности взыскать компенсации морального вреда, ссылаясь на нарушение права на получение услуги по обязательному медицинскому страхованию². В этом случае суд пришел к выводу, что этот спор не вытекает из административных и иных публичных правоотношений, по сути, касается защиты социальных прав, в связи с чем подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства. Суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что оспариваемое истцом определение суда было вынесено с неправильным применением норм процессуального права. Подобная ситуация встречается достаточно часто в судебной практике.

Судебная коллегия Верховного Суда РФ по административным делам неоднократно обращала внимание на право и возможность суда первой инстанции самостоятельно определить в каком порядке следует рассматривать требования физического лица (в соответствии с КАС РФ или ГПК РФ), принять соответствующее определение и рассмотреть требования по существу.

Таким образом, административная подведомственность – это совокупность определенных дел, отнесенных КАС РФ к компетенции Верховного суда, судов общей юрисдикции и мировых судей, рассматриваемых ими в порядке административного судопроизводства. На наш взгляд, в последние изменения ст. 2 КАС свидетельствуют о сближении норм административного процесса и уголовного процесса: стремление законодателя декриминализовать некоторые «политические» составы преступлений привело к включению этих норм как в КоАП, так и КАС. Подобный дуализм вряд ли можно оправдать формулировкой «обеспечение обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям». По существу, эти нормы представляют составы административных правонарушений. Полагаем, что законодатель должен

решить однозначно вопрос о подведомственности таких дел, убрав их из КоАП или из КАС.

Подведомственность административных дел тесно связана с их подсудностью. Этим понятием может быть охарактеризована субъектная и территориальная компетенция судебных органов определенного вида (общих или специализированных). Данная категория используется для разграничения компетенции по рассмотрению судебных дел между отдельными звеньями общих или специализированных судов³.

Проведенное исследование позволяет сделать административная подведомственность – это совокупность определенных дел, отнесенных КАС РФ к компетенции Верховного суда, судов общей юрисдикции и мировых судей, рассматриваемых ими в порядке административного судопроизводства. На наш взгляд, последние изменения, сделанные в ст. 2 КАС свидетельствуют о сближении норм административного процесса и уголовного процесса: стремление законодателя декриминализовать некоторые «политические» составы преступлений привело к включению этих норм как в КоАП, так и КАС. Подобный дуализм вряд ли можно оправдать формулировкой «обеспечение обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям». По существу, эти нормы представляют составы административных правонарушений. Полагаем, что законодатель должен решить однозначно вопрос о подведомственности таких дел, убрав их из КоАП или из КАС.

Литература

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 02.12.2019)// Собрание законодательства РФ. 2015. 09.03. № 10. Ст. 1391.
2. Федеральный закон от 27.12.2019 № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.12.2019.
3. Апелляционное определение Московского городского суда от 06.11.2019 по делу № 33–50345/2019// СПС «Консультант плюс»
4. См: Апелляционное определение Московского городского суда от 20.11.2019 по делу N33–51656/2019// СПС «Консультант плюс»
5. Апелляционное определение Московского городского суда от 14.12.2018 по делу № 33–55012/2018// Справочно-правовая система «Консультант плюс»
6. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27.08.2018 № 8-АПГ18–18// СПС «Консультант плюс»

¹ См: Апелляционное определение Московского городского суда от 06.11.2019 по делу № 33–50345/2019// СПС «Консультант плюс»

² См: Апелляционное определение Московского городского суда от 20.11.2019 по делу N33–51656/2019// СПС «Консультант плюс»

³ Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Указ. соч. С. 217.

7. Апелляционное определение Московского городского суда от 16.03.2018 по делу № 33а-93/2018// СПС «Консультант плюс»
8. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 20.07.2017 № 89-КГ17-9// СПС «Консультант плюс»
9. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.12.2018)// Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. Август. № 8.
10. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018)// Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. Январь. № 1.
11. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»// Российская газета. 2016. 03.10. № 222.
12. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 02.07.2018 № Ф10-1704/2018 по делу № А68-9131/2017// Справочно-правовая система «Консультант плюс»
13. Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, С.К. Загайнова и др.; под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. 560 с.
14. Бахрах Д.Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал российского права. 2005. № 4 (100).
15. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год (17.04.2018)// Российская газета. 2018. 17 апреля. Федеральный выпуск № 81(7544).
16. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут, 2017. 768 с.
17. Кузнецов Е.Н. Рассмотрение дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок в порядке административного производства // Вестник гражданского процесса. 2016. № 1. С. 219–239.
18. Любимова Е.В. Критерии подведомственности и подсудности в кодексе административного судопроизводства РФ// Вестник Омского университета. Серия: Право. 2015. № 3 (44). С. 221–225.
19. Михайлова Е.В. Административное судопроизводство как процессуальная форма защиты нарушенных публичных прав // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 4. С. 35–39.
20. Свешников Г.А. Применение понятий подведомственности и подсудности по делам об ад-

министративных правонарушений// Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 2–1. С. 143–150.

21. Судебная практика в современной правовой системе России: монография / Т.Я. Хабриева, В.В. Лазарев, А.В. Габов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2017. 432 с.
22. Филатова М.А. О некоторых вопросах подведомственности и процессуальной формы рассмотрения дел административной природы// Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 52–58
23. Ярков В.В. Подведомственность дел административного судопроизводства (на примере КАС РФ) // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 6. С. 25–31.

ADMINISTRATIVE JURISDICTION IN THE CONTEXT OF JUDICIAL ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT

Rozhkova D.D.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

The article pays attention to the study of the jurisdiction of administrative affairs as an independent institution of procedural law. The author comes to the conclusion that administrative jurisdiction is the totality of certain cases attributed by the CAS of the Russian Federation to the competence of the Supreme Court, courts of general jurisdiction and justices of the peace, which they consider in administrative proceedings. The article draws attention to the fact that the inclusion of new categories of administrative cases in the CAS of the Russian Federation related to the provision of judicial control over the observance of human rights led to the consolidation of identical norms in both the CAS and the Code of Administrative Offenses, which can significantly complicate the process of enforcement.

Keywords: administrative court proceedings, administrative case, subjugation, human rights, courts.

References

1. The Code of Administrative Procedure of the Russian Federation of March 08, 2015 No. 21-FZ (as amended on December 2, 2019) // A collection of legislation of the Russian Federation. 2015.09.03. No. 10. Art. 1391.
2. Federal Law of December 27, 2019 No. 494-ФЗ "On Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation" // Official Internet Portal of Legal Information <http://www.pravo.gov.ru>, December 28, 2019.
3. Appeal ruling of the Moscow City Court of 06.11.2019 in case No. 33-50345 / 2019 // ATP "Consultant plus"
4. See: Appeal ruling of the Moscow City Court of November 20, 2019 in case No. 33-51656 / 2019 // ATP "Consultant plus"
5. Appeal ruling of the Moscow City Court of December 14, 2018 in case No. 33-55012 / 2018 // Reference and legal system "Consultant Plus"
6. Appeal ruling of the Judicial Collegium for Administrative Cases of the Supreme Court of the Russian Federation of August 27, 2018 No. 8-APG18-18 // ATP "Consultant Plus"
7. Appeal ruling of the Moscow City Court of March 16, 2018 in case No. 33а-93/2018 // ATP "Consultant Plus"
8. The cassation ruling of the Judicial Collegium for Administrative Cases of the Supreme Court of the Russian Federation of July 20, 2017 No. 89-KG17-9 // ATP "Consultant Plus"
9. Review of judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation No. 4 (2018) (approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on December 26, 2018) // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 2019.August. Number 8.
10. Review of judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation No. 1 (2018) (approved by the Presidium of the Su-

- preme Court of the Russian Federation on March 28, 2018) // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 2019. January. Number 1.
11. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of September 27, 2016 No. 36 "On some issues of the application by the courts of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation" // Russian newspaper. 2016.03.10. Number 222.
 12. The decision of the Arbitration Court of the Central District dated 02.07.2018 No. F10–1704 / 2018 in the case No. A68–9131 / 2017 // Reference and legal system "Consultant Plus"
 13. Administrative proceedings: A textbook for students of higher educational institutions in the direction of "Jurisprudence" (specialist, bachelor, master) / A.V. Absalyamov, D.B. Abushenko, S.K. Zagainova et al .; under the editorship of V.V. Yarkova. M .: Statute, 2016.560 s.
 14. Bahrakh D.N. The jurisdiction of legal affairs and its levels // Journal of Russian Law. 2005. No4 (100).
 15. Report on the activities of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation for 2017 (04.17.2018) // Russian newspaper. 2018.April 17th. Federal Issue No. 81 (7544).
 16. Zelentsov A.B., Yastrebov O.A. Judicial administrative law: a textbook for university students enrolled in the specialty "Jurisprudence". M .: Statute, 2017.768 s.
 17. Kuznetsov E.N. Consideration of cases on awarding compensation for violation of the right to a judicial proceeding within a reasonable time or the right to enforce a judicial act within a reasonable time in an administrative proceeding // Bulletin of Civil Procedure. 2016. No. 1. S. 219–239.
 18. Lyubimova E.V. Criteria of jurisdiction and jurisdiction in the code of administrative proceedings of the Russian Federation // Bulletin of the Omsk University. Series: Law. 2015. No 3 (44). S. 221–225.
 19. Mikhailova E.V. Administrative proceedings as a procedural form of protection of violated public rights // Arbitration and civil procedure. 2016. No. 4. P. 35–39.
 20. Sveshnikov G.A. Application of the concepts of jurisdiction and jurisdiction in cases of administrative offenses // Issues of Russian and international law. 2019.Vol. 9. No. 2–1. S. 143–150.
 21. Judicial practice in the modern legal system of Russia: monograph / T. Ya. Khabrieva V.V. Lazarev, A.V. Gabov and others; under the editorship of T. Ya. Khabrieva, V.V. Lazarev. M .: IZISP, NORMA, INFRA-M, 2017.432 p.
 22. Filatova M.A. On some issues of jurisdiction and the procedural form of consideration of cases of an administrative nature // Journal of Administrative Procedure. 2016. No 1. P. 52–58
 23. Yarkov VV Jurisdiction of administrative proceedings (for example, CAS RF) // Arbitration and civil procedure. 2017. No. 6. P. 25–31.