



# ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА

## НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ 2017 №5

### Главный редактор

Кашкин Сергей Юрьевич,

доктор юридических наук, профессор

### Заместитель главного редактора

Коровяковский Денис Геннадьевич,

кандидат юридических наук, доцент

### Члены редакционной коллегии:

Бирюков Павел Николаевич,

доктор юридических наук, профессор

Волкова Виктория Викторовна,

доктор педагогических наук, доцент

Калиниченко Пауль Алексеевич,

доктор юридических наук, профессор

Кожанков Антон Юрьевич,

кандидат юридических наук

Липатов Эдуард Георгиевич,

доктор юридических наук, профессор

Малько Александр Васильевич,

доктор юридических наук, профессор

Мамитова Наталия Викторовна,

доктор юридических наук, профессор

Мещерякова Ольга Михайловна,

доктор юридических наук, доцент

Мордовец Александр Сергеевич,

доктор юридических наук, профессор

Пашенцев Дмитрий Алексеевич,

доктор юридических наук, профессор

Степанян Армен Жоресович,

кандидат юридических наук, доцент

Чаннов Сергей Евгеньевич,

доктор юридических наук, профессор

Четвериков Артем Олегович,

доктор юридических наук, профессор

Щукина Татьяна Владимировна,

доктор юридических наук, доцент

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (РОСКОМНАДЗОР) — Свидетельство ПИ № ФС 77 - 71270.

### Учредители:

Корнилов Алексей Радионович, Коровяковский Денис Геннадьевич, Понаморенко Владислав Евгеньевич.

Выходит шесть раз в год

ISSN2220-5500

Журнал включен в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук (Перечень журналов ВАК)

Журнал включен в систему Российского индекса научного цитирования

Подписной индекс в Объединенном каталоге «Пресса России» — 82319

Подписной индекс в Официальном каталоге Почты России «Подписные издания» (интернет-каталог) — П5314

Сайт журнала: [www.jur-science.com](http://www.jur-science.com)

Электронная почта: [jur-science@mail.ru](mailto:jur-science@mail.ru)

Почтовый адрес редакции: 107370, г. Москва, Открытое шоссе, д. 1, корп. 7, оф. 72

### Издатель:

НП «Евразийский центр сравнительных исследований», 105094, г. Москва, ул. Гольяновская, 3а, к. 2.

Тел.: 8 926 526 32 75

При перепечатке ссылка на журнал обязательна

Свободная цена



## СОДЕРЖАНИЕ

**О КОНЦЕПЦИИ ЖУРНАЛА «ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА»  
(В СВЕТЕ ОБНОВЛЁННОЙ РЕДАКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ).....4**

### ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО

*Кашкин Сергей Юрьевич*

**СТАНОВЛЕНИЕ НАУКИ ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРАВА И ИНТЕРЕСЫ РОССИИ  
В ГЛОБАЛИЗИРУЮЩЕМСЯ МИРЕ.....6**

*Четвериков Артем Олегович*

**СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ ДЕТЕЙ МИГРАНТОВ  
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ЕС И ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВ.....21**

### МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

*Мещерякова Ольга Михайловна*

**САНКЦИИ ЕС И ИХ ВЛИЯНИЕ НА РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА.....31**

*Ризкин Мария Александровна*

**ПРИВЛЕЧЕНИЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕЙ МОЛОДЁЖИ  
К ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ:  
МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РФ.....36**

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

*Нехайчик Владимир Казимирович*

**РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА В ИССЛЕДОВАНИЯХ  
МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ.....44**

*Чаннов Сергей Евгеньевич*

**ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ.....56**

*Щукина Татьяна Владимировна*

**НОВЫЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ  
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ.  
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ: НОВЫЕ ИМПУЛЬСЫ, ПРИНЦИПЫ МЕТОДЫ.....65**

### УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

*Лепская Марина Юрьевна*

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ОПАСНОСТЬ КАК КРИТЕРИЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА.....70**

*Лобанова Любовь Валентиновна*

**О КОНКРЕТИЗАЦИИ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К УСТАНОВЛЕНИЮ  
МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОСТИ ДЕЯНИЯ, СОВЕРШАЕМОГО В СФЕРЕ ПРАВОСУДИЯ.....77**

### ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

*Андреевский Константин Витальевич*

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....87**

*Николаева Ирина Геннадьевна, Пономоренко Владислав Евгеньевич*

**ИЗМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-ДОКУМЕНТАРНОЙ ОСНОВЫ ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ  
В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ.....95**

### FINTECH LAW

*Достов Виктор Леонидович, Шуст Павел Михайлович, Козырева Анна Дмитриевна*

**НОВЫЕ КОНЦЕПЦИИ ПРИМЕНЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА  
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОЦЕДУР ИДЕНТИФИКАЦИИ.....104**

*Пономоренко Владислав Евгеньевич*

**МИРОВОЙ ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ ТЕХНОЛОГИИ  
РАСПРЕДЕЛЕННОГО РЕЕСТРА В ПЛАТЕЖНОЙ ИНДУСТРИИ.....113**

*Степанян Армен Жоресович*

**КРИПТОВАЛЮТЫ — ПЕРЕДОВОЙ ВЗГЛЯД РЕГУЛЯТОРА  
ИЛИ ВЗГЛЯД ПЕРЕДОВОГО РЕГУЛЯТОРА?.....121**

### РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

*Коровяковский Денис Геннадьевич*

**СИСТЕМА АЛЬТЕРНАТИВНЫХ СПОСОБОВ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В ИСЛАНДИИ  
(ADR В ИСЛАНДИИ).....127**

*Николаева Ирина Геннадьевна*

**РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ В РАМКАХ СЕВЕРОАМЕРИКАНСКОЙ ЗОНЫ  
СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ.....143**

### НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

*Гайдук Сергей Леонидович*

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....157**

*Ирошников Денис Владимирович*

**ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.....164**

### СТРАНИЧКА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

*Зейналов Роман Геннадьевич*

**СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ПРИБАЛТИЙСКОГО ЧАСТНОГО ПРАВА  
СЕРЕДИНЫ XIX ВЕКА И ЕЁ ОТРАЖЕНИЕ В ПРАВОВОЙ МЫСЛИ.....172**



## О КОНЦЕПЦИИ ЖУРНАЛА «ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА»

(в свете обновлённой редакционной политики)

Произошедшие изменения в составе учредителей, редакции и редакционной коллегии журнала «Юридическая наука» (далее – Журнал) с необходимостью, хотя и не радикально, привносят новые акценты в концепцию журнала и направления его развития. При этом необходимо подчеркнуть, что новые учредители и редакция журнала высоко ценят тот большой вклад, который внесла прежняя «команда» во главе с учредителем журнала Д.В. Ирошниковым в создание журнала и выведение его на уровень самых высоких научных и издательских стандартов.

Журнал по-прежнему будет являться научно-практическим изданием, освещающим как фундаментальные вопросы юридической науки, так и прикладные аспекты правового регулирования. Методологическим фундаментом журнала признаются комплексный и системный подходы в исследовании правовых явлений, принцип методологического плюрализма в освещении философско-правовых и теоретико-правовых концепций (таких как социологическая и психологическая школы права, юридический позитивизм, феноменология права и герменевтика права, «синтетические» правовые теории и др.).

Хотя новая редакция продолжает следовать фундаментальному, теоретико-правовому характеру журнала, он приобретает еще несколько, диктуемых временем, тематических доминант.

Так, в свете новой редакционной политики Журнал приобретает ещё и международно-правовую акцентуацию. Освещение получают актуальные вопросы глобализации в правовой сфере, развития международных межправительственных и неправительственных организаций, различных форм международного сотрудничества в том числе в области создания интеграционных объединений (прежде всего Европейского союза и Евразийского экономического союза). Особое место в издании займёт концепция интеграционного права, разработанная доказавшей свою компетентность кафедрой интеграционного и европейского права МГЮУ им. О.Е. Кутафина.

Правовая компаративистика займёт одно из важнейших мест в Журнале. Приоритизируются исследования, в которых анализируется зарубежное законодательство, формулируются рекомендации по возможностям адаптации зарубежного опыта к особенностям отечественной правовой системы и юридической практики.

Ещё одним значимым акцентом в развитии Журнала станет анализ новейшего инструментария правового регулирования экономики, проистекающего из: формирующейся парадигмы цифровой экономики; набирающей всё большую значимость концепции регуляторной политики (под эгидой ОЭСР); принципов антикризисного, риск-ориентированного, социально-ответственного регулирования экономики.

Журнал является межотраслевым, то есть в нём получают освещение как проблематика традиционных отраслей российского права, так и актуальные проблемы формирования новых отраслей права и отраслей законодательства.

Важное место в журнале будет отводиться вопросам профессионализации юриста в свете быстро меняющейся карты профессиональных компетенций и требований рынка труда.

В журнале на постоянной основе будет предоставляться трибуна молодым учёным.

Таким образом, основными методологическими принципами настоящего издания являются:

- межотраслевой и межкомпетентностный подход;
- приоритет комплексных, на стыке научных специальностей и образовательных компетенций, исследований;
- сквозной анализ конкуренции и взаимодействия правопорядков (международного, национальных и наднациональных);
- исследование международных организаций, а также мало формализованных международных регуляторов, влияние их регулятивной практики и стандартов на национальные и иные правовые системы.

Журнал издается Издательским домом «Publishing Group», входящим в Евразийский центр сравнительных исследований. Редакция рассчитывает на сотрудничество с научно-образовательными учреждениями, экспертным сообществом, средствами массовой информации, всеми интересующимися вопросами развития юридической науки, законодательства, правоприменительной практики.

*С уважением, редакция.*

# ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО

**Кашкин Сергей Юрьевич**

заведующий кафедрой интеграционного и европейского права  
Московского государственного университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук, профессор  
E-mail: info@eulaw.edu.ru

## СТАНОВЛЕНИЕ НАУКИ ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРАВА И ИНТЕРЕСЫ РОССИИ В ГЛОБАЛИЗИРУЮЩЕМСЯ МИРЕ

### Аннотация.

Целью статьи является анализ правовых проблем, связанных с формированием современного интеграционного права в условиях глобализации, местом интеграционного права в системе юридического образования и формированием общей интеграционной политики России.

Предметом статьи выступают нормы интеграционного права, международного права, права Европейского Союза (ЕС) и внутригосударственного права, направленные на решение указанных проблем.

Статья написана с использованием общенаучных, философских и специальных юридических методов познания, в частности исторического, формально-юридического и сравнительно-правового методов.

По результатам в статье дается характеристика этой науки и перспектив её развития, а также современная мировая картина глобализации через призму формирующих её интеграционных отношений.

Проведённый в статье анализ формирования новой юридической науки интеграционного права и её связь с правовым образованием и практикой впервые осуществляется в российской юридической науке. Положения, сформулированные в данной статье, могут использоваться в дальнейших исследованиях по вопросам интеграционного, международного, европейского и сравнительного права.

В работе также сформулированы практические предложения, которые рекомендуется учесть в деятельности органов государственной власти России. В частности, высказывается мнение, что геополитическим интересам Российской Федерации соответствует гибкая многовекторная интеграционная политика, обеспечивающая оптимальное развитие нашей страны в сложных современных условиях. Россия должна перехватить инициативу и эффективно использовать механизмы регулирования интеграционных отношений для целенаправленного управления процессами глобализации, а не быть в этом основополагающем вопросе пассивным наблюдателем.

**Ключевые слова:** интеграция, интеграционное право, интеграционные отношения, процессы, глобализация, правовая наука, практика, Россия, теория, образование, кризис.

### Abstract.

The aim of the article is to analyze legal problems related to the formation of modern integration law in the context of globalization, the place of integration law in the system of legal education and the formation of Russia's overall integration policy.

Scope of the study are the norms of integration law, international law, European Union (EU) law and domestic law, aimed at solving these problems.

The article is written using general scientific, philosophical and special legal methods of cognition, in particular, historical, formal-legal and comparative-legal methods.

Based on the results, the article gives the characteristic of this science and development prospects, and also the modern world picture of globalization through a prism of integrating relations forming it.

The analysis of the formation of a new legal science of integration law carried out in the article and its connection with legal education and practice is for the first time conducted in the Russian legal science. Its provisions can be used in further studies on issues of integration, international, European and comparative law.

The article also formulates practical suggestions, which are recommended to be considered in the activity of public authorities of Russia. Particularly, it is also suggested that a flexible multi-vector integration policy that ensures the optimal development of our country in today's challenging conditions corresponds to the geopolitical interests of the Russian Federation. Russia should seize the initiative and effectively use the mechanisms for regulating integration relations for purposeful management of the processes of globalization, and not be a passive observer in this fundamental issue.

**Keywords:** Integration, integration law, integration relations, processes, globalization, legal science, practice, Russia, theory, education, crisis.

### 1. Формирование интеграционного права как науки

Любой исследователь конкретных интеграционных организаций вынужден обращаться к опыту других многочисленных интеграционных организаций и неизбежно убеждается, что у них много общего. Это похоже на то, как, изучая право отдельного государства, мы обращаемся к общей теории государства и права.

Пытаясь давать оценки, определения и характеристики сравнительно недавно отчётливо проявившему себя интеграционному праву, учёные ещё не до конца определили что это: наука, сфера правового регулирования, отрасль права, его отдельный институт или автономная правовая система?

Однозначного, полного и чёткого ответа на этот вопрос пока не дали ни юридическая наука, ни практика. Новому явлению необходимо время для осознания и самоидентификации, а также для понимания значения, взаимодействия и места среди других наук и сфер правового регулирования. Этот процесс становления нового в праве встречает естественное принятие, непринятие, соревнование с прошлыми позициями, борьбу идей и научных школ, в результате чего побеждает позиция, которая адекватнее отражает и регулирует правом реалии быстро меняющейся современной жизни. Эта наука не обязательно должна победить

здесь и сейчас, но она должна иметь право, говоря языком международников, на мирное научное сосуществование и развитие.

Действительно, компоненты, из которых складывается современное интеграционное право, очень неоднородны по «степени интегрированности» и уровню «наднациональности», но оно охватывает всё более широкие сферы правового регулирования общественной жизни. Отдельные составляющие его элементы, в свою очередь, приобретают всё больше своеобразия и автономии, отличий как от государств и государственного права, так и от классических международных организаций и международного права.

Такое разнообразие и изменчивость предмета изучения, а также отсутствие устойчивейшей научной доктрины облегчает положение «внутреннего цензора», сидящего в каждом учёном, берущемся исследовать новую, столь сложную и неоднозначную тему.

Принципиальной особенностью интеграционного права является то, что оно отсутствует как единая для всего мира совокупность обязательных правовых норм, непосредственно регулирующих определённую сферу общественных отношений. Это новая, формирующаяся усилиями теоретиков



и практиков своеобразная обобщённая модель (или несколько сходных моделей) правового регулирования межгосударственных и внутригосударственных отношений, возникающих в процессе интеграции и глобализации. Однако эта модель приобретает реальную форму и содержание и на практике регулирует широкий круг общественных отношений через правовые нормы конкретных интеграционных организаций.

Так, например, наиболее развитая интеграционная организация — Европейский Союз, первоначально возникший в форме, очень похожей на стандартную международную организацию, постепенно превратился в общепризнанную самостоятельную правовую систему, в которой действует принцип верховенства и прямого действия, существует обширное первичное, вторичное и прецедентное право, которому непосредственно подчиняются субъекты данного права. К ним относятся государства-члены, институты и органы Союза, юридические и физические лица и т.д., для которых это право является обязательным. Существуют и правовые инструменты, обеспечивающие реализацию этого права.

Так научная абстракция, будучи воплощённой в право ЕС, становится действительно применимым правом со многими его характеристиками. При этом в нём совмещаются как элементы международного права, так и все в большей степени компоненты внутреннего права государств. Аналогичные черты в той или иной степени наблюдаются и в любой другой интеграционной организации, хотя интеграционное право, реализуемое в каждой из них, имеет свои специфические особенности. Таким образом, едва ли обоснованно отрицать, что существует отдельно право ЕС и право каждой отдельной (достаточно развитой) интеграционной организации.

Фактически нет некоего «общего для всех интеграционного права» как отрасли права или отдельной правовой системы. Однако реально существует наука интеграцион-

ного права. Именно она способствует созданию и совершенствованию конкретных интеграционных правовых систем и правовых порядков. И именно она необходима нашей стране для создания необходимых для выживания в современных условиях глобализации подлинно эффективных интеграционных организаций с участием России.

В отечественной правовой доктрине любой отрасли права, как правило, соответствует правовая наука, её изучающая. Данный подход абсолютно справедлив и привычен, когда речь идёт о внутригосударственных отношениях. Однако по ряду причин применить его к интеграционному праву не представляется возможным.

В Большом юридическом словаре отрасль права определяется, как «относительно самостоятельное подразделение системы права, состоящее из правовых норм, регулирующих качественно специфический вид общественных отношений... Важным признаком выделения отрасли права является наличие у неё специфического метода правового регулирования»<sup>1</sup>.

Право Европейского Союза, выступающее как общепризнанная примерная «модель» интеграционного права, так же, как и международное право, представляет собой не отрасль права, а особую, самостоятельную правовую систему со своими специфическими субъектами и самостоятельной сферой регулируемых общественных отношений. Поэтому уместно признать, что применять общие критерии не только к Европейскому Союзу, но и к интеграционному праву в целом нет оснований.

Следовательно, интеграционное право по своей природе не может быть ни отдельной отраслью права, ни представлять собой и единую определённую правовую систему, но является «собирающей» совокупностью реально существующих в мире интеграционных правовых систем и организаций, выработавших в процессе развития и адаптации к реальной действительности свои собственные методы.

Правовые нормы интеграционных организаций (таких, как ЕС) имеют тенденцию к образованию реальных самостоятельных правовых систем, а принципы построения подобных систем, равно как и сами эти системы — отдельно и в совокупности — требуют комплексного и системного предметного изучения, которое становится возможным только в рамках принципиально новой науки интеграционного права.

Наука интеграционного права — это сфера человеческой деятельности, направленная на разработку и теоретическую систематизацию объективных данных о закономерностях развития и правовом регулировании процессов интеграции для использования их на практике.

Методы интеграционного права — это методы правового регулирования общественных отношений правом интеграционных организаций и методы познания и изучения действующего права таких организаций, регулируемых ими сфер общественной жизни, науки и учебной дисциплины.

Как представляется, в рамках интеграционного права происходит формирование своего собственного своеобразного метода правового регулирования общественных отношений, весьма чётко отражающего его природу. Так, неоднократно отмечалось, что интеграционное право имеет черты, более всего сходные с международным правом и конституционным правом.

Для международного права характерен прежде всего метод координации интересов равноправных и суверенных партнёров, которыми являются прежде всего государства.

Для внутреннего права государств столь же естественным является метод субординации, предусмотренный иерархией конституционных и иных норм законодательства государства.

Соответственно, в праве интеграционных организаций сначала, нередко с использованием международно-правовых механизмов, достигается координация, согласованность позиций участников, а затем — уже с использованием государственно-подобных и над-

государственных средств — осуществляется подчинение и реализация согласованных ранее договоренностей. Это с определённой долей условности можно назвать методом скоординированной субординации. Такое диалектическое единство и борьба противоположностей, выражающееся в свободе принятия государствами-членами решений и обязанности их выполнения, является одним из главных «двигателей» и гарантов интеграции.

Поскольку право любой интеграционной организации формируется на базе сложившихся ранее правовых систем национальных государств, и ставится задача создания единообразного правового пространства, то необходимы методы обеспечения такой правовой однородности. Поэтому сущность интеграционного права заключается в правовой интеграции, которая осуществляется между государствами-членами посредством применения двух основных специфических методов: метода гармонизации (сближения) и метода унификации (приведения к единообразию) национальных правовых норм в рамках интеграционной организации.

Эти два базовых метода тоже в определённой степени отражают философию метода скоординированной субординации — сначала на основе демократических процедур, учитывающих позиции государств-членов, принимаются законодательные акты интеграционной организации в форме учредительных документов, как базового первичного права, а также директив, приводящих к гармонизации (сближению с учётом специфики государств) или регламентов, обеспечивающих полную унификацию правоположений государств-членов. Затем для регламента обеспечивается немедленное исполнение принятого законодательства, а для директивы — после вступления её в силу по завершении процесса трансформации положений директивы во внутреннее законодательство государств-членов. К этим методам примыкают близкие по своим правовым последствиям методы рецепции, трансформации и стандартизации, широко применяемые в процессе интеграции.

<sup>1</sup> Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. /Под ред. проф. А.Я. Сухарева.— М.: ИНФРА-М, 2007. С. 499.



Поскольку интеграция представляет собой совместное строительство новых общественных отношений государствами-участниками, в этом строительстве особенно важно каждому следовать заранее заданному и четко выверенному плану. Таким стратегическим планом, как правило, является цель, обычно фиксируемая в учредительном договоре. Поэтому особое значение в интеграционном праве придается специфическому для него телеологическому<sup>2</sup> методу — методу целеустановки и сверки каждого действия организации с общими интеграционными ценностями<sup>3</sup>, целями<sup>4</sup> и задачами.

Кроме того, в интеграционном праве используются те же методы регулирования общественных отношений, которые характерны для современных государств: методы уполномочивания, позитивного обязывания и запрета; императивный и диспозитивный методы; коллизионный метод.

Целесообразно также вычлнить функции интеграционного права. Среди них следует выделить прежде всего гносеологическую, эвристическую и прогностическую функции, поскольку интеграционное право направлено не просто на создание теоретической базы интеграции, но и на её последующее применение на практике.

Можно выделить ещё один элемент науки интеграционного права — её основополагающие источники. К ним, прежде всего, относится совокупность учредительных документов интеграционных объединений, а также документов, утверждающих структуру и компетенцию действующих в них наднациональных институтов и органов. Целесообразно было бы признать в качестве источников интеграционного права и то, что в праве ЕС называется вторичным и прецедентным правом, учитывая тот факт, что правовые решения, принимаемые на наднациональном уровне, как правило, находят отражение и в национальном законодатель-

стве, которое вынуждено подстраиваться под наднациональное в результате косвенного действия права ЕС. К источникам науки интеграционного права также относятся её доктрина и, конечно же, практика реализации интеграционных отношений.

Интеграционное право, как и международное, действует как бы за пределами национальной правовой системы и иначе, чем национальное право. Однако оно одновременно интегрировано во внутреннее право государств-членов и становится его составной частью. Соответственно, и как наука, интеграционное право должно занимать особое место, представляя собой новый самостоятельный компонент постоянно развивающейся системы правовых наук. Эта наука отражает возникшие со второй половины XX века качественно новые общественные отношения и формирующиеся для их регулирования новые правовые принципы, приёмы и инструменты.

События XX века, научно-техническая, информационная революции, глобализация — существенно изменили парадигму развития многих отраслей права, внеся в них новые методы и задачи, а крах колониальной системы после Второй мировой войны, и особенно развал Советского Союза, — привели к изменению баланса сил и в значительной степени — к пересмотру содержания международных отношений и регулирующего их международного публичного права. В условиях развивающейся глобализации у государств и сформировавшихся интеграционных объединений появились глобальные обязательства, а классическое понимание суверенитета стало перестраиваться и переосмысливаться с учётом новых геополитических реалий. Всё это повлияло на формирование тех или иных черт интеграционного права.

Прежде всего, интеграционное право исторически заимствовало черты международного и внутреннего права различных

стран, активно соединённые посредством теории государства и права с применением сравнительного правоведения. При этом оно смогло вместить в себя практически все известные отрасли внутреннего права государств, и этот процесс «отраслевого расширения» сферы действия интеграционного права, особенно на примере права ЕС и других, наиболее продвинутых интеграционных союзов, ускоряется.

Интеграционное право изучает многочисленные международные и в то же самое время государствовподобные интеграционные образования, одновременно включающие в себя в различных сочетаниях черты как минимум трёх видов государственных союзов: международной межправительственной организации, конфедерации и федерации. Оно имеет сходства и во многом пересекается с «классическими» правовыми системами (национальным и международным правом), но не сводимо полностью ни к той, ни к другой.

При этом интеграционное право имеет комплексный объект изучения и правового регулирования. Оно является синтетическим по своей природе и представляет собой всю обобщённую, теоретически абстрактную, но при этом реально существующую совокупность права интеграционных образований, и, лишь будучи разделённой на конкретные интеграционные правовые порядки, уже через их правовое регулирование это право обеспечивает регламентацию разнообразных общественных отношений в правовых системах (этих интеграционных организаций), системах внутреннего права (конкретных государств, входящих в эти организации) и может далее распространять своё действие на различные отрасли и институты, как частно-, так и публично-правовые.

Чрезвычайно ценным является то, что, поскольку в интеграционные процессы вовлечены десятки различных государств разных континентов, стран, относящихся к разным «правовым семьям», правовым культурам и правовым системам разных государств, в интеграционном праве происходит сме-

шение, синтез и взаимодействие различных правовых традиций и инструментов, обогащающих мировое право в целом.

Поэтому со всей определённой можно признать, что наука интеграционного права является формирующейся комплексной междотраслевой наукой.

Наука о правовом регулировании интеграции, имеет своим предметом обобщение, анализ и сопоставление правового регулирования общественных отношений, составляющих совокупный мировой интеграционный опыт во всех его формах и проявлениях. Она изучает достижения и ошибки различных интеграционных организаций, правовых механизмов, приёмов и методов, применяемых для регулирования общественных отношений, вовлечённых в интеграционные процессы, наднациональные механизмы, обеспечивающие жизнедеятельность интеграционных объединений и их взаимодействие с государствами, международными организациями и другими субъектами международного права.

Наука интеграционного права — это обобщённое знание об общественных отношениях, связанных с формированием, развитием, принципами, правовыми инструментами и закономерностями развития различных интеграционных правовых систем (организаций), том общем в их правовом регулировании, что их сближает, а также о том особенном, что их отличает друг от друга. Развитие этой науки и этого права состоит в процессе естественной гармонизации и частичной унификации правового регулирования интеграционных процессов, связанных с однородными общественными отношениями при одновременном поиске и «самоидентификации своей интегрированности», её оптимального уровня, границ и динамики каждым конкретным интеграционным правовым порядком.

Наука интеграционного права — это также и максимально широкая и комплексная область правовых знаний, обеспечивающая изучение, анализ и применение на практике интеграционных инструментов, являю-

<sup>2</sup> От греческого «telos», в римском праве «teleo» — цель.

<sup>3</sup> Подробнее см. С.Ю. Кашкин, А.О. Четвериков Право Европейского Союза в 2 тт. Т. 1 Общая часть: учебник для бакалавров. - 4-е изд., перераб и доп. - М.: Юрайт, 2013. С. 127-128.

<sup>4</sup> Подробнее см. там же. С. 214-218.



щихся одновременно концентрированным и конструктивным выражением сравнительного права в контексте глобализации.

Надо признать, что в целом теория интеграционного права нередко вынуждена догонять и обобщать сложившуюся в разных районах мира уже довольно обширную интеграционную практику. В то же время формирование, например, Европейского права, происходило и всё в большей степени происходит благодаря должному научно обоснованному «правовому прогнозированию». Достаточно вспомнить «коммунитарный метод» Монне — Шумана и Учредительные договоры сообществ и Союза (создававшиеся, в том числе, и учёными-юристами), а также основанные на научном знании прецедентные решения Суда Европейских сообществ, сформулировавшие основополагающие принципы (например, прямого действия и верховенства права ЕС и косвенного действия права ЕС), указавшие пути и средства к реализации Европейской интеграционной идеи. Поэтому наука интеграционного права призвана эффективно прогнозировать пути и направления развития интеграции в условиях глобализации.

Интеграционная наука опирается на разработанный ею комплекс основополагающих принципов, идей, доктрин, возможность на базе анализа и синтеза, а также с использованием проверенных на практике своеобразных, присущих ей приёмов и методов создавать модели правового регулирования и применять их для формирования соответствующих общественных отношений в реальной жизни.

Интеграционное право — это сложная взаимопереплетающаяся совокупность правовой теории и практики, ставящая перед собой в качестве идеала почти невыполнимую сверхзадачу — понять и направить во благо человека те многократно усиливаемые интеграцией возможности соединения усилий людей и государств в меняющихся рамках их общественной организации, с тем чтобы взять под разумный демократический контроль будущее нашей планеты.

Наука интеграционного права призвана предопределять динамику и направления развития этих процессов, вырабатывать правовые механизмы и принципы соединения интересов народов и государств, интеграционных институтов и органов — с интересами простых людей. В идеале её задача состоит в оценке и совершенствовании эффективности этих правовых приёмов и методов для контроля неотвратимого процесса глобализации в интересах человека и человечества.

Единство и многообразие интеграционного права соединяются логикой его стремления к обеспечению эффективного осуществления интеграционными порядками регулирования соответствующих общественных отношений.

Интеграционное право, которое раньше играло весьма вспомогательную роль, всё более явно влияет на самые различные стороны эволюции права в современном мире, а адекватное представление о нём невозможно вне сравнительно-правового контекста. Оно тесно связано с общей эволюцией мирового права и оказывает на его развитие возрастающее влияние, приводя к качественным изменениям всемирного значения, которые необходимо исследовать и учитывать на практике. Оно превратилось в главный, и при этом сравнительно демократический, «антимонопольный» инструмент правовой глобализации.

В современном глобализирующемся мире эволюция права происходит всё более ускоряющимися темпами. Она проявляется во взаимодействии посредством использования инструментария сравнительного права, зарубежного права разных стран, международного права и интеграционного права — более всего на примере наиболее развитого и общеизвестного — права Европейского Союза.

Большое значение для унификации экономических, политических, культурных, идеологических и иных факторов, под воздействием которых функционирует право, имеют процессы интеграции и глобализа-

ции. Они влияют и на международное, и на конституционное право, а также на любую отрасль законодательства, создавая базу общих тенденций развития современного права.

Замена стихийного развития сознательным и целенаправленным правовым регу-

лированием посредством творческого использования богатого инструментария интеграционного права превращается в один из важнейших способов обеспечения стабильности государств, адаптации их к изменяющимся условиям и обеспечения жизнеспособности человечества.

## 2. Интеграционные процессы современного мира и Российская Федерация

Анализ недавних событий на Украине через призму происходящих в мире интеграционных процессов позволяет нам увидеть, как регулируемые правом общественные отношения влияют на все стороны современной внутрисударственной и международной жизни.

Трагические события на Украине в 2013–2017 гг. внешне как будто носят внутрисударственный характер и предполагают результат развития украинской государственности. Однако они чётко отражают хрупкость взаимозависимостей современного мира и его глобально-интеграционный характер. Они прямо связаны с процессами интеграции и дезинтеграции, пронизывающими все уровни регулируемых правом общественных отношений.

Так, внешне Украина, входившая ранее в интегрированный правопорядок бывшего СССР, в результате его дезинтеграции обрела собственную государственность. Она, с одной стороны, оставалась в постсоветском интеграционном пространстве СНГ, которое характеризовалось слабостью связей и неопределённостью перспектив. С другой — США и Европейский Союз старались направить её на путь евроинтеграции и вступления в НАТО.

Прежде всего это делалось для того, чтобы не допустить обращения Украины к более серьёзным, перспективным и эффективным формам интеграции с участием Российской Федерации и её партнёров на постсоветском пространстве.

Был сорван проект вступления Украины в Таможенный союз с Россией, Беларусью и Казахстаном. ЕС инициировал программу Восточного партнёрства, главной целью ко-

торого была «привязка» с минимальными финансовыми затратами со стороны ЕС ряда бывших республик СССР, в том числе и Украины, к Европейскому Союзу. При этом реальных экономических стимулов и финансовых средств этой программой для Украины не предусматривалось. Нельзя не отметить, что аналогичная деятельность США и ЕС на постсоветском пространстве в отношении действующих и перспективных партнёров РФ по интеграционным отношениям продолжается.

Украина проделала значительную организационно-правовую и идеологическую работу для того, чтобы приспособиться к стандартам ЕС и готовилась к ассоциации с этой организацией. Договор об ассоциации, однако, предусматривал далеко не полезные для украинской экономики и сельского хозяйства изменения, которые вызвали широкий резонанс в обществе и правительстве.

С другой стороны, на Востоке успешно развивался Таможенный союз. Всё более реальной становилась понятная и достаточно удобная интеграция Украины в формирующийся более эффективный и предлагающий равноправные и взаимовыгодные отношения Евразийский экономический союз.

Тогда пытавшийся усидеть одновременно на двух стульях президент Янукович предложил отсрочить подписание кабального для Украины договора об ассоциации с Европейским Союзом и начал более реалистично присматриваться к возможным перспективам вступления в Евразийский экономический союз. В свою очередь, США и ЕС решили ускорить давно готовившуюся провокацию



со свержением Януковича и втягиванием Украины в кровопролитную гражданскую войну. В качестве приманки использовали обещание подписать договор об ассоциации Украины в ЕС.

Главное, что важно понять в связи с кажущимся нелогичным глобальным обострением международной обстановки в абсолютно нецивилизованных, фашистских формах и в полном противоречии с высокими гуманистическими идеалами, провозглашаемыми явными и даже не скрывающимися организаторами и вдохновителями украинской трагедии — США и ЕС, — кому и почему это выгодно?

И в ответе на этот вопрос на первый план опять выходят аргументы, связанные с современными процессами интеграции и глобализации.

Дело в том, что почти все экономические, национально-исторические, религиозные, культурные, оборонные и иные факторы украинской трагедии используются в связи с интеграционными процессами.

Взаимосвязи, взаимозависимость, скорость и главное — масштабы исторических процессов в современном мире резко усилились. На этом фоне обострилось стремление Соединенных Штатов любыми путями обеспечить свое доминирование в мире и, соответственно, необходимость для государств, которые хотят сохранить в этих условиях свою независимость — искать партнёров для создания жизнеспособных интеграционных союзов. Поэтому именно на этих интеграционных направлениях и разворачиваются сегодня основные «сражения» за судьбы будущего мира.

Неудивительно, что главным достижением России за последнюю четверть века, которое, по словам З. Бжезинского, «проглядели» США<sup>5</sup>, явилось начало формирования действительно эффективного интеграционного образования на постсоветском пространстве — Евразийского экономического союза. В нём впервые достаточно полно ис-

пользовались инструменты наднационального права.

Поэтому главный удар на Украине был предназначен России как интеграционному союзообразующему центру<sup>6</sup>, позволяющему рассматривать РФ не только в масштабах общего экономического пространства с ЕС от Лиссабона до Владивостока, о чём неоднократно говорил В.В. Путин, но и в качестве «геополитического моста», связывающего Европу с перспективным Азиатско-Тихоокеанским регионом, где сосредоточена большая часть населения мира.

Если представить Россию за счёт экономических, политических, военных, информационных и других санкций Запада в виде государства-изгоя, государства-неудачника, изолированного от «цивилизованного» мира, то такой имидж мешал бы успешному осуществлению интеграции России как на западном, так и на восточном направлении. Это препятствовало бы успешному поиску заинтересованных участников будущих союзов, подрывало бы их перспективы — не только экономические, политические, оборонные, но и идеологические.

Одновременно с Россией события на Украине наносят серьёзный удар и по Европейскому Союзу, который с 2008 г. достиг паритета с США по размерам валового национального продукта и стал реальным экономическим конкурентом Соединенных Штатов.

Так, «украинская политика» США в отношении ЕС приводит не только к большим экономическим потерям Евросоюза в плане ненужных ему санкций против России, но и к фундаментальной дискредитации изначальных задач и целей интеграции в Европе. Главной целью европейской интеграции после Второй мировой войны должно было стать установление прочного мира и стабильности на континенте. Так, ст. 3, Договора о Европейском Союзе (далее ДЕС), закрепляющая его фундаментальные цели, в п. 1 утверждает, что «Союз ставит целью содей-

ствовать миру, своим ценностям и благосостоянию своих народов». «В своих отношениях с остальным миром Союз утверждает и продвигает свои ценности и интересы..., способствует миру, безопасности, устойчивому развитию планеты, солидарности и взаимному уважению народов..., защите прав человека..., неукоснительному соблюдению и развитию международного права, особенно соблюдению Устава Организации Объединенных Наций» (п. 5 ст. 3)<sup>7</sup>.

Лиссабонским договором 2007 г. высшими в иерархии права ЕС признаны ценности Европейского Союза, закреплённые в ст. 2 ДЕС: «Союз основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая лиц, принадлежащих к меньшинствам»<sup>8</sup>. Вместо этого, ведомый США, Европейский Союз не только вовлекается, но и становится инициатором не присущей ему роли нарушителя мира, прав человека и нерушимости границ в Европе. Это приводит к подрыву собственных правовых, морально-нравственных и идеологических устоев и основ изначально мирной самоидентификации ЕС.

Более того, солидарность Европейского Союза с украинской политикой США приводит к нарушению базовых принципов и ценностей этой интеграционной организации, что разрушает как идейно-политические основы, так и имидж Евросоюза в мире в целом, привлекательность мирного европейского интеграционного проекта. В результате нарушаются его базовые ценности и ослабляется его «мягкая сила», столь эффективно работавшая ранее на авторитет и расширение ЕС.

Ещё более опасным для самого существования ЕС и его самоидентификации является попытка включения в него такого взрывоопасного компонента, как Украина, охваченная пламенем гражданской войны и осуществляющая геноцид русскоязычного

населения в Донецке и Луганске, чего старательно стремятся не замечать ни в Америке, ни в Европе. Такое государство абсолютно не соответствует даже элементарным формальным требованиям ЕС к государству — ассоциированному члену ЕС.

Еще труднее представить себе такого полноценного члена Европейского Союза даже в отдалённой перспективе. У Европейского Союза и без Украины хватает регионов, готовых отделиться от государств-членов Союза. Это и брэксит Великобритании, Шотландия, Каталония, Венеция и т.д. Но там хотя бы нет гражданской войны и есть сравнительно высокий уровень экономической жизни и политической культуры, позволяющие искать консенсус.

Более того, расположенная между Евросоюзом и Россией Украина, раздираемая на части огнём гражданской войны и ненавистью, является серьёзным препятствием для перспектив развития интеграционных отношений между Европейским Союзом и Российской Федерацией.

Кроме того, контролируя Украину, США получают доступ к вожделенному «газовому вентилю», посредством которого они могут осуществлять энергетический шантаж Европы, а главное — навязать ей свой дорогостоящий сланцевый газ вместо привычного и эффективного российского.

Как это ни удивительно, более всех выиграл от Украинского кризиса находящийся в тысячах километров от Киева Пекин, который сумел использовать упомянутые интеграционные факторы для резкого усиления своих переговорных позиций с Российской Федерацией по газу, вооружениям и многим другим вопросам. Эта крупная держава всё более тонко стремится учитывать тенденции развития интеграционных процессов и наполнять свои паруса ветрами интеграции. Позиции Китая по этим вопросам необходимо своевременно предвидеть и учитывать.

<sup>7</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. — М.: ИНФРА-М, 2008. С. 171–172.

<sup>8</sup> Там же. С. 170.

<sup>5</sup> Brzezinski Z. Russia needs to be offered a «Finland option» for Ukraine. The Financial Times. L. Feb. 22, 2014.

<sup>6</sup> К которому, естественно и автоматически склонны примыкать соседние средние и малые государства.





Сегодня правовое регулирование интеграционных процессов в различных районах мира фактически является попыткой юридическими средствами осуществлять контроль за процессами глобализации, определяющей будущее Человечества. Таким образом интеграция (экономическая, политическая, оборонная, транспортно-логистическая, образовательная, научно-информационная, межрегиональная, в той или иной сфере общественных отношений) — стала одновременно проявлением, формой развития и механизмом регулирования глобализации в современном мире.

Интеграция может по глубине и интенсивности связей быть частичной, комплексной, полной, а по пространственным масштабам — приобретать межрегиональный и даже глобальный характер. Вариант объединения или одновременного сочетания двух или более интеграционных союзов представляет собой уже «интеграцию интеграций» — особенно перспективное и масштабное направление интеграции.

Очередной виток ускоренной стратегической интеграции в глобальном масштабе был вызван несколько неожиданным для США успехом интеграционных процессов с участием России, проявившимся с формированием и развитием БРИКС, а также на постсоветском пространстве в форме Таможенного союза, а особенно с появлением в 2015 г. Евразийского экономического союза.

Соединённые Штаты, надеявшиеся ранее определять ход процесса глобализации относительно завуалированными методами, решили отреагировать на это на «интеграционном фронте» более ясно и откровенно. Для этого они инициировали украинскую трагедию, чётко показали зависимость Европейского Союза от США. Эта страна усиленно создает очаги напряжённости по всему периметру государственной границы России (Украина, Турция, Приднестровье, Нагорный Карабах, Среднеазиатские республики...). США стремятся осложнить положение в связанных с РФ интеграционными отношениями странах (Беларусь, Казахстан, Армения, Кыргызстан) и в го-

сударствах, дружественно расположенных к РФ, вплоть до Латинской Америки (Сирия, Куба, Венесуэла, Аргентина, Монголия, Вьетнам и т.д.). Соединённые Штаты резко ускорили создание интеграционных объединений со своим прямым участием и доминированием для того, чтобы ограничить возможности расширения и углубления интеграционного развития нашей страны и её союзников.

Так, к существующей с 1994 г. интеграционной организации НАФТА (зоны свободной торговли между США, Канадой и Мексикой), 5 октября 2015 г. добавилось Транстихоокеанское партнёрство, включающее 12 стран Азиатско-Тихоокеанского бассейна. На долю этого партнёрства приходится 40% оборота мировой торговли.

Президент США Д. Трамп заявил о выходе Америки из Транстихоокеанского партнёрства, но, по моему глубокому убеждению, он скорее изменит какие-либо внешние элементы формы этого интеграционного объединения, внесёт в договор поправки, чем действительно откажется от столь выгодного многоцелевого политического, экономического и правового механизма организации своего господства в Тихоокеанском бассейне и мире в целом. Ибо в противном случае главной силой этого созревшего для более тесной интеграции пространства может стать КНР, что уже совсем не на руку Соединённым Штатам. Кстати, едва ли это стратегически перспективно для оборонных, политических и экономических интересов России в этом регионе.

Ослабленный (не без прямых усилий США) Европейский Союз, потерявший своё лицо, США стремятся втянуть в создаваемое сегодня вопреки интересам народов Европы Трансатлантическое партнёрство. Это зона свободной торговли между США и ЕС. На его долю приходится 60% мирового валового внутреннего продукта и 33% оборота мировой торговли. Создание этого партнёрства, представляющего собой прежде всего зону свободной торговли, может окончательно подчинить ЕС США.

Необходимо признать, что выход Великобритании из ЕС существенно ослабляет позиции Европейского Союза на переговорах с США о Трансатлантическом партнёрстве. Оба партнёрства, возглавляемые США, могут уже в 2018 г. охватить 2/3 общего оборота мировой торговли.

Помимо упомянутых трансокеанских партнёрств, США к 2020 году планируют осуществить ещё один важный интеграционный проект, в котором будет присутствовать использование наднациональности, существенно ограничивающей суверенитет государств. Это Соглашение о торговле услугами. В весьма конфиденциальные переговоры о нём вовлечено уже более 50 государств мира. Оно может существенно ослабить ВТО и направлено на достижение экономического глобального господства Соединённых Штатов. Ни Россия, ни Китай в эти планы не посвящены.

В области оборонной интеграции Трамп заявил о намерении США создать на Ближнем Востоке аналог НАТО.

Таким образом, на фоне этих событий высвечивается вполне конкретный план создания глобальной проамериканской сети интеграционных группировок, призванных окружить Российскую Федерацию новым «железным занавесом», на этот раз уже не просто из враждебных государств, а руководимых США интеграционных союзов. Невозможно поверить, что забота Трампа о том, чтобы «снова сделать Америку сильной», вместе с резким увеличением военных расходов может привести к отказу от планов мирового господства — этот процесс и широкое применение интеграционных механизмов, в том числе интеграции интеграций, неотделимы друг от друга.

Недавно был широко озвучен ещё один глобальный интеграционный проект, инициированный второй экономикой мира — КНР.

Это китайская инициатива «Один пояс, один путь» (ОПОП). Она объединяет проекты «Экономический пояс Шёлкового пути» и «Морской Шёлковый путь XXI века», вы-

двинутые председателем КНР Си Цзиньпином в сентябре 2013 года. По планам Пекина, для этого в будущем следует создавать новые торговые пути, индустриальные парки, экономико-транспортные коридоры, которые свяжут более 60 государств мира.

Владимир Путин заявил о необходимости создания большого евразийского партнёрства, которое соединит Азию и Европу. Его формирование возможно за счёт сложения потенциалов таких интеграционных форматов, как Евразийский экономический союз (ЕАЭС), «Один пояс, один путь», Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Ассоциация государств Юго-Восточной Азии. В мае 2015 года В. В. Путин и Си Цзиньпин на саммите в Москве договорились о сопряжении двух экономических инициатив: Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шёлкового пути.

Ещё одним из перспективнейших интеграционных проектов могло бы стать сущностное перерождение БРИКС. Сегодня он пока выглядит скорее как некий «клуб» развивающихся экономик четырёх континентов, в определённой степени противостоящий семёрке высокоразвитых экономик. Государства-участники БРИКС составляют треть территории Земли, 42% её населения и 31% мирового ВВП. БРИКС де-факто выполняет функции международной организации с явно выраженной большой интеграционной перспективой. Представители его входят в различные интеграционные организации в качестве их важнейших компонентов. Превращение «интеграционного зародыша» — БРИКС в некую глобально ориентированную интеграцию интеграций могло бы создать реальный противовес американскому глобализму и придать глобализации более справедливый и демократический характер.

Однако для этого БРИКС должен сначала превратиться в полноценную интеграционную организацию с подлинными элементами наднациональности. С этой целью, подобно коммунитарному плану Монне — Шумана для ЕС, этот союз должен сформировать собственную конструктив-



ную идеологию, сформулировать общую коммунистическую цель, найти «неотъемлемые интересы» государств (и интеграционных объединений) — участников, чтобы они при этом удовлетворяли интересам граждан всех этих очень различных государств, определить конкретные этапы развития, а также создать институты управления новым Союзом. Причём для эффективности этого процесса государства-члены должны быть готовы передать Союзу и его институтам ряд важных принадлежавших ранее им полномочий. Этот процесс становления нового интеграционного правопорядка может быть сложным и весьма продолжительным.

Вот такую интеграционную карту мира, в рамках которой сегодня живут БРИКС, Россия и Евразийский экономический союз, мы видим. Над её совершенствованием надо совместно работать учёным, политикам, экономистам, юристам, военным — работать всем миром, чтобы мир был мирным!

Быстро меняющийся мир подталкивает Россию к поиску интеграционных партнёров, в том числе и за пределами постсоветского географического ареала. Для Российской Федерации в различных целях, с разной интенсивностью интеграционных

отношений и в различных интеграционных организациях можно рассматривать и Индию, Китай, Вьетнам, Турцию, Японию и т.д. — все те государства, неотъемлемые интересы которых по тем или иным вопросам совпадают с российскими.

В случае распада Украины как единого государства представляет несомненный интерес (вместо политически неоднозначного прямого силового присоединения) возможное участие, скажем Донецкой и Луганской независимых республик в Евразийском экономическом союзе. В этом случае теория интеграционного права непосредственно соединяется с практикой и интересами наших народов.

Геополитическим интересам Российской Федерации соответствует гибкая многовекторная интеграционная политика, обеспечивающая оптимальное развитие нашей страны в сложных современных условиях. Мы должны перехватить инициативу и эффективно использовать механизмы регулирования интеграционных отношений для целеустремленного управления процессами глобализации, а не быть в этом основополагающем вопросе пассивными наблюдателями.

### 3. Цивилизация знаний и интеграционное право

В высокоразвитых странах мира уже более двух десятилетий экономику называют «экономикой знаний». Такая оценка неизбежна и для будущего нашей страны.

Процесс формирования такой экономики носит интеграционный по своей сути характер. Происходит всё более глобализирующийся процесс формирования и соединения в единое целое общего образовательного пространства и общего научного пространства и становление на этой основе общего пространства знаний как основы прогрессивного развития всей нашей цивилизации. Не случайно на этом фоне в Европейском Союзе к четырём свободам внутреннего рынка, а именно: к свободе передвижения товаров, лиц, услуг и капиталов — планируется

добавить принцип свободы передвижения знаний.

Именно знания становятся основным условием и инструментом переустройства мира. Знания в правовой сфере сегодня приобретают не только интеллектуальную ценность, но и превращаются во вполне реальное средство эффективного управления для продуманного развития общества и формирования необходимых общественных отношений.

Так, создание инновационной модели общественного развития России предполагает два основных элемента:

1. внедрение в разные сферы жизни новейших технологических достижений (естественно-научный компонент);

2. разработку современных моделей управления общественными процессами посредством права, учитывающих передовой опыт других государств, интеграционных и международных организаций (т.е. общественно-научный, в том числе сравнительно-правовой компонент).

С учётом объективно развивающейся тенденции к глобализации мировой общественной жизни особенно важным в этом отношении представляется научное моделирование участия России в интеграционных процессах на всех уровнях — от постсоветского пространства (СНГ, Таможенный союз, Евразийский союз и др.) до более широких по составу евразийских (Шанхайская организация сотрудничества, общие пространства с ЕС) и глобальных (ООН, ВТО) интеграционных механизмов.

Мы предлагаем создать инновационный проект исследования в сфере интеграционного права. Он ставит своей целью комплексное и постоянное теоретическое исследование (мониторинг) правового обеспечения интеграционных процессов и подготовку на этой основе научно-прикладных разработок для Министерства иностранных дел, Министерства образования и науки, интеграционных организаций с участием Российской Федерации, органов государственной власти и предпринимательского сообщества России.

Путём привлечения ведущих специалистов задача предлагаемого проекта будет состоять в выработке всеобъемлющего подлинно научного подхода к процессам интеграции на всех уровнях, базирующегося, в частности, на опыте:

- интеграционных образований на пространстве бывшего СССР;
- Европейского Союза, а также других интеграционных организаций современ-

ной Европы (Совета Европы, Бенилюкса, Северного совета и др.);

- зон свободной торговли, таможенных союзов, общих рынков и других интеграционных структур, созданных в различных регионах Земного шара (НАФТА, МЕРКОСУР, АСЕАН и т.д.);
- мирового сообщества в целом (ООН, ВТО и др.);
- совершенствования интеграционных процессов на внутреннем пространстве Российской Федерации на базе изучения практики применения конституционного принципа единства экономического пространства и опыта отдельных зарубежных государств в этой области (например, Закон о внутреннем рынке Швейцарии, Канадское соглашение о внутренней торговле и др.), а также позитивного опыта интеграционных организаций.

В ходе функционирования исследовательского проекта в сфере интеграционного права, в частности, могут быть достигнуты следующие важные научные и прикладные результаты:

- подготовка справочных изданий и методических пособий, в том числе в рамках бакалавриатского и магистерского курсов в сфере интеграционного права;
- разработка и преподавание принципиально новых учебных курсов, в том числе в рамках программы повышения квалификации государственных служащих и предпринимателей;
- написание научных статей в изданиях входящих в рейтинги SCOPUS, WebofScience, РИНЦ;
- выпуск популярных учебников<sup>9</sup> и академического курса, предоставляющих целостную картину правового регулирования интеграционных процессов в современном мире.

<sup>9</sup> Основы Интеграционного права: учебное пособие / С.Ю. Кашкин, А.О. Четвериков. – М.: Проспект, 2015. 224 с.; Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование: монография. Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М.: Проспект, 2015. 416 с.; Интеграционное право: учебник / В.В. Блажеев, С.Ю. Кашкин, П.А. Калиниченко. М.: Проспект. 720 с.; Международная интеграция и интеграционное право: учебник / под общ. Ред. В.А. Шахматова, В.П. Кириленко, С.Ю. Кашкина. СПб.: ИПЦ СЗИУ – фил РАНХиГС, 2017. 880 с.



Деятельность, осуществляемая в рамках обозначенного проекта, создаёт реальные условия для теоретической разработки и практического внедрения в юридических вузах РФ нового учебного курса «Интеграционное право». Это в области образования.

В сфере науки целесообразно создание общей теории интеграционного права, которая, помимо общетеоретических исследований, осуществляла бы анализ отдельных интеграционных организаций и сфер деятельности. Например, проблемы интеграции науки и образования, интеграционное правосудие, вопросы военно-политической интеграции и т.д.

Все эти достижения можно было бы объединить в специализированном Институте интеграционных исследований, который сконцентрировал бы в своих руках весь комплекс знаний об интеграции и вопросы обучения и развития научных исследований в области интеграции.

Так, науку интеграционного права, которая имеет, как мы видим, большое не только теоретическое, но и сугубо практическое значение, можно было бы творчески и эффективно соединить с системой образования и повышения квалификации, с тем чтобы они вместе служили интересам России и интеграционных организаций с её участием.

#### Библиографический список

1. Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / Под ред. проф. А.Я. Сухарева.— М.: ИНФРА-М, 2007. С. 499.
2. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями.— М.: ИНФРА-М, 2008. С. 171–172.
3. Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование: монография. Отв. ред. С. Ю. Кашкин. М.: Проспект, 2015. 416 с.;
4. Интеграционное право: учебник / В.В. Блажеев, С. Ю. Кашкин, П.А. Калинин. М.: Проспект. 720 с.;
5. Международная интеграция и интеграционное право: учебник / под общ. ред. В.А. Шахматова, В.П. Кириленко, С.Ю. Кашкина. СПб.: ИПЦ СЗИУ — фил РАНХиГС, 2017. 880 с.
6. Основы интеграционного права: учебное пособие/ С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков.— М.: Проспект, 2015. 224 с.;
7. Кашкин, С.Ю., А. О. Четвериков, А. О. Право Европейского Союза в 2 тт. Т. 1 Общая часть: учебник для бакалавров.— 4-е изд., перераб. и доп.— М.: Юрайт, 2013. С. 127–128.
8. Brzezinski Z. Russia needs to be offered a «Finland option» for Ukraine. TheFinancialTimes. L. Feb. 22, 2014.



**Четвериков Артем Олегович**

*Профессор кафедры интеграционного и европейского права  
Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук, профессор  
E-mail: info@eulaw.edu.ru*

## СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ ДЕТЕЙ МИГРАНТОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ЕС И ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВ

#### Аннотация.

Целью статьи является анализ правовых проблем, связанных с реализацией права на получение общего образования несовершеннолетними членами семьи лиц, проживающих за пределами государства их гражданской принадлежности (детьми мигрантов).

Предметом статьи выступают нормы международного права, права Европейского Союза (ЕС) и его государств-членов, направленные на решение указанных проблем.

Статья написана с использованием общенаучных и специальных юридических методов познания, в частности, исторического, формально-юридического и сравнительно-правового методов.

По результатам в статье показано, что в целях обеспечения интеграции детей мигрантов в ЕС еще более сорока лет назад издано уникальное законодательство, не имеющее аналога в других правовых системах. В отношении детей граждан третьих стран, проживающих в ЕС, правовое регулирование в настоящее время осуществляется преимущественно на национальном уровне.

Проведённый в статье анализ впервые осуществляется в российской юридической науке. Его положения могут использоваться в дальнейших исследованиях по вопросам международного, европейского и сравнительного права.

В статье также сформулированы практические предложения, которые рекомендуется учесть в деятельности органов государственной власти России.

**Ключевые слова:** право на образование; интеграция; Европейский Союз; миграция; Европейские школы; Европейский бакалавриат.

#### Abstract.

The purpose of the article is to analyze legal problems related to the realization of the right to receive general education by minor family members of persons living outside the state of their nationality (children of migrants).

The subject of the article is the norms of international law, the rights of the European Union (EU) and its member states aimed at solving these problems.

The article is written using general scientific and special legal methods of cognition, particularly historical, formal-legal and comparative-legal methods.

The article considers that in order to ensure the integration of migrant children in the EU, more than forty years ago, a unique legislation was issued that has no analogue in other legal systems. Regarding children of third-country nationals residing in the EU, legal regulation is currently being implemented, mainly at the national level.

The analysis carried out in the article is carried out for the first time in the Russian legal science. Its provisions can be used in further studies on international, European and comparative law.



The article also formulates practical proposals, which are recommended to be considered in the activities of the public authorities of Russia.

**Key words:** the right to education; integration; European Union; migration; European schools; European Baccalaureate.

Непрекращающийся рост миграционных потоков и потребность управления ими ставит государства перед многими вызовами, которые не ограничиваются только вопросами противодействия нелегальной иммиграции. Не меньшее значение имеет проблема обустройства легальных (законных) мигрантов, а в её рамках — проблема интеграции мигрантов в общество принимающей страны, т.е. приобщения к языку, культуре, традициям, менталитету и другим условиям жизни того государства, где они получили право жить и работать на протяжении более или менее продолжительного времени.

Проблема интеграции легальных мигрантов сложна и многоаспектна, что находит отражение в современном миграционном законодательстве, в том числе в законах государств-членов Европейского Союза (ЕС) и других европейских стран — например, Закон Финляндии о содействии интеграции иммигрантов 2010 г.,<sup>1</sup> предусматривающий среди прочего разработку индивидуальных «планов интеграции» (англ. *integration plans*) для проблемных мигрантов, или глава 2 «Принципы допуска и интеграции» Федерального закона Швейцарии об иностранцах от 16 декабря 2005 г.,<sup>2</sup> которую дополняют и конкретизируют законы об интеграции, принятые на уровне швейцарских кантонов, т.е. субъектов федерации (Закон Республики и Кантона Женева об интеграции иностранцев от 28 июня 2001 г.<sup>3</sup> и др.).

На уровне ЕС в целом проблема интеграции мигрантов и беженцев служит объ-

ектом комплексного плана действий, подготовленного в 2016 г. — «Плана действий по интеграции граждан третьих стран» от 7 июня 2016 г.,<sup>4</sup> а также отдельного бюджетного фонда, оказывающего финансовую помощь мероприятиям государств-членов ЕС — Фонда «Убежище, миграция и интеграция»<sup>5</sup>.

Одним из аспектов рассматриваемой проблемы служит обеспечение полноценной реализации права на образование для приезжающих вместе с мигрантами несовершеннолетних членов их семьи (детей мигрантов). Без включения в образовательную, а следовательно, и духовно-культурную среду принимающей страны несовершеннолетние мигранты рискуют в дальнейшем превратиться в асоциальные элементы, в том числе в субъекты террористической и иной преступной деятельности. Как показывают недавние террористические акты в ряде европейских государств, такие опасения отнюдь нельзя считать безосновательными.

В России проблема доступа к образованию детей мигрантов приобрела остроту сравнительно недавно. Страны зарубежной (преимущественно, Западной) Европы пытаются решить её уже многие десятилетия, действуя как поодиночке, так и совместно — посредством заключения специальных международных договоров или принятия специального законодательства в рамках объединяющих их интеграционных организаций, прежде всего ЕС.

Одним из старейших источников права, разработанных с целью гарантировать право на образование детям мигрантов, стало двустороннее соглашение Франции и Швейцарии, подписанное ещё в XIX в. и действующее поныне — Конвенция между Францией и Швейцарией по обеспечению соблюдения в этих двух государствах законов об обязательном и бесплатном начальном образовании от 14 декабря 1887 г.<sup>6</sup> Согласно ст. 1 Конвенции:

«Дети, имеющие швейцарское гражданство, во всём том, что касается обязанности начального образования и бесплатности государственного начального образования, подвергаются во Франции такому же обращению, как и французы.

С другой стороны, дети, имеющие французское гражданство, во всём том, что касается обязанности начального образования и бесплатности государственного начального образования, подвергаются в Швейцарии такому же обращению, как и швейцарцы».

В целях реализации процитированного положения Конвенция возложила на лиц, осуществляющих родительские права (далее кратко — родители), обязанность исполнять в отношении своего ребёнка законы страны пребывания, которые касаются начального образования детей. В противном случае родители ребёнка-швейцарца во Франции «подлежат таким же наказаниям, как если бы ребёнок принадлежал к французскому гражданству», а родители ребёнка-француза в Швейцарии «подлежат таким же наказаниям, как если бы ребёнок принадлежал к швейцарскому гражданству» (ст. 2).

Конвенция также обязала «школьные ведомства» Франции и Швейцарии информировать друг друга о детях-мигрантах другой стороны, проживающих на их территории без родителей, предоставлять друг другу «сведения о реальном посещении начальных школ» детьми-мигрантами, «бесплатно и без промедления выдавать такие школьные аттестаты, которые будут у них затребованы

ведомствами другого государства», наконец, «напрямую обмениваться между собой информацией» по вопросам применения всех вышеуказанных положений (ст. 3, 5, 6).

Во второй половине XX в. проблема обеспечения доступа к начальному и, шире, школьному (т.е. общему) образованию детей мигрантов стала одним из пунктов интеграционной повестки дня Европейского экономического сообщества (ЕЭС), ныне ЕС, что было связано с формированием в его рамках единого рынка рабочей силы.

В Меморандуме о школьном обучении детей мигрантов 1975 г. Европейская комиссия (главный исполнительный орган ЕС) описывала характер проблемы в следующих выражениях, которые сегодня вполне могут быть адресованы отношениям России с её партнерами по Евразийскому экономическому союзу и Содружеству Независимых Государств:

«Среди трудностей, с которыми вынуждены сталкиваться дети-мигранты, язык страны пребывания выступает самым трудно преодолимым препятствием.

Очень многие дети-мигранты испытывают языковое затруднение, которое мешает им получать нормальное школьное образование. Дети, которые уже учились в школе в своей стране, испытывают значительные трудности в интеграции в классы своего уровня и своего возраста.

Языковая адаптация и отсутствие взаимного соответствия между школьными программами приводят к потере ими нескольких лет. В конечном счёте получается, что молодые мигранты практически устранены от более высокого уровня среднего образования, и что для них являются труднодоступными профессиональное обучение и образование.

Не следует недооценивать психологический шок, который испытывают дети в момент их перемещения в незнакомую среду — безразличную или враждебную, часто

<sup>6</sup> См.: Convention entre la Suisse et la France pour assurer l'observation, dans ces deux États, des lois sur l'enseignement primaire obligatoire et gratuit // Feuille fédérale, 1888. № 1 356.

<sup>1</sup> См.: Act on the Promotion of Immigrant Integration (1386/2010). Unofficial Translation. Ministry of Employment and the Economy, Finland. URL: <www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2010/en20101386.pdf >

<sup>2</sup> См.: Loifédérale sur les étrangers // Recueil officiel. 2007. P. 5437.

<sup>3</sup> См.: Loi sur l'intégration des étrangers. URL: <www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\_a2\_55.html>.

<sup>4</sup> См.: Commission européenne. Plan d'action pour l'intégration des ressortissants de pays tiers // COM (2016) 377 final. Bruxelles, le 7.6.2016.

<sup>5</sup> См.: Règlement (UE) № 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration», modifiant la décision 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions № 573/2007/CE et № 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision 2007/435/CE du Conseil // Journal officiel de l'Union européenne L 150 du 20.5.2014. P. 168.



неспособную повысить культурные достижения маленьких иностранцев.

Прогулы или отказ посещать школу являются бедствиями, которые по-разному проявляются в зависимости от регионов или принимающих стран, а также в зависимости от происхождения мигрантов.

Родители детей-мигрантов обычно имеют невысокий социокультурный уровень и очень плохо знают язык и школьную систему страны пребывания. По этой причине они испытывают трудности в оказании помощи своим детям и в их воспитании. Отсюда плохой образовательный климат, отрицательные последствия которого усиливаются плохими условиями проживания, мало способствующими учёбе»<sup>7</sup>.

Отражением усилий ЕС по решению указанных проблем стала подготовка Комиссией в 1975 г. законопроекта, который два года спустя получил силу законодательного акта, обязательного для всего ЕС: Директива 77/486/ЕЭС Совета от 25 июля 1977 г. о школьном обучении детей работников мигрантов<sup>8</sup>.

Директива возложила на государства-члены ЕС две обязанности, призванные, с одной стороны, способствовать интеграции детей в общество принимающего государства, с другой стороны, облегчить возможность их последующей реинтеграции в государство, из которого они прибыли (государство происхождения).

Первая обязанность — обязанность предоставлять детям работников-мигрантов так называемое «приёмное образование» (франц. enseignement d'accueil) — прежде всего, официальному языку (или языкам) принимающего государства-члена. Для выполнения этой обязанности государствам-членам также было предписано организовать специальную подготовку педагогических работников:

«Государства-члены в соответствии со своими национальными ситуациями и своими правовыми системами принимают надлежащие меры к тому, чтобы на их территории детям ... предоставлялось бесплатное приёмное образование, включающее в себя, в частности, преподавание официального языка или официальных языков принимающего государства, адаптированное к специфическим потребностям этих детей.

Государства-члены принимают необходимые меры по начальному и непрерывному обучению преподавателей, которые обеспечивают такое образование» (ст. 2 Директивы).

Вторая обязанность, сформулированная в более осторожных формулировках — обязанность способствовать изучению детьми работников-мигрантов их национальной культуры и их родных языков, для чего рекомендовано привлекать к сотрудничеству их государства происхождения:

«Государства-члены в соответствии со своими национальными ситуациями и своими правовыми системами, и в сотрудничестве с государствами происхождения принимают надлежащие меры с целью способствовать, в координации с нормальным образованием, преподаванию детям ... родного языка и культуры страны происхождения» (ст. 3 Директивы).

Для выполнения второй обязанности в проекте Директивы дополнительно предлагалось предписать государствам-членам привлекать на работу иностранных преподавателей. Однако это предложение не было поддержано представителями государств-членов в Совете (законодательном органе ЕС) и не вошло в окончательную редакцию Директивы.

Государства-члены ЕС также отклонили предложение Европейской комиссии распространить действие Директивы на всех

детей мигрантов независимо от их гражданства и статуса их родителей (изначально данный законодательный акт планировалось назвать «Директива о школьном обучении детей мигрантов»). В результате в сфере применения Директивы вошли только дети работников-мигрантов, причем лишь тех, которые являются гражданами государств-членов ЕС (дети граждан Франции, работающих в Германии по трудовому договору, и т.д.). «Поскольку эта Директива касается только детей мигрантов, являющихся гражданами Союза — с сожалением констатировала несколько лет назад Европейская комиссия, — она не охватывает существенную часть современной проблематики: образование детей, являющихся гражданами третьих стран»<sup>9</sup>.

При отсутствии гармонизирующих или унифицирующих нормативных актов на европейском уровне вопрос об интеграции в национальную образовательную среду всех категорий детей мигрантов, в том числе из стран, не входящих в ЕС (третьих стран), в настоящее время решается каждым государством-членом ЕС отдельно и по-своему.

Некоторые из них решили посвятить ему специальное законодательство. Так, в Бельгии, где образовательная политика сегодня находится в компетенции субъектов федерации (языковых сообществ), парламент Французского сообщества, охватывающего южный регион страны (Валлонию) и большую часть столичного региона Брюссель, в начале XXI в. издал *Декрет о включении вновь прибывших учащихся в образование, организуемое или финансируемое Французским сообществом, от 14 июня 2001 г.*<sup>10</sup>

Декрет предусматривает создание в школах Французского сообщества Бельгии так называемых «переходных классов» (франц. classes-passerelles), в которые зачисляются несовершеннолетние беженцы, апатриды

и выходцы из развивающихся стран или стран с переходной экономикой, прибывшие в Бельгию в течение последнего года.

Срок обучения в переходном классе составляет от одной недели до шести месяцев с возможностью продления до одного года на основании решения «совета по интеграции вновь прибывших учащихся», который функционирует в каждой школе, имеющей переходный класс, под руководством её директора (ст. 3, 10 Декрета).

Помимо «интенсивного обучения» французскому языку как официальному языку Французского сообщества Бельгии переходные классы обеспечивают преподавание других общеобразовательных дисциплин с тем, чтобы «учащийся как можно скорее присоединился к соответствующему уровню образования», т.е. мог нормально учиться в обычных классах с местными учениками (ст. 4).

Решения об организации и финансировании переходных классов принимает правительство Французского сообщества Бельгии по ходатайству заинтересованных школьных учреждений, к которому прилагается «проект приема, ориентации и включения вновь прибывших учащихся» (ст. 1 Постановления Правительства Французского сообщества о применении Декрета от 14 июня 2001 г. о включении вновь прибывших учащихся в образование, организуемое или субсидируемое Французским сообществом)<sup>11</sup>. Школьное учреждение, где организован переходный класс, обязано принимать на учёбу всех учеников, подпадающих под действие Декрета (ст. 6–7 Декрета).

Ещё один законодательный акт Французского сообщества Бельгии — *Декрет об учреждении механизма приёма и школьного обучения вновь прибывших учащихся в рамках образования, организуемого или финансируемого Французским сообществом, от 18 мая*

<sup>9</sup> См.: Commission des Communautés européennes. Livre vert. Migration et mobilité: enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens. P. 4 // COM (2008) 423 final. Bruxelles, le 3.7.2008.

<sup>10</sup> См.: Décret visant à l'insertion des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé et subventionné par la Communauté française // Moniteur belge, 17.07.2001.

<sup>11</sup> См.: Arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant application du décret du 14 juin 2001 visant à l'insertion des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé et subventionné par la Communauté française // Moniteur belge, 23.08.2001.

<sup>7</sup> См.: Commission des Communautés européennes. Proposition de directive du Conseil visant à la scolarisation des enfants migrants. Annexe I. Mémoire sur la scolarisation des enfants migrants. P. 1–2 // COM (75) 390 final. Bruxelles, le 23 juillet 1975.

<sup>8</sup> См.: Directive 77/486/CEE du Conseil du 25 juillet 1977 visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants // Journal officiel des Communautés européennes L 199 du 6.8.1977, p. 32.



2012 г.<sup>12</sup> — предусматривает организацию языковых и общеобразовательных курсов для детей, недостаточно владеющих языком образования (французским).

Подобные курсы могут организовываться и финансироваться из государственного бюджета в каждом школьном учреждении, где в последние два года в среднем училось не менее восьми несовершеннолетних выходцев их других стран (ст. 8 Декрета). Помимо вышеупомянутых категорий «вновь прибывших детей» (беженцы, апатриды, выходцы из развивающихся стран и стран с переходной экономикой) правом быть зачисленными на курсы обладают другие учащиеся в возрасте до 18 лет, которые не имеют бельгийского гражданства или приобрели бельгийское гражданство в результате их усыновления в Бельгии (ст. 2).

В соседнем с Бельгией Люксембурге нормативную базу специальных курсов и классов для детей мигрантов устанавливает *Регламент Великого Герцога от 16 июня 2009 г., определяющий функционирование приёмных курсов и приёмных классов для детей, недавно поселившихся в стране*<sup>13</sup>. В дополнение Регламента специальная «Служба по школьному обучению иностранных детей», функционирующая в рамках люксембургского министерства образования, подготовила сборник педагогических рекомендаций, которые предназначены для сотрудников учебных заведений и муниципальных образований страны — *Справочник для преподавательского персонала, социо-образовательного персонала и коммун «Вы принимаете в класс ребёнка, недавно поселившегося в стране, — что делать?»*<sup>14</sup>.

Аналогично бельгийскому, законодательство Люксембурга во главу угла ставит необходимость интенсивного обучения детей мигрантов национальным языкам, которых

в этой стране три. В первую очередь должен быть освоен люксембургский язык (на первом уровне общего образования), затем — немецкий и французский языки (на последующих уровнях общего образования).

С этой целью Регламент предусматривает организацию «еженедельных приёмных курсов», проводимых в школе или в ином учреждении, предусмотренном компетентным муниципальным образованием (ст. 1, 13). Количество уроков на приёмных курсах определяется «исходя из школьного и языкового баланса учащегося» и «постепенно сокращается ... в зависимости от прогресса, достигнутого им в языковой подготовке», который оценивается каждую четверть (ст. 3–4, 12).

По решению центральных органов власти Люксембурга для детей мигрантов также могут учреждаться особые «приёмные классы». Длительность пребывания в приёмном классе, в принципе, не должна превышать одного года, но при необходимости может продлеваться (ст. 17–20).

Меры по интеграции детей мигрантов в национальную образовательную среду осуществляются также другими государствами-членами ЕС. Правда, в отличие от Бельгии и Люксембурга, в этих государствах подобные меры чаще всего служат результатом инициативы самих образовательных учреждений или муниципалитетов и не подкреплены специальным общегосударственным законодательством.

*Европейская комиссия подразделяет меры по «школьной интеграции» (франц. *intégrationscolaire*) детей мигрантов на три основные категории:*

- 1) *письменное информирование о школьной системе на родном языке мигрантов (детей и их родителей)* — например, информационные письма и иные публикации

на сербо-хорватском, боснийском и турецком языках в Австрии, более чем на десяти языках в Ирландии;

- 2) *использование переводчиков* — например, в Польше школы, где учатся дети-мигранты, вправе нанимать ассистентов преподавателей, владеющих родным языком этих учеников, в Германии органы местного самоуправления рекомендуют школам нанимать на работу лиц, которые, наряду с немецким, хорошо владеют родным языком семей мигрантов;

- 3) *назначение специально уполномоченных «лиц-ресурсов» (франц. *personnes-ressources*)*, ответственных за контакты с детьми-мигрантами и их семьями — например, в Италии министерский циркуляр 2008 г., устанавливающий ориентиры по приёму и интеграции иностранных детей, содержит указания в отношении «языковых и культурных медиаторов» в школах, в Дании муниципалитеты, где проживает большое количество детей мигрантов, имеют в своем штате специальных советников, координирующих предоставление образовательных услуг таким детям<sup>15</sup>.

Данные правила нередко базируются на двусторонних соглашениях с другими государствами-членами ЕС или третьими странами, из которых прибывает наибольшее количество мигрантов, — например, соглашения Испании с Марокко и Португалией, соглашения Франции с Алжиром, Испанией, Италией, Марокко, Португалией, Сербией, Тунисом, Турцией, Хорватией.

Изучение в школах государств-членов ЕС родных языков мигрантов может проводиться и по собственной инициативе этих государств (вне рамок международных обязательств). Так, в Австрии с 90-х гг. XX в.

учащиеся начальных школ получили возможность изучать около двадцати языков, в число которых входят другие европейские языки, а также арабский, китайский, пуштунский. В начале XXI в. эта возможность была распространена на австрийские учреждения среднего образования<sup>16</sup>.

В Болгарии обучение граждан других государств-членов ЕС и Европейской ассоциации свободной торговли родному языку и родной культуре регламентируется нормативным актом её министерства образования и науки, изданным во исполнение вышеупомянутой Директивы ЕС. Такое обучение разрешено производить в дипломатических представительствах государств происхождения за счёт последних или за счёт заинтересованных лиц, но ни в коем случае не за счёт болгарского бюджета или бюджетов болгарских образовательных учреждений<sup>17</sup>.

Наряду с мерами по организации курсов (классов) для детей-мигрантов в рамках обычных национальных школ представляет интерес опыт ЕС и его государств-членов по использованию в аналогичных целях специализированных образовательных учреждений.

Специализированными учреждениями для обучения иностранных детей, создание которых предусмотрено на уровне ЕС в целом, являются так называемые «европейские школы».

Европейские школы начали создаваться в 1950-е гг. для обучения детей сотрудников органов ЕС, вспомогательный аппарат которых сегодня насчитывает примерно 50 тыс. человек разной гражданской принадлежности. Европейские школы осуществляют преподавание на нескольких языках и функционируют по единым образовательным стандартам, разработанным на основании специальной конвенции между ЕС и го-

<sup>12</sup> См.: Décret visant à la mise en place d'un dispositif d'accueil et de scolarisation des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé et subventionné par la Communauté française // *Moniteur belge*, 22.06.2012.

<sup>13</sup> См.: Règlement grand-ducal du 16 juin 2009 déterminant le fonctionnement des cours d'accueil et des classes d'accueil pour enfants nouvellement installés au pays // *Accueillir et intégrer. Guide pédagogique pour enseignant de l'école fondamentale. Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse — Service de la scolarisation des enfants étrangers*. Septembre 2016. P. 98–100.

<sup>14</sup> См.: *Vade-mecum à l'intention du personnel enseignant et du personnel socio-éducatif et des communes. Vous accueillez en classe un enfant nouvellement installé au pays — que faire?* // *Accueillir et intégrer*. Op. cit. P. 108–112.

<sup>15</sup> См.: Commission européenne. Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture». *L'intégration scolaire des enfants immigrés en Europe*. Bruxelles, 2009. P. 7–17.

<sup>16</sup> Op. cit. P. 19–27.

<sup>17</sup> См.: Наредба № 3 от 19 Юни 2009 г. за условия и реда за осигуряване на безплатно обучение по български език, както и на обучение по майчин език и култура, на учениците в задължителна училищна възраст — деца на граждани на държави-членки на Европейския съюз, Европейското икономическо пространство и Швейцария // *Обн. Дв. бр. 50 от 3 Юли 2009 г.*



сударствами-членами (Конвенция о статусе Европейских школ 1994 г.)<sup>18</sup>.

По завершении обучения в европейской школе учащиеся сдают единый экзамен (также по единым правилам). На этой основе им присваивается квалификация «европейский бакалавриат», дающая право поступать в вузы всех государств-членов ЕС (термин «бакалавриат» в данном случае заимствован из французской образовательной системы, где он обозначает квалификацию среднего, а не высшего образования).

Чтобы открыть доступ к европейскому бакалавриату для всех граждан ЕС школьного возраста, в 2005 г. было решено позволить осуществлять обучение по стандартам европейских школ в национальных общеобразовательных учреждениях. Заинтересованное национальное учреждение в таком случае обращается с ходатайством в Высший совет (единый руководящий орган системы европейских школ), и, в случае его удовлетворения, получает статус «аккредитованной европейской школы».

В настоящее время в государствах-членах ЕС функционирует порядка пятнадцати аккредитованных европейских школ. В этих школах обучаются как их собственные граждане, так и проживающие на их территории дети граждан других государств-членов. Например, в «Международной школе Дифферданжа» (юг Люксембурга), получившей статус аккредитованной европейской школы в 2016 г., наряду с немецким, французским (официальные языки Люксембурга) и английским языком, одним из языков преподавания выступает португальский язык ввиду наличия большого числа португальских мигрантов, проживающих в Люксембурге<sup>19</sup>.

Учреждениями, учёба в которых способствует интеграции мигрантов ещё до момента их приезда в принимающие страны, выступают *зарубежные школы* последних.

Среди государств-членов ЕС наиболее широкой сетью зарубежных школ располагает Франция (около 500 школ, свыше 300 тыс. учащихся). Внушительным количеством подобных учреждений располагают и некоторые другие государства-члены ЕС (например, свыше 150 зарубежных школ у Германии, свыше 130 зарубежных школ, аккредитованных Италией)<sup>20</sup>.

Зарубежные школы могут создаваться в различном порядке и иметь разную организационно-правовую форму: зарубежные школы, учреждённые и управляемые заинтересованным государством (на основании международного договора с государством пребывания или с его согласия); местные школы государства пребывания, заключившие соглашения о партнёрстве с заинтересованным государством, на основании которого они получают от последнего финансовую и педагогическую поддержку; смешанные (совместные) школы; отделения в школах государства пребывания и др.

Общей чертой зарубежных школ является то, что образование в них полностью или частично осуществляется на основании стандартов заинтересованного государства и на его языке. Благодаря этому аттестаты зарубежных школ имеют в заинтересованном государстве такую же силу, как и аналогичные документы общеобразовательных учреждений, которые работают на его собственной территории.

В ряде государств-членов ЕС вопросы создания и функционирования зарубежных школ регламентируют особые законы и подзаконные акты — например, *Закон о немецких зарубежных школах от 26 августа 2013 г.* или *Королевский декрет об испанской образовательной деятельности за пределами Испании от 25 июня 1993 г.*<sup>21</sup>

Специальное законодательство, направленное на развитие сети зарубежных школ,

также издано в некоторых европейских государствах, не входящих в ЕС, — например, швейцарский *Федеральный закон о распространении швейцарского образования за рубежом — Закон о швейцарских школах за рубежом от 21 марта 2014 г.*<sup>22</sup> и конкретизирующий его правительственный *Ордонанс о распространении швейцарского образования за рубежом — Ордонанс о швейцарских школах за рубежом от 28 ноября 2014 г.*<sup>23</sup>

Исходя из рассмотренного выше европейского опыта, представляется возможным высказать *практические рекомендации для органов государственной власти Российской Федерации:*

- 1) ввести для мигрантов, прибывающих в целях осуществления трудовой деятельности или по иным причинам на длительный срок, обязанность информировать органы государственной власти России о приезжающих вместе с ними детях на предмет их зачисления в общеобразовательные учреждения (школы). Предусмотреть санкции для мигрантов, дети которых не обучаются в российских

школах, в том числе не посещают занятия без уважительных причин;

- 2) разработать на федеральном уровне нормативные акты, специально посвящённые вопросам школьного обучения детей мигрантов, включая создание для них приёмных (адаптационных и т.п.) классов и (или) курсов;
- 3) вступить в переговоры о заключении двусторонних или многосторонних соглашений с государствами — основными «поставщиками» мигрантов на предмет взаимного информирования о детях мигрантах и их образовании;
- 4) рассмотреть вопрос о расширении сети российских школ в государствах-участниках Содружества Независимых Государств с целью заблаговременной подготовки потенциальных мигрантов для интеграции в российскую образовательную и духовно-культурную среду (включая создание российских секций в местных общеобразовательных учреждениях).

#### Библиографический список

1. Act on the Promotion of Immigrant Integration (1386/2010). Unofficial Translation. Ministry of Employment and the Economy, Finland. URL: <www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2010/en20101386.pdf >
2. Loifédérale sur les étrangers // Recueil officiel. 2007. P. 5437.
3. Loi sur l'intégration des étrangers. URL: <www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\_a2\_55.html>.
4. Commission européenne. Plan d'action pour l'intégration des ressortissants de pays tiers // COM (2016) 377 final. Bruxelles, le 7.6.2016.
5. Règlement (UE) № 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration», modifiant la décision 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions № 573/2007/CE et № 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision 2007/435/CE du Conseil // Journal officiel de l'Union européenne L 150 du 20.5.2014. P. 168.
6. Convention entre la Suisse et la France pour assurer l'observation, dans ces deux États, des lois sur l'enseignement primaire obligatoire et gratuit // Feuille fédérale, 1888. № I 356.
7. Commission des Communautés européennes. Proposition de directive du Conseil visant à la scolarisation des enfants migrants. Annexe I. Mémoire sur la scolarisation des enfants migrants. P. 1–2 // COM (75) 390 final. Bruxelles, le 23 juillet 1975.

<sup>18</sup> См.: Convention portant statut des écoles européennes // Journal officiel des Communautés européennes L 212 du 18.8.1994. P. 3.

<sup>19</sup> См.: École internationale de Differdange. Profil de l'école. URL: <http://portal-education.lu/eid/Profil-de-l%C3%A9cole/G%C3%A9n%C3%A9ralit%C3%A9s>

<sup>20</sup> См.: Note sur les réseaux éducatifs hors du pays d'origine (Allemagne, Espagne, Italie). République française. Sénat. Direction de l'initiative parlementaire et des délégations. Novembre 2013.

<sup>21</sup> Op. cit. P. 19, 25.

<sup>22</sup> См.: Loifédérale sur la diffusion de la formation suisse à l'étranger — Loi sur les écoles suisses à l'étranger // Recueil systématique 418.0.

<sup>23</sup> См.: Ordonnance sur la diffusion de la formation suisse à l'étranger — Ordonnance sur les écoles suisses à l'étranger // Recueil systématique 418.01.



8. Directive 77/486/CEE du Conseil du 25 juillet 1977 visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants // Journal officiel des Communautéseuropéennes L 199 du 6.8.1977, p. 32.
9. Commission des Communautéseuropéennes. Livre vert. Migration et mobilité: enjeux et opportunités pour les systèmeséducatifseuropéens. P. 4 // COM (2008) 423 final. Bruxelles, le 3.7.2008.
10. Décretvisant à l'insertion des élèves primo-arrivantsdansl'enseignementorganisédousubventio nnépar la Communautéfrançaise // Moniteurbelge, 17.07.2001.
11. Arrêté du Gouvernement de la Communautéfrançaiseportant application du décret du 14 juin 2001 visant à l'insertion des élèves primo-arrivantsdansl'enseignementorganisédousubvention népar la Communautéfrançaise // Moniteurbelge, 23.08.2001.
12. Décretvisant à la miseen place d'un dispositifd'accueil et de scolarisation des élèves primo-arriv antsdansl'enseignementorganisédousubventionnépar la Communautéfrançaise // Moniteurbelge, 22.06.2012.
13. Règlement grand-ducal du 16 juin 2009 déterminant le fonctionnement des cours d'accueil et des classes d'accueil pour enfants nouvellementinstallés au pays // Accueillir et intégrer. Guide pédagogique pour enseignant de l'écolefondamentale. Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Ministère de l'Éducationnationale, de l'Enfance et de la Jeunesse — Service de la scolarisation des enfants étrangers. Septembre 2016.
14. Commission européenne. Agencéexécutive «Éducation, audiovisuel et culture». L'intégrationsco laire des enfants immigratsen Europe. Bruxelles, 2009.
15. Наредба № 3 от 19 Юни 2009 г. за условия и реда за осигуряване на безплатно обучение по българскиезик, както и на обучение по майчинезик и култура, на учениците в задъ лжелнаучилищнавъзраст — деца на граждани на държави-членки на ЕвропейскияСъюз, ЕвропейскотоИкономическо пространство и Швейцария // Обн. Дв. бр. 50 от 3 Юли.
16. Convention portantstatut des écoleseuropéennes // Journal officiel des Communautéseuropéennes L 212 du 18.8.1994. P. 3.
17. 17.École internationale de Differdange. Profil de l'école. URL: <[http://portal-education.lu/eid/ Profil-de-l%27cole/G%27n%27falit%27s](http://portal-education.lu/eid/Profil-de-l%27cole/G%27n%27falit%27s)>
18. Note sur les réseauxéducatifs hors du pays d'origine (Allemagne, Espagne, Italie). Républiquefrançaise. Sénat. Direction de l'initiativeparlementaire et des délégations. Novembre 2013.
19. Loi fédérale sur la diffusion de la formation suisse a l'étranger — Loi sur les écolessuisses à l'étranger // Recueilsystématique 418.0.
20. Ordonnance sur la diffusion de la formation suisse a l'étranger — Ordonnance sur les écolessuisses à l'étranger // Recueilsystématique 418.01.

## МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

**Мещерякова Ольга Михайловна**

*Профессор кафедры международного права  
Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России,  
доктор юридических наук, доцент  
E-mail: om23375@gmail.com*

### САНКЦИИ ЕС И ИХ ВЛИЯНИЕ НА РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

#### **Аннотация.**

Предмет исследования: развитие понятия «санкции» (ограничительные меры) в международном праве.

Целью настоящей статьи является анализ основных причин, обусловивших постепенную трансформацию и «наполняемость» понятия «санкции» на современном этапе развития международного права.

Методологическую основу данного исследования составляет совокупность методов научного познания, среди которых основное место занимают методы историзма, сравнительно-правовой, а также формально-юридический и системный подход.

Обоснованная в работе авторская позиция опирается на законодательство и мнения компетентной научной среды по вопросу о закономерностях развития рассматриваемого предмета. На основании анализа правовых норм проводится дифференциация характерных особенностей развития понятия «санкции» в связи с глобализацией и вызванным ею образованием интеграционных сообществ.

В результате исследования выявлено значение интеграционных сообществ для развития международного права. Выводы исследования могут быть использованы в дальнейших исследованиях, как в рассматриваемой сфере, так и при изучении международных отношений.

**Ключевые слова:** санкции, ограничительные меры, санкционные списки, интеграционные объединения, Европейский Союз, международно-правовая ответственность государств, торговые ограничения.

#### **Abstract.**

Scope of research: development of the concept of “sanctions” (restrictive measures) in international law.

The purpose of the article is to analyze the main reasons for the gradual transformation and “filling” of the concept of “sanctions” at the present stage of the development of international law.

The methodological basis of the research is a set of methods of scientific knowledge, among which the main place is occupied by the methods of historicism, comparative-legal, as well as formal-legal and systemic approach.

Author's reasonable position relies on the legislation and opinions of the competent scientific environment on the question of patterns of the development of the subject in point. Based on the analysis of legal norms, the distinctive features of the development of the concept of “sanction” are differentiated regarding globalization and the formation of integration communities caused by it.

The research revealed the importance of integration communities for the development of international law. The findings of the study can be used in further studies, both in the field under consideration, and in the study of international relations.

**Keywords:** sanctions, restrictive measures, sanctions lists, integration associations, the European Union, international legal responsibility of states, trade restrictions





Термин «санкции» в межгосударственных отношениях впервые появился в Версальском мирном договоре 1918 года, где ч. 7 имела одноимённое название — «Санкции». Договор устанавливал уголовную ответственность для германского кайзера Вильгельма II и высших должностных лиц германского государства. Соответственно кайзеру инкриминировалось «оскорбление международной морали и священной силы договора», а некоторым лицам, занимавшим важные государственные посты — «совершение действий, противных законам и обычаям войны»<sup>1</sup>.

Таким образом, первоначально под санкциями понимали уголовную ответственность за деяния, совершённые высшими должностными лицами государства.

Термин «санкции» в его нынешнем понимании появился в ст. 16 Статута Лиги Наций, где санкции определяются как меры принуждения против государств, которые нарушили введенный Лигой Наций запрет на использование вооружённых конфликтов в качестве средства разрешения международных споров<sup>2</sup>.

В современном международном праве под санкциями понимается правовое последствие правонарушения, совершённого субъектом международного права<sup>3</sup>.

Однако в вопросе о том, являются ли санкции мерой ответственности, или, напротив, начинают действовать только в том случае, когда субъект международного права отказывается нести международно-правовую ответственность, мнения учёных расходятся<sup>4</sup>.

Тем не менее в общем смысле санкции — это меры принуждения, применяемые в случае отказа субъекта международного права выполнять свои международно-правовые обязательства.

Следовательно, санкции могут применяться как отдельным государством по от-

ношению к другому государству (индивидуальные санкции), так и международной межправительственной организацией или интеграционным сообществом по отношению к отдельному государству или группе государств (коллективные санкции).

Международные межправительственные организации могут применять санкции против государства-члена в форме лишения иммунитетов, приостановления членства государства-нарушителя в данной международной межправительственной организации и т.д.

Устав ООН предусматривает, что Совет Безопасности ООН полномочен принимать как «меры принуждения, не связанные с использованием вооружённых сил» (ст. 41), так и «действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности» (ст. 42)<sup>5</sup>.

Таким образом, целью санкций является принуждение государства-правонарушителя к выполнению его международно-правовых обязательств.

Однако в современном мире, как известно, решающее значение приобретает принуждение при помощи не столько непосредственного военного вмешательства, сколько с применением различных экономических рычагов воздействия.

Более того, необходимо учесть, что на сегодняшний день нельзя сбрасывать со счетов укрупнение акторов мировой политики.

В этом контексте интеграционные сообщества играют сегодня существенную роль в определении не только мировых геополитических реалий, но и в определении экономических векторов развития отдельных стран и целых регионов.

Кроме того, в современном мире интеграционные сообщества могут также вводить против

третьего государства или группы государств различные санкционные режимы — от индивидуальных санкций против физических и юридических лиц, до секторальных санкций в отдельных отраслях.

Более того, в рассматриваемом контексте речь может идти также о полном или частичном приостановлении или сокращении экономических и финансовых отношений с одним или несколькими государствами.

Именно с такими реалиями столкнулась Российская Федерация на современном этапе своего развития.

Речь идёт об ограничительных мерах со стороны Европейского Союза. Разумеется, невозможно утверждать, что такие действия ЕС явились для нас полной неожиданностью, однако, ещё в середине XX века не могло быть и речи о введении каких-либо санкционных режимов со стороны таких субъектов международного права, как региональные интеграционные объединения, поскольку их просто не существовало.

На сегодняшний день Европейский Союз рассматривает «ограничительные меры», (а именно такой термин используется в Договоре о функционировании Европейского Союза), в качестве одного из основных механизмов в экономической сфере, который необходим для воздействия на третьи страны, а также отдельных физических и юридических лиц в целях принуждения к правомерному, с точки зрения Европейского Союза, поведению на международной арене.

Согласно ст. 215 Договора о функционировании Европейского Союза, (которая в единственном числе представляет раздел «Ограничительные меры»), в случае, когда Европейский совет принимает решение о введении ограничительных мер, Совет министров ЕС по совместному предложению Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности и Комиссии принимает решение о полном или частичном приостановлении или сокращении экономических и финансовых отно-

шений с одной или несколькими третьими странами<sup>6</sup>.

Таким образом, сначала решение о санкциях принимается на международно-правовом уровне саммитом ЕС. Это связано с тем, что Европейский Союз, несмотря на значительную степень делегирования полномочий, как и любое интеграционное сообщество, на современном этапе развития международного права имеет международно-правовую основу.

Следовательно, акты вторичного права Европейского Союза, закрепляющие ограничительные меры в отношении одного или нескольких третьих государств и оказывающие существенное влияние на экономическую и финансовую сферы сотрудничества государств-членов ЕС с третьими странами, принимаются во исполнение решения саммита ЕС.

Однако часто в процессе принятия такого решения возникают серьёзные расхождения между позицией большинства и позицией какого-либо государства — члена ЕС. Именно так происходило при обсуждении вопроса об ограничительных мерах в газовой сфере, где по ряду вопросов Федеративная Республика Германия придерживается позиции, отличной от позиции большинства. В качестве примера можно также привести те разногласия, которые возникают между государствами — членами ЕС по вопросу о газопроводе «Северный поток — 2».

Таким образом, расширение объёма понятия «санкции» приводит к тому, что не всегда удаётся принять некое «компромиссное» решение, которое удовлетворяло бы интересам всех государств-членов.

Тем не менее на основании вышеизложенного можно говорить о том, что Европейский Союз располагает компетенцией по введению ограничительных мер как в дипломатической, так и в экономической сферах.

Так, например, позицию Европейского Союза относительно действий Российской Федерации отражает резолюция Европейского парламента, № 284/2014<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Курс международного права / Под ред. Н. А. Ушакова. М., 1990. Т. 3. С. 245.

<sup>2</sup> Статут Лиги Наций // <http://www.hist.msu.ru/Departments/ModernEuUS/INTREL/SOURCES/Legnatust.htm> 11.12.2017.

<sup>3</sup> Тункин Г. И. Теория международного права. М., 1970. С. 300.

<sup>4</sup> Василенко В. А. Международно-правовые санкции. Киев, 1982. С. 38.

<sup>5</sup> Устав ООН // <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>. 11.12.2017.

<sup>6</sup> Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора / отв. ред. С. Ю. Кашкин, — М., 2012.

<sup>7</sup> Резолюция № 2014/284 (RSP) // OJ C408/597.



В данной резолюции Российскую Федерацию обвиняют в совершении акта агрессии, а также нарушении территориальной целостности и суверенитета Украины и базовых принципов международного права.

Кроме того, данная резолюция обвиняет Россию в нарушении норм и принципов Устава ООН, Хельсинкского заключительного акта, Устава Совета Европы, Будапештского меморандума 1994 г., Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве, учреждающего партнёрство между Российской Федерацией — с одной стороны, и европейскими сообществами и их государствами-членами — с другой, Соглашения о статусе и условиях пребывания Черноморского флота на территории Украины.

Однако актами, которые непосредственно закрепляют ограничительные меры, являются, так называемые «санкционные» регламенты.

Так, например, Решение Совета ЕС № 2014/145/CFSP 7 (Решение 145) и Регламент № 269/2014 от 17 марта 2014 года касаются ограничительных мер в отношении действий, по мнению Европейского Союза, «подрывающих территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины»<sup>8</sup>.

Статья 1 рассматриваемого решения устанавливает запрет для въезда на территорию Европейского Союза и транзит через его территорию для граждан Российской Федерации и Украины, внесённых в санкционные списки.

В свою очередь, упомянутый регламент предусматривает запрет на удовлетворение любых требований, связанных с любым контрактом или сделкой, исполнение которых прямо или косвенно затрагивает замороженные активы лиц, внесённых в санкционные списки (ч. 1. ст. 11 Регламента 269).

Однако каждое государство — член Европейского Союза имеет право предоставить определённые исключения из этих ограни-

чительных мер, например, исключить замороженные активы, иные ресурсы из-под действия ограничений. Такие случаи могут быть связаны с гуманитарными нуждами и т.д. Каждый конкретный случай должен рассматриваться отдельно. При этом, согласно ч. 2 ст. 5 упомянутого регламента, государство обязано информировать о своём решении Европейскую комиссию другие государства — члены ЕС.

При этом ограничительные меры действуют не только на территории Европейского Союза, но и на бортах воздушных судов и кораблей, находящихся под юрисдикцией государств — членов ЕС.

Данные о физических и юридических лицах, внесённых в так называемые «санкционные» списки, содержатся в приложениях к Регламентам № 208/2014<sup>9</sup> и № 269/2014, которые вводят финансовые санкции.

Таким образом, упомянутые регламенты вводят в действие нормы, исключаящие лиц, чьи фамилии содержатся в приложении к ним, из финансово-экономического оборота с гражданами ЕС.

Регламент № 825/2014<sup>10</sup> вводит перечень оборудования и технологий, в отношении которых запрещается:

- финансовая поддержка;
- посредничество;
- поставка;
- последующая передача;
- продажа;
- вывоз.

В рассматриваемый регламент включены в основном трубы и буры для добычи нефти и природного газа, а также сопутствующее по своему назначению оборудование.

Запрет Европейского Союза на поставку оборудования, имеющего военное назначение, а также товаров двойного назначения, вводится регламентом № 833/2014<sup>11</sup>. Причём понятие «товар» в контексте рассма-

триваемого регламента расширяется таким образом, что оно охватывает как собственно товары, так и программное обеспечение и технологии для них.

Наряду с непосредственной поставкой товаров в Российскую Федерацию, под запрет попадает также так называемая опосредованная поставка, под которой понимается поставка «неперечисленных» запасных частей, если они могут быть использованы для восстановления товаров и оборудования, уже включённых в санкционные каталоги товаров.

Следует отметить, что до введения Европейским Союзом ограничительных мер в отношении Российской Федерации, упомянутые «неперечисленные» товары, в том числе связанные с товарами военного назначения, не требовали получения специального разрешения на поставку.

Поэтому приходится констатировать, что если ещё во второй половине XX века к осязательным для государства последствиям могли привести только санкции, вводимые Советом Безопасности ООН, то сегодня в связи с укрупнением акторов мировой политики, и, следовательно, в связи с изменением геополитических реалий, существенное влияние на формирование всех региональных политических и экономических отношений оказывают интеграционные сообщества.

#### Библиографический список

1. Василенко В. А. Международно-правовые санкции. Киев, 1982.
2. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора / отв. ред. С. Ю. Кашкин. М., 2012.
3. Курс международного права / Под ред. Н. А. Ушакова. М., 1990. Т. 3.
4. Статут Лиги Наций // <http://www.hist.msu.ru/Departments/ModernEuUS/INTREL/SOURCES/Legnatus.htm> 11.12.2017.
5. Тункин Г. И. Теория международного права. М., 1970.
6. Устав ООН // <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-vii/index.html> 11.12.2017.
7. Регламент № 208/2014 // OJ of EU L66/1.
8. Регламент № 269/2014 OJ of EU L78/6.
9. Регламент № 825/2014 // OJ of EU L226/2.
10. Регламент № 833/2014 // OJ of EU L229/1.
11. Резолюция № 2014/284 (RSP) // OJ C408/597.

<sup>8</sup> Регламент № 269/2014 OJ of EU L78/6.

<sup>9</sup> Регламент № 208/2014 // OJ of EU L66/1.

<sup>10</sup> Регламент № 825/2014 // OJ of EU L226/2.

<sup>11</sup> Регламент № 833/2014 // OJ of EU L229/1.



**Рижкинен Мария Александровна**

Профессор кафедры конституционного и муниципального права  
Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук,  
E-mail: mariya.riekkinen@abo.fi

## ПРИВЛЕЧЕНИЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕЙ МОЛОДЁЖИ К ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ: МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РФ

### Аннотация.

Настоящая статья исследует вопросы, связанные с вовлечением несовершеннолетней молодёжи в общественно-политическую жизнь. Исследование выполнено с использованием метода научного анализа нормативных источников на основе общих логических приёмов. Акцент сделан на профилактике неконструктивного протестного поведения с точки зрения реализации прав, позволяющих принимать участие в управлении делами государства: право на участие в публичных мероприятиях, право на свободу слова, право на участие в молодёжных общественных объединениях. Анализируется дискуссионный вопрос о соотношении понятий «политический протест» и «полная дееспособность». Обосновывается необходимость внесения поправок в действующее федеральное законодательство, направленных на обеспечение учёта политических мнений несовершеннолетних лиц органами публичной власти.

**Ключевые слова:** участие в управлении, конструктивность протестного поведения, права ребёнка, молодёжная политика, политические права, молодёжный протест, молодёжные общественные объединения, гарантии политических прав, правовое воспитание, эффективное управление.

### Abstract.

The article explores issues related to the involvement of underage youth in social and political life. The research is based on the method of scientific analysis of normative sources on the basis of common logical techniques. The emphasis is on preventing non-constructive protest behavior in terms of exercising the rights that allow participating in the administration of state affairs: the right to participate in public events, the right to freedom of speech, the right to participate in youth public associations. The discussion question about the correlation of concepts political protest and full legal capacity is analyzed. The necessity of amending the existing federal legislation aimed at ensuring the registration of political opinions of minors by public authorities is substantiated.

**Keywords:** participation in administration, constructiveness of protest behavior, child's rights, youth policy, political rights, youth protest, youth public associations, guarantees of political rights, legal education, effective administration.

### 1. Введение

Политический протест как способ участия в управлении делами государства представляет собой один из наиболее часто используемых каналов реализации политической активности молодёжи<sup>1</sup>. Реалии последних нескольких лет позволяют сде-

лать вывод об интенсификации молодёжного протеста против решений и действий органов публичной власти. Данный вывод основывается, во-первых, на имеющихся данных о том, что доля лиц в возрасте до 35 лет в общем числе участников протестов в

рамках «Болотного дела» составила более 60%<sup>2</sup>. Во-вторых, примечательно активное протестное поведение молодёжи, в том числе несовершеннолетних лиц, поддерживающей антикоррупционную политику А. Навального и митинги против коррупции, проходившие в городах России в марте 2017 г.<sup>3</sup>

Особого внимания требует изучение конституционно-правовых основ обеспечения конструктивного протестного поведения молодёжи, не достигшей 18-летия, или детей, коими указанные граждане именуется Конвенцией ООН о правах ребёнка. В «Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы», подчёркнуто, что отсутствие действенных механизмов обеспечения участия детей в общественной жизни, в решении вопросов, затрагивающих их непосредственно, – одна из «основных проблем в сфере детства»<sup>4</sup>. С одной стороны, Конституция РФ в ст. 38 наложила на государство обязанность охраны детства, а федеральное законодательство ограничило право на участие в выборах требованием совершеннолетия. С другой стороны, Конституция не связывает реализацию других прав, позволяющих участвовать в управле-

нии делами государства, таких как: право на свободу слова, мирное собрание, объединение и обращение к органам публичной власти с достижением совершеннолетия.

Сказанное обуславливает необходимость переосмысления существующего правового регулирования с тем, чтобы оно могло наиболее полно гарантировать эффективную возможность для несовершеннолетних лиц конструктивно выражать свое мнение (в том числе и по политическим вопросам). Законодательно-обеспеченная обязанность учёта указанных мнений повлекла бы за собой и дополнительную ответственность органов публичной власти за обеспечение несовершеннолетним лицам возможности освоить навыки выражения протестных мнений в конструктивной форме. Представляется, что такие корректировки законодательства должны быть нацелены на обеспечение: а) приобретения несовершеннолетними лицами навыков выражения политических мнений; б) минимизацию рисков недобросовестного негативного воздействия на эти мнения и с) учёта мнений несовершеннолетних лиц.

### 2. Политический протест и полная дееспособность — являются ли эти категории взаимоисключающими?

У несовершеннолетних лиц есть собственное мнение по поводу решения политических вопросов, конструктивное выражение которого нуждается в сильных правовых гарантиях. С точки зрения социальных наук, уязвимость молодёжи в выражении протеста против решений и действий органов

публичной власти объясняется недостаточными социальными навыками и эмоциональным подведением. А.Г. Сапрунов, исследующий юридические проблемы профилактики социальных отклонений несовершеннолетних, отмечает распространение в детской среде «крайних форм протеста в виде

<sup>2</sup> Гапич, А.Э. Роль социальных медиа и виртуальных коммуникаций в распространении молодёжного протеста // Теория и практика общественного развития. 2015. № 12. С. 224–226.

<sup>3</sup> Гончаров, В.Э. Елизаров, В.П. Казус Навального: сетевой фандрайзинг как инструмент политической мобилизации // Политическая экспертиза: Политэкс. 2011. Т. 7. № 4. С. 168–182; Плотникова, О.В. Устюгова, Е.В. Использование технологии интернет для формирования имиджа политика-борца с несправедливой политической системой (на примере А. Навального) // Сибирский международный. 2015. № 17. С. 242; Чирун, С.Н. Новая молодёжная политика Алексея Навального // Biosocial characteristics of the modern human psychology / social and political aspects of the post-industrial life activity of states. Materials digest of the LIX International Research and Practice Conference and II stage of the Championship in psychological sciences (London, August 08-August 14, 2013) / Materials digest of the LX International Research and Practice Conference and II stage of the Championship in military, sociological and political sciences (London, August 08-August 14, 2013). Chief editor – Pavlov V.V. London, 2013. С. 60–61.

<sup>4</sup> «Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы», утверждённая Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 23. Ст. 2994.

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках гранта Президента Российской Федерации «Конструктивный протест как механизм реализации права на участие в управлении делами государства» № МК-4880.2016.6.



деликвентного поведения».<sup>5</sup> По мнению Е.В. Ефановой, протестное поведение молодежи обусловлено рядом особых характеристик данной возрастной группы, ощущающей «несовершенство окружающего социального мира ощущается наиболее остро»<sup>6</sup>. Реакцией на это несовершенство может быть вариант «мятежа», выражающийся в желании переделать окружающий мир, не обращая внимания на его готовность к трансформации»<sup>7</sup>. Сказанное особенно актуально применительно к детям из социально неблагополучных семей, которые не в состоянии обеспечить ребёнку достойное существование, досуг и развитие. Д.А. Омельченко, С.Г. Максимова, Н.П. Гончарова и О.Е. Ноянзина опубликовали результаты социологического опроса молодежи Алтайского края в возрасте от 15 до 29 лет, проведённого в 2014–2015 гг.<sup>8</sup> Респондентов попросили высказать мнение по поводу возможности использования легальных и нелегальных способов защиты своих интересов. Наиболее настораживающей оказалась готовность примерно десятой части опрошенных прибегнуть к нелегальным способам защиты своих интересов: блокированию улиц, дорог (10,5%), участию в захватах зданий (10,4%), сопротивлению властям с оружием в руках (9%). При этом приемлемость различных форм политической активности молодежи существенно варьируется в зависимости от занятости, уровня образования, самооценки, материального положения и политической ориентации<sup>9</sup>.

С точки зрения правовых механизмов реализации политического протеста несовершеннолетние лица остаются уязвимой группой потому, что не обладают полной

дееспособностью, отражающейся на отсутствии у них избирательного права, которое позволяет отстаивать собственные интересы и требовать политической ответственности от органов публичной власти. Тем не менее протестные отношения выходят далеко за рамки избирательного права. К примеру, С.А. Авакьян выделяет широкий круг способов выражения протеста, к которым относятся выборы, референдумы и участие в обсуждении проектов законов, парламентские формы выражения протеста, судебное оспаривание актов органов публичной власти, а также публичные мероприятия с задействованием свободы слова, право на обращение, коллективные действия, свободу информации, свободу объединения<sup>10</sup>. Последние пять способов выражения протеста доступны для несовершеннолетних лиц, т.к. их реализация не требует полной политической дееспособности. Основываясь на широком понимании протестных отношений, разделяемом С.А. Авакьяном, мы придерживаемся мнений, признающих существование у детей возможностей участия в политических процессах и отношениях. Голосование на выборах представляет собой один из способов выражения политического протеста даже несмотря на то, что возможность голосования против всех кандидатов на федеральном уровне отменена с 2006 г.<sup>11</sup> Отдавая голос за наиболее предпочтительного кандидата, граждане демонстрируют несогласие с политическим курсом других претендентов на представительство их интересов в законодательном/представительном органе. Таким образом, протест в форме активного голосования является конструктивной формой выражения несогласия, т.к.

а) в отличие от массовых беспорядков, представляет собой ненасильственное/мирное протестное поведение<sup>12</sup> и б) в отличие от тактики абсентеизма, представляет собой возможность высказать предпочтение в отношении конкретного кандидата, т.е. предложить собственный вариант решения вопроса представительства их интересов.

Признавая, что дети не входят в категорию «электорат», выражающий волю народа на выборах и референдумах, согласно ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, европейские учёные тем не менее активно отстаивают легитимность существования определённых политических притязаний несовершеннолетних лиц<sup>13</sup>. В российских юридических исследова-

ниях начинают появляться взгляды, отстаивающие существование частичной дееспособности несовершеннолетних лиц в сфере реализации гражданско-политических прав. Такое мнение разделяют, к примеру, Ю.А. Гуревичева и К.Р. Максимова. Отмечая, что полная дееспособность в сфере реализации указанных прав наступает вместе с совершеннолетием, эти авторы признают, что российское законодательство устанавливает «возможности самостоятельной реализации прав детьми в принятии решений, затрагивающих их интересы» путём участия в детских и молодежных общественных объединениях, молодежных советах, палатах, парламентах, органах школьного самоуправления<sup>14</sup>.

### 3. Вовлечение несовершеннолетних лиц в управление делами государства с точки зрения международного права

Возрастной ценз рассматривается Международным пактом о гражданских и политических правах в качестве разумного ограничения избирательных прав. Закрепляя право на участие в управлении делами государства, ст. 25 этого пакта упоминает, что данное право не должно подвергаться «неразумным ограничениям»<sup>15</sup>. Комитет ООН по правам человека дал официальное толкование указанной ст. 25, отметив, что требование достижения определённого возраста для осуществления избирательных прав представляет собой «объективный и разумный критерий» ограничения прав, которые должны быть доступны «каждому взрослому гражданину»<sup>16</sup>.

Значительный сегмент политических прав закрыт для детей, которые в то же самое вре-

мя признаются равными носителями прав человека. Такая асимметрия отчасти компенсируется Конвенцией ООН о правах ребёнка, предоставляющей детям дополнительные гарантии в области участия в публично-правовой жизни. Конвенция закрепляет несколько положений, имеющих отношение к такому участию: право свободно выражать своё мнение (ст. 12 и ст. 13), право на информацию (ст. 13), право ребёнка на свободу ассоциации и свободу мирных собраний (ст. 15), право на доступ к СМИ (ст. 17). Комитет ООН по правам ребёнка, осуществляющий контроль за исполнением положений указанной Конвенции, подчёркивает, что «широкая практика последних лет образовала понятие «публичное участие» (или участие в управлении делами государства – Прим. автора), хотя сам термин и не звучит в тексте Конвен-

<sup>5</sup> Сапрунов, А.Г. Теория и методология исследования проблем профилактики социальных отклонений несовершеннолетних: дис. ... д-ра. юрид. наук: - 12.00.08. – М.: 2002.

<sup>6</sup> Ефанова, Е.В. Молодежный экстремизм как форма политического протеста // Власть. 2011. № 8. С. 30–33.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Омельченко, Д.А., Максимова, С.Г., Гончарова Н.П., Ноянзина, О.Е. Молодежный взгляд на политические протесты: границы легального и нелегального // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2015. № 13-2. С. 145–147.

<sup>9</sup> Там же. С. 146.

<sup>10</sup> Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3–17.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 12.07.2006 № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 29. Ст. 3125.

<sup>12</sup> О противопоставлении насильственных форм протеста электоральным формам протестного поведения см., например: Ожъен, А. Борисенкова, А. Уличная политика и политика голосования // Социологическое обозрение. 2014. Т. 13. № 1. С. 38–51; Савельева, Н.В. Единство разных: репрезентация и популизм в движении «за честные выборы» // Социология власти. 2013. № 4. С. 58–78.

<sup>13</sup> J. Rutherford, One Child, One Vote: Proxies for Parents//Minnesota Law Review. 1998. № 2. P. 1472; B. Franklin, Children's Political Rights//Bob franklin (ed.). The Rights of Children. New York, 1986. P. 34.

<sup>14</sup> Гуревичева, Ю.А. Максимова, К.Р. Защита и реализация политических прав и свобод несовершеннолетних // Мир науки и образования. 2016. № 3 (7). С. 8.

<sup>15</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М., 1978 г., вып. XXXII, с. 44.

<sup>16</sup> Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка 25. Пятьдесят седьмая сессия. 1996. Док. ООН: CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.



ции».<sup>17</sup> Таким образом, понятие права ребёнка на участие в принятии решений по всем вопросам, затрагивающим ребёнка, включая

и политические, сформировалось в практике отдельных государств и официально признано Комитетом ООН по правам ребёнка.

#### 4. Правовые механизмы учёта мнений несовершеннолетних лиц: сильные стороны и пробелы

Федеральное законодательство содержит примеры наделяния несовершеннолетних лиц правами, способствующими реализации протеста в конструктивных формах. По достижении уже 8-летнего возраста возможно членство в детских общественных объединениях (ст. 19 ФЗ от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»); по достижении 16-летнего возраста возможно участие в публичных мероприятиях (ст. 5 ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»; ст. 6 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Кроме того, ст. 2 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» не содержит минимального возрастного ограничения права на обращение к органам публичной власти, что обеспечивает возможность несовершеннолетним лицам направлять обращения в органы публичной власти. Положения п. 3 ст. 66 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» о том, что среднее общее образование должно быть «направлено на подготовку обучающегося к жизни в обществе» нуждаются в сопутствующих гарантиях освоения навыков конструктивного выражения мнения по политическим вопросам. Представляется оправданным обеспечение подготовки квалифицированных кадров для работы по подготовке молодого поколения к участию в общественно-политической жизни. В связи с этим в России действует

федеральный государственный образовательный стандарт по направлению подготовки «Организация работы с молодежью», согласно которому объектом профессиональной деятельности выпускников являются процессы проявления молодежи в различных областях социальной деятельности и взаимодействия на уровне группы, сообщества<sup>18</sup>.

Когда речь идёт о правах и интересах несовершеннолетних лиц, вопрос об эффективных механизмах выражения политического протеста или же несогласия с решениями и действиями органов публичной власти приобретает особое значение. Согласно действующему федеральному законодательству, мнение детей не обязательно испрашивать при решении политических вопросов. Возьмём для примера процесс законотворчества. На уровне Совета Европы мнение несовершеннолетних лиц официально запрашивается перед тем, как новые документы, затрагивающие их права, будут приняты. К примеру, Руководящие принципы, касающиеся правосудия для детей, принятые Комитетом Министров СЕ в 2010 г., были подготовлены с учётом выводов, полученных в результате опроса почти 3800 детей из 25 стран-членов Совета Европы<sup>19</sup>. Мы полагаем, что следующие изменения в федеральное законодательство обеспечили бы не только более полный учёт мнений несовершеннолетних лиц, но и вовлечение молодежи в конструктивный диалог с органами публичной власти.

Согласно ФЗ от 28 июня 1995 № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», у членов таких объединений есть право вносить предложения субъектам права законодательной инициативы по изменению правовых актов, затрагивающих интересы детей и молодежи, и участвовать в подготовке и обсуждении проектов государственных программ, включающих мероприятия в сфере молодежной политики, но не проектов (изменения) федеральных законов. Особый механизм испрашивания мнений молодежи предусмотрен ст. 19 Закона Тюменской области «О молодежной политике в Тюменской области», согласно которой органы публичной власти вправе

заключать с молодежными и детскими объединениями «договоры-заказы на проведение исследований и иных работ по вопросам, соответствующим уставным целям таких объединений»<sup>20</sup>. На основании данной нормы органы публичной власти могут заказать детским и молодежным общественным объединениям исследования мнений несовершеннолетних лиц перед принятием законодательства по правам ребёнка. Представляется, что закрепление подобной нормы в федеральном законодательстве обеспечило бы правовую основу для ознакомления с мнениями несовершеннолетних лиц в процессе законотворческой деятельности по законопроектам, напрямую затрагивающим интересы детей.

#### Заключение

Действующее законодательство наделяло лиц, не достигших 18-летнего возраста, определёнными правами, позволяющими выражать протест против решений и действий органов публичной власти: правом участия в публичных мероприятиях, правом на информацию, свободой слова и правом участия в детских общественных объединениях. Реализация данных прав и свобод не зависит от наличия полной дееспособности, наступающей с достижением совершеннолетия, которая позволяет выражать политическую волю путём голосования на выборах. Однако эффективность реализации указанных прав зависит от закрепления правовых гарантий учёта мнений несовершеннолетних лиц. Уверенность в том, что мнения по политическим вопросам услышаны и приняты во внимание органами публичной власти, может снизить протестные настроения за счёт активизации диалоговых форм взаимодействия молодежи и государством. Соответственно настоящий анализ привёл обоснования необходимости закрепления в федеральном законодательстве норм,

гарантирующих учёт мнений несовершеннолетних лиц по политическим вопросам, высказанных в рамках законодательно-закрепленных процедур, т.е. посредством реализации права на свободу слова, объединения и свободу мирных собраний. Нуждается в уточнении ст. 5 Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» за счёт добавления в её содержание права молодежных и детских объединений на участие в подготовке и обсуждении проектов федеральных законов, затрагивающих права и интересы молодежи и несовершеннолетних лиц. Имеет смысл и закрепление в указанном федеральном законе нормы о том, что органы публичной власти могут заключать с общественными объединениями договоры на выполнение исследований по вопросам, непосредственно затрагивающим молодежь. Такие изменения обеспечат более полный учёт политических мнений несовершеннолетних лиц и будут способствовать развитию навыков общения с органами публичной власти.

<sup>17</sup> Комитет ООН по правам ребёнка, Замечание общего порядка № 7. 2005. Внедрение прав ребёнка в раннем детстве. 20 сентября 2006. UN Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1. Ч. 14.

<sup>18</sup> Приказ Министерства образования РФ от 23.09.2015 № 1046 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 39.04.03 Организация работы с молодежью (уровень магистратуры)»// Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 09.10.2015, № 0001201510090034.

<sup>19</sup> Информация взята из Стратегии Совета Европы по правам ребёнка (2016–2021), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168066c6ff8>.

<sup>20</sup> Закон Тюменской Области от 06.02.1997 № 72 (ред. от 02.12.2014) «О молодежной политике в Тюменской области» (постановлением Тюменской областной Думы № 548 от 19.12.1996.)// Вестник Тюменской областной Думы. 1997. № 1.



### Библиографический список

1. Международный пакт о гражданских и политических правах, принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М., 1978 г., вып. XXXII, с. 44.
2. Стратегия Совета Европы по правам ребёнка (2016–2021), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168066cff8>.
3. Федеральный закон от 12.07.2006 № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 29. Ст. 3125.
4. Приказ Министерства образования РФ от 23.09.2015 № 1046 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 39.04.03 Организация работы с молодежью (уровень магистратуры)» // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 09.10.2015, № 0001201510090034.
5. Закон Тюменской Области от 06.02.1997 № 72 (ред. от 02.12.2014) «О молодежной политике в Тюменской области» (постановлением Тюменской областной Думы № 548 от 19.12.1996) // Вестник Тюменской областной Думы. 1997. № 1.
6. «Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы», утверждённая Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 23. Ст. 2994.
7. Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3–17.
8. Гапич, А.Э. Роль социальных медиа и виртуальных коммуникаций в распространении молодёжного протеста // Теория и практика общественного развития. 2015. № 12. С. 224–226.
9. Гончаров, В.Э. Елизаров, В.П. Казус Навального: сетевой фандрайзинг как инструмент политической мобилизации // Политическая экспертиза: Политэкс. 2011. Т. 7. № 4. С. 168–182;
10. Гуревичева, Ю.А. Максимова, К.Р. Защита и реализация политических прав и свобод несовершеннолетних // Мир науки и образования. 2016. № 3 (7). С. 8.
11. Ефанова, Е.В. Молодежный экстремизм как форма политического протеста // Власть. 2011. № 8. С. 30–33.
12. Комитет ООН по правам ребенка, Замечание общего порядка № 7. 2005. Внедрение прав ребёнка в раннем детстве. 20 сентября 2006. UN Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1. Ч. 14.
13. Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка 25. Пятьдесят седьмая сессия. 1996. Док. ООН: CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.
14. О противопоставлении насильственных форм протеста электоральным формам протестного поведения см., например: Ожъен, А. Борисенкова, А. Уличная политика и политика голосования // Социологическое обозрение. 2014. Т. 13. № 1. С. 38–51; Савельева, Н.В. Единство разных: репрезентация и популизм в движении «за честные выборы» // Социология власти. 2013. № 4. С. 58–78.
15. Омельченко, Д.А., Максимова, С.Г., Гончарова Н.П., Ноянзина, О.Е. Молодёжный взгляд на политические протесты: границы легального и нелегального // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2015. № 13-2. С. 145–147.
16. Плотникова, О.В. Устюгова, Е.В. Использование технологии интернет для формирования имиджа политика-борца с несправедливой политической системой (на примере А. Навального) // Сибирский международный. 2015. № 17. С. 242;
17. Сапрунов, А.Г. Теория и методология исследования проблем профилактики социальных отклонений несовершеннолетних: дис. ... д-ра. юрид. наук: – 12.00.08. – М.: 2002.
18. Чирун, С.Н. Новая молодёжная политика Алексея Навального // Biosocial characteristics of the modern human psychology / social and political aspects of the post-industrial life activity of states. Materials digest of the LIX International Research and Practice Conference and II stage of the Championship in psychological sciences (London, August 08-August 14, 2013)/ Materials digest of the LX International Research and Practice Conference and II stage of the Championship in military, sociological and political sciences (London, August 08-August 14, 2013). Chief editor - Pavlov V.V. London, 2013. С. 60–61.
19. J. Rutherford, One Child, One Vote: Proxies for Parents//Minnesota Law Review. 1998. № 2. P. 1472; B. Franklin, Children's Political Rights//Bob franklin (ed.). The Rights of Children. New York, 1986. P. 34.

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

**Нехайчик Владимир Казимирович**

Доцент кафедры государственного и муниципального права Сургутского Государственного университета ХМАО-Югры, кандидат юридических наук, доцент

E-mail: nehaichik@mail.ru

## РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА В ИССЛЕДОВАНИЯХ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ<sup>1</sup>

### Аннотация.

Предметом рассмотрения в настоящей статье является правовая конструкция «механизм административно-правового воздействия» (МАПВ), которая исследуется как объект или процесс, представляющий собой сложную целостную динамическую систему.

Целью работы является изучение внутреннего элементного содержания рассматриваемого объекта, его элементного состава и их взаимосвязей, структуры, свойств и качеств, его функциональной составляющей, а также взаимодействия этого объекта с внешней окружающей средой.

В качестве основного метода настоящего исследования выбран системный подход и близкие к нему системно-структурный метод, структурно-функциональный анализ, функционально-деятельностный подход и др. В результате исследования в структуре концептуального представления МАПВ выделены три его функции (функции-подмеханизмы), каждая из которых представляют собственный элементный состав (компоненты). Установлено, что МАПВ имеет вертикальное и горизонтальное развитие.

Областью применения результатов исследования, на наш взгляд, может стать предполагаемая возможность использования МАПВ для проведения реформ в отрасли административного права, в частности касающихся изменений её системы.

Новизной в исследовании рассматриваемого системного объекта является установление и выделение в МАПВ его основных частей, наряду с механизмом административно-правового регулирования.

Среди основных выводов исследования в работе представлено, что МАПВ есть система, имеющая определенную структуру, обладающая функциональными связями, целью которой могут служить как решение частных проблем характерного воздействия в сфере исполнительно-распорядительной деятельности и защиты прав граждан, так и реформирование отрасли административного права в целом, её содержания и системы.

**Ключевые слова:** системный подход, механизм административно-правового воздействия, система и системность, целостность, элементы, проблемная ситуация (противоречие), цель, функции, конструкция, структура, взаимосвязь, иерархия, внешняя среда, категориальный аппарат.

### Abstract.

The subject of the article is the legal construction of the «mechanism of administrative and legal impact» (MALI), which is explored as an object or process that is a complex, integrated dynamic system.

The aim of the work is to study the internal elemental content of the object at issue, its elemental composition and their interconnections, structure, properties and qualities, its functional component, as well as the interaction of this object with the external environment.

As the main method of the present study the system approach was selected and close to it system-structural method, structural-functional analysis, functional-activity approach, etc.. As a result of the research, three of its functions (function-sub-mechanisms) are distinguished in the structure of the

MALI conceptual framework, each of which represent their own elemental composition (components). It is established that MALI has a vertical and horizontal development.

The scope of application of research results, in our view, may be the proposed possibility of using MALI to carry out reforms in the field of administrative law, in particular concerning changes in its system.

The novelty in the research of the system object in point is the establishment and allocation in MALI of its main parts, along with the mechanism of administrative and legal regulation.

Among the main findings of the study, it shows that MALI is a system having a certain structure with functional connections, the purpose of which can serve as the solution of particular problems of characteristic impact in the field of executive and administrative activities and protection of citizens' rights, as well as reform of the administrative law branch as a whole, its content and system.

**Key words:** system approach, mechanism of administrative and legal impact, system and systematic, integrity, elements, problem situation (contradiction), purpose, functions, construction, structure, interrelation, hierarchy, external environment, categorical instrument.

В научной литературе системный подход рассматривают как одну из форм системного метода исследования. По мнению учёных-исследователей, системный подход является универсальным инструментом познавательной деятельности, с помощью которого любое явление может быть рассмотрено как система. Существует множество определений системного подхода. В одном из них — это «одно из методологических направлений современной науки, связанное с представлением, изучением и конструированием объектов как систем»<sup>2</sup>. Системный метод незаменим в познании и конструировании сложных динамических и целостных объектов. Одно из обоснований, объясняющих главное обстоятельство, сыгравшее определяющую роль в становлении и развитии системного подхода, «была невозможность выявления механизмов функционирования и развития сложных объектов» посредством традиционных научных методов<sup>3</sup>.

Учёные, использующие системные методы познания, в основном едины в том, что «прежде чем конструктивно применить к анализу объекта положения системного

подхода, необходимо выделить в соответствии со стоящей задачей в этом объекте систему, соблюдая при этом определенные правила. К таким правилам относят ряд методологических принципов общенаучного характера. По мнению А. И. Уёмов, «системный подход «по сути» или «как раз» и представляет собой одну из форм конкретизации и развития принципов материалистической диалектики, прежде всего принципа взаимосвязей явлений»<sup>4</sup>.

Среди основных принципов системного исследования, на которые ориентирован системный подход при рассмотрении объектов изучения в виде систем, учёные-философы называют целостность систем, цель и их целесообразный характер, их (взаимо)-связи, внутреннюю структуру, иерархию, связь между уровнями систем, функционирование и развитие<sup>5</sup>.

Особую роль и значение, на наш взгляд, в формировании современных системных взглядов на проблему изучения государства и права сыграли, прежде всего, работы философского направления, среди которых мы выделяем труды ученых

<sup>2</sup> Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Б.Г. Философский принцип системности и системный подход // Вопросы философии. 1978. № 8. – С. 41.

<sup>3</sup> Блауберг, И.В., Юдин, Э.Г. Системный подход в социальном познании // В сб.: Исторический материализм как теория социального познания и деятельность. М. 1972. – С. 157.

<sup>4</sup> Уёмов, А.И. Системный подход и общая теория систем. – М., «Мысль», 1978. – С. 4.

<sup>5</sup> Блауберг, И.В., Садовский, В.Н., Юдин, Б.Г. Философский принцип системности и системный подход // Вопросы философии, 1978. № 8. – С. 39 - 52; Блауберг, И.В., Юдин, Э.Г. Становление и сущность системного подхода / Отв. Ред. Д.ф.н. А.Ф. Зотов. – М.: Изд-во «Наука». 1973. – 271 с.; Блауберг, И.В., Юдин, Э.Г. Системный подход в социальном познании // В сб.: Исторический материализм как теория социального познания и деятельность. М. 1972. С. 157–189; др.

<sup>1</sup> Исследование подготовлено при финансовой поддержке Отделения гуманитарных и общественных наук РФФИ и Правительства ХМАО-Югры, Грант № 17-13-86002.



П. К. Анохина<sup>6</sup>, В. Г. Афанасьева<sup>7</sup>, В. Н. Сагатовского<sup>8</sup>, А. И. Уёмова<sup>9</sup>, совместные работы И. В. Блауберга, В. Н. Садовского и Б. Г. Юдина<sup>10</sup>.

В научной литературе, в том числе указанной нами, даётся довольно многосторонняя характеристика перечисленным выше принципам. В рамках интерпретации основных принципов осуществляется и их конкретизация, которая, безусловно, связана со спецификой системного представления объектов социальной действительности.

Говоря о данной специфике системного представления объектов, вполне справедливо, на наш взгляд, слова Куэвас Гриньян Леонидэс Алексиса о том, что «системный объект требует от исследователя и системного подхода, который выступает в данном случае как необходимость адекватного отражения объекта»<sup>11</sup>. Конкретизация названной адекватности, по мнению большинства учёных, должна зависеть, прежде

всего, от сформированной системы категориального аппарата.

В теории юриспруденции, как и в философии, а также во многих иных научных областях знаний, утверждается, что «государство и право по своей сути, по структуре — сложные, системные явления». В современных научных источниках отмечается, что исследование права как системы невозможно без применения положений системного подхода<sup>12</sup>.

Свое влияние на формирование научных взглядов в нашем исследовании концепции механизма административно-правового воздействия, несомненно, оказали научные труды У. Росс Эшби «Введение в кибернетику» с её частью «Механизм»<sup>13</sup>, А. Б. Венгерова<sup>14</sup>, А. В. Оболонского и В. Д. Рудашевского<sup>15</sup>, Н. Н. Моисеева<sup>16</sup>, Т. В. Кашаниной<sup>17</sup>, В. М. Корельского<sup>18</sup>, В. Н. Протасова<sup>19</sup>, М. Сулейменова<sup>20</sup>, В. М. Сырых<sup>21</sup> и еще многие другие.

Научные труды вышеперечисленных авторов, на наш взгляд, как и в иных естествен-

ных, технических, философских науках, имеют непосредственное отношение к исследованию государственно-правовой системы общества и её относительно самостоятельных подсистем. К числу таких подсистем, безусловно, необходимо относить государство и право, государственно-управление, государственно-правовое и административно-правовое воздействие.

Использование системного подхода для целей исследования механизма административно-правового воздействия (МАПВ) как объекта, представляющего собой сложную органическую систему, на наш взгляд, необходимо начинать с изучения общих философских взглядов на проблему системности вообще, а также методологических подходов, применяемых в системных исследованиях всей государственно-правовой системы.

В целях проводимого системного исследования важно определить, какое место занимает в государственно-правовой системе такое явление, как МАПВ. Опираясь на понимание системного подхода как на «одну из форм методологического знания, связанного с исследованием, проектированием и конструированием объектов как систем», как на «методологическую ориентацию исследования, основанную на рассмотрении объектов в виде систем»<sup>22</sup>, представляемую нами юридическую конструкцию МАПВ мы также попытаемся рассмотреть в качестве системы.

Важно отметить, что в характеристике понятия «система» наукой выделяется два типа систем: система типа объект и система типа «процесс». При этом подчёркивается, что любое явление или понятие может быть

рассмотрено и как объект, и как процесс<sup>23</sup>. В то же время отдельными учёными отмечается, что конструктивный вклад системной методологии (в том числе вклад её системного подхода), в конкретной области должен проявиться тогда, когда от изучения больших целостных образований будет сделан переход к исследованию процессов и их механизмов, протекающих в этих образованиях<sup>24</sup>.

Применение системного подхода, его непосредственное использование для целей научного познания, по мнению большинства ученых-философов, должно осуществляться вместе с разработкой понятийного (категориального) аппарата<sup>25</sup>.

Однако разработанный категориальный аппарат, получивший уже общее признание, по мнению Э. Г. Винограй, сегодня нуждается в «основательной реконструкции» в рамках «аккумуляции опыта существующих категориальных вариантов системного мышления», в которой «система категорий должна быть одновременно методологическим алгоритмом познания и действия». Отсюда «критерий системного построения категориального аппарата системного подхода» является основным в названной реконструкции. Таким образом, по мнению учёного, основанием категориального аппарата должна стать не произвольная или механическая упорядоченная и неподвижная конструкция, а его системное построение, требующее его определенной реконструкции в функционально-деятельностном ракурсе, обладающее комплексным критерием<sup>26</sup>.

Из сказанного следует, что системная методология должна обладать системным

<sup>6</sup> Анохин, П.К. Общая теория функциональных систем организма. – «Прогресс биологической и медицинской кибернетики». М., «Медицина», 1974.

<sup>7</sup> Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). Изд. 2-е, доп. М., Политиздат, 1973; Он же: О системном подходе в социальном познании // Вопросы философии, 1973. № 6. С. 98 – 111; Он же: Системность и общество. – М.: Политиздат, 1980. – 368 с.

<sup>8</sup> Сагатовский, В.Н. Опыт построения категориального аппарата системного подхода // Философские науки, 1976, № 3. С. 67–78; Он же: Природа системной деятельности // В кн: Понятие деятельности в философской науке. Томск, 1978. С. 69–92; Он же и др.: Основы системного подхода и их приложение к разработке территориальных автоматизированных систем управления / Под ред. Ф.И. Перегудова. – Томск, изд-во ТГУ, 1976. – 244 с.

<sup>9</sup> Уёмов, А.И. Системный подход и общая теория систем. – М., «Мысль», 1978. – 272 с.

<sup>10</sup> Блауберг И.В., Юдин Б.Г. Системный подход в социальном познании // В сб.: Исторический материализм как теория социального познания и деятельность. М. 1972; Они же: Становление и сущность системного подхода. – М.: Изд-во «Наука». 1973. 270 с.; Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Б.Г. Философский принцип системности и системный подход // Вопросы философии. 1978. № 8. С. 39 – 52; Садовский В.Н. Основания общей теории систем. М.: Изд-во «Наука». 1974. 279 с.

<sup>11</sup> Леонидэс Алексис, Куэвас Гриньян. Системный подход и его роль в социальном познании. Дисс... к.ю.н. Ленинград, 1984. – С. 3–4

<sup>12</sup> Сулейменов, М. Право как система. – М.: Статут, 2016. – С. 39.

<sup>13</sup> Росс Эшби У. Введение в кибернетику. – М.: Издательство иностранной литературы, 1959. – 432 с.

<sup>14</sup> Венгеров А.Б. Система и структура права // Теория государства и права: Учебник / А.Б. Венгеров. – 2-е изд. – М.: Омега-Л, 2005. С. 435–451.

<sup>15</sup> Оболонский, А.В., Рудашевский, В.Д. Методология системного исследования государственного управления. М.: Изд-во «Наука», 1978. – 192 с.

<sup>16</sup> Моисеев, Н.Н. Люди и кибернетика. – М.: Мол. гвардия, 1984. – 224 с. – (Эврика).

<sup>17</sup> Кашанина Т.В. Структура права: монография. – Москва: Проспект, 2016. – 584 с.

<sup>18</sup> Корельский, В.М. Общенаучные методы познания государства и права // Теория государства и права. Учебник. Изд-во УрГЮА, Екатеринбург, 1996. – С. 13–15.

<sup>19</sup> Протасов, В.Н. Правоотношение как система. Монография. – М.: «Юридическая литература». 1991. – 143 с.; Протасов, В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы. – М.: Новый Юрист, 1999. – 240 с.

<sup>20</sup> Сулейменов, М. Право как система. – М.: Статут, 2016. – 360 с.

<sup>21</sup> Сырых, В.М. Методология системного подхода // История и методология юридической науки: учебник / В.М. Сырых. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 464 с.

<sup>22</sup> Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Б.Г. Философский принцип системности и системный подход // Вопросы философии. 1978. № 8. – С. 39 – 52.

<sup>23</sup> Соловьева, А.А., Велин, А.А. Системный подход в науке теории государства и права: некоторые вопросы теории // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2015: Материалы 17-й международной научно-практической конференции (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 3–4 апреля 2015 г.). Часть 1. – Челябинск: ООО «Абрис-принт», 2015. – С. 150–151.

<sup>24</sup> Оболонский, А.В., Рудашевский, В.Д. Методология системного исследования государственного управления. М.: Изд-во «Наука», 1978. – С. 6.

<sup>25</sup> Блауберг, И.В., Юдин, Э.Г. Системный подход в социальном познании // В сб.: Исторический материализм как теория социального познания и деятельность. М. 1972. – С. 157–189; Сагатовский, В.Н. Опыт построения категориального аппарата системного подхода // Философские науки, 1976, № 3. – С. 67 – 78; Уёмов, А.И. Системный подход и общая теория систем. – М., «Мысль», 1978. – С. 58–97; Протасов, В.Н. Правоотношение как система. – М.: «Юридическая литература». 1991. – С. 10–33.

<sup>26</sup> Винограй, Э.Г. Категориальный анализ, реконструкция и алгоритмизация системного подхода // Вестник Кемеровского университета культуры и искусств. – 2010. – № 10. – С. 16–17.





категориальным аппаратом практического исследования. Предполагается, что от его полноты, точности и функциональной действительности зависит успех в получении необходимого результата и достижения поставленной цели исследования.

Как уже было отмечено выше, в научной литературе представлено достаточно большое количество исследователей, объясняющих необходимость и значение категориального аппарата в использовании системного подхода как общенаучного метода. Не вступая в глубокую дискуссию по анализу всех представленных наукой взглядов на категориальный аппарат и его роль в системном подходе, остановимся только на тех, чья концепция, на наш взгляд, больше всего согласуется с нашим представлением системного исследования проблем МАПВ.

В этой связи для нас интерес представляет выделенная Э.Г. Винограй классификация наиболее продуктивных категориальных вариантов системного подхода, включающая идеи таких учёных, как В.Г. Афанасьев и М.С. Каган, В.Н. Сагатовский и Э. Квейд, поскольку они «оперируют категориальными структурами, характеризующими ядро системного мышления, его ключевые звенья и формы». Эта классификация представлена двумя группами с учётом их сопоставления и категориального анализа. Данная группировка парная, поскольку в группе представляют концепции двух учёных, идеи которых схожи по своему содержанию. Первая (В.Г. Афанасьева и М.С. Кагана) — ориентирована на описание сложных системных объектов, вторая (В.Н. Сагатовского и Э. Квейда) — представляет собой скомпонованную категориальную систему поэтапного познания или проектирования сложных объектов, которыми могут быть как процессы, так и механизмы<sup>27</sup>.

В этой связи представляется важным обратить внимание на использование системным подходом двух вариантов его познавательной функции, так называемых в науке дескриптивных и конструктивных категориальных систем или методологических моделей (алгоритмов). Дескриптивный вариант системного подхода представляет собой описательный алгоритм развития системных объектов. Конструктивный — нацелен на создание и проектирование системы, в котором процесс познания представлен как логический ряд: проблемная ситуация — цель — функция — состав и структура — внешние условия.

Несмотря на различия результатов использования представленных выше двух аспектов категориальной системы системного подхода, учёными подчёркивается, что они дополняют друг друга<sup>28</sup>. Отсюда вытекает, что системный подход предусматривает, с одной стороны, анализ (расчленение) исследуемого объекта и выявление закономерностей функционирования его составных частей; с другой стороны — синтез, то есть получение представления об объекте в целом, познание причинно-следственных и других связей между его элементами, изучение качеств и свойств, которые образуются в результате интеграции частей.

Из представленных выше вариантов в системном исследовании для изучения такого сложного правового явления, каким является МАПВ, мы выбираем категориальный вариант системного подхода, предложенный В.Н. Сагатовским<sup>29</sup>. Наш выбор мы обосновываем, во-первых, тем, что, по мнению самого учёного, его системный алгоритм предназначен, в первую очередь, для решения проблемных ситуаций в гуманитарной сфере<sup>30</sup>; во-вторых, по мнению В.Н. Протасова, он вполне отвечает требованиям юри-

спруденции, а также понятен и прост, что существенно в практической реализации системного подхода<sup>31</sup>; в-третьих, данный категориальный вариант вполне успешно может быть дополнен в рамках отмеченной выше его реконструкции, как уже рассмотренными примерами (В.Г. Афанасьев, Э.Г. Винограй и др.), так и новыми исследованиями в теории права (В.Н. Протасов, Р.В. Шагиева<sup>32</sup> и др.); и наконец, в-четвертых, категориальная парадигма системности В.Н. Сагатовского показателью прошла апробацию на применение её в исследовании категории «деятельность». Показав, что «системная деятельность» является разновидностью деятельности вообще и то, каким методом осуществляется её исследование, учёный создал, на наш взгляд, определенную модель для изучения и других видов социальной деятельности, к которым следует отнести, в том числе, «управленческую», «организационную», «правовую», «юридическую» и иные виды деятельности отдельных отраслевых институтов права (административно-правовая, гражданско-правовая, уголовно-правовая, а также их формы). Так, например, в системном исследовании категории «правовая деятельность» категориальную модель В.Н. Сагатовского частично использует Р.В. Шагиева<sup>33</sup>.

Итак, для целей исследования проблемы МАПВ как объекта сложной системы мы будем использовать системный подход, опираясь на представленную В.Н. Сагатовским категориальную парадигму системности, которая дана им как идеально-нормативная система. В исследовании системной деятельности учёный выделяет пять её основных этапов, давая каждому из них подробную характеристику<sup>34</sup>.

**Первым** из них является этап осознания проблемной ситуации, где ставится вопрос «зачем?» создается (осознается) данная система. Ответ на данный вопрос, как пишет В.Н. Сагатовский, можно получить при двух условиях. Первое условие ответа на вопрос — наличие проблемной ситуации является базовой онтологической характеристикой, порождающей систему. Чёткая постановка проблемы исследования обуславливает создание уже в начальной стадии работы единой концептуальной модели объекта. Второе условие — проблемные ситуации настолько сложны, что для создания средств, способных их разрешать, требуется научно обоснованное проектирование<sup>35</sup>.

Научно установлено, что сущность любой проблемной ситуации в обществе, в его управлении, в праве и иных крупных и сложных социальных системах есть постоянный процесс выявления и разрешения противоречий.

Объясняя необходимость введения В.Н. Сагатовским категории «противоречие» (проблемная ситуация) и в некотором смысле её содержание, Э.Г. Винограй «в сжатом виде формулирует», что «системы порождаются противоречиями и являются средством их разрешения». Противоречие учёный рассматривает как ядро процессов и один из главных системообразующих факторов<sup>36</sup>. В связи с этим в науке сложились выражения, что «нет системы без проблемы» и «система — это средство решения проблем».

В основе обострения противоречий находятся не только объективные факторы, но и инерционные процессы следует учитывать это качество права<sup>37</sup>.

<sup>31</sup> Протасов, В.Н. Правоотношение как система. Монография. — М.: «Юридическая литература». 1991. — С. 26.

<sup>32</sup> Протасов, В.Н. Правоотношение как система. Монография. — М.: «Юридическая литература». 1991. — С. 37.

<sup>33</sup> Шагиева Р.В. Концепция правовой деятельности в современном обществе. — Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2005. — С. 117–121.

<sup>34</sup> Сагатовский, В.Н. Природа системной деятельности // Понятие деятельности в философской науке. — Томск, 1978. — С. 80–86.

<sup>35</sup> Сагатовский, В.Н. Природа системной деятельности // Понятие деятельности в философской науке. — Томск, 1978. — С. 75.

<sup>36</sup> Винограй, Э.Г. Категориальный анализ, реконструкция и алгоритмизация системного подхода // Вестник Кемеровского университета культуры и искусств. — 2010. — № 10. — С. 20.

<sup>37</sup> Венгерова А.Б. Система и структура права // Теория государства и права: Учебник / А.Б. Венгерова. — 2-е изд. — М.: Омега-Л, 2005. С. 435.

<sup>27</sup> Винограй, Э.Г. Категориальный анализ, реконструкция и алгоритмизация системного подхода // Вестник Кемеровского университета культуры и искусств. — 2010. — № 10. — С. 18–22.

<sup>28</sup> Протасов, В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы. — М.: Новый Юрист, 1999. — С. 163–164.

<sup>29</sup> Сагатовский, В.Н. Природа системной деятельности // Понятие деятельности в философской науке. — Томск, 1978. — С. 80.

<sup>30</sup> Сагатовский, В.Н. Системная деятельность и её философское осмысление // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. 1980. М., 1981. С. 66–67.



Состав целостной системы, как утверждает В. Г. Афанасьев, есть определённый набор компонентов, частей, являющийся важной её особенностью<sup>38</sup>.

По мнению учёного, всякая система обладает определённым набором компонентов, а поиск ответа на вопрос: из чего, из каких компонентов образовано целое, является соответствующей характеристикой, так называемого системно-компонентного аспекта системного подхода<sup>39</sup>.

**Вторым этапом системной деятельности и системного подхода** в исследовании объекта как системы является его *объективное целевое состояние (цель)*. Как отмечает В. Н. Сагатовский, для того, чтобы спроектировать или описать что-либо как систему необходимо прежде всего выявить её цель. Необходимость осознания цели отвечает на вопрос, что должна делать система и каким должен быть её конечный продукт. В этой связи подчёркивается, что «целевое состояние является центральным системообразующим фактором»<sup>40</sup>.

В научной литературе отмечается, что существуют общие, или широкие объективные цели (так называемое объективное целевое состояние, к которому направлена «тенденция движения объекта»), и цели субъективные сознательные цели, которые ставятся человеком. В целом, подчёркивается, что, не определив цели, ради которой формируется система, нельзя создать и саму систему. В свою очередь, определение непосредственной цели связано с уяснением, какой частью социальной системы является данная организационная структура<sup>41</sup>.

Методологически процесс выявления цели исследуемого объекта-системы рассма-

тривается в двух аспектах: как желаемого и как возможного и необходимого состояния системы. Разъясняя отличия между двумя аспектами целей, В. Н. Сагатовский пишет, что «между понятием цель системы и целевое состояние системы существует принципиальное различие. Цель — это видение или образ того, как должна быть разрешена проблемная ситуация. Этот образ определяет действия и средства её разрешения. В свою очередь, целевое состояние объекта как системы — это ориентир разрешения проблемной ситуации и является вполне объективным критерием в подборе всех компонентов только необходимых и достаточных, образующих систему. Для всесторонней характеристики системы одинаково важны обе рассматриваемые стороны цели»<sup>42</sup>.

**Третьим этапом системного подхода** в исследовании объекта рассматривается *функциональный статус системы*, в рамках которого отбираются только имеющие функциональное значение части системы, представляющие множество функциональных свойств и обеспечивающие достижение цели — целевого состояния системы. Функциональный статус системы предлагается рассматривать через описание (проектирование) функций такого рода.

По мнению В. Н. Сагатовского, «функция (не расшифровывается, какая именно функция) — это такое отношение части к целому, которое способствует выполнению функции целого»<sup>43</sup>.

Важной, на наш взгляд, характеристикой является то, что всякая система социального порядка активна, деятельна и проявляется в функциях системы. Важным считает В. Г. Афанасьев и то, что функции «привязаны» к компонентам и осуществляются

в рамках присущей системе структуры, внутренней организации. Поэтому изменения в природе компонентов, в характере их взаимодействия (то есть в структуре) с необходимостью вызывают соответствующие изменения в функциях как самих компонентов, так и системы в целом<sup>44</sup>. В свою очередь, функции системы есть интегрированный результат функционирования образующих её компонентов.

В связи с описанием (проектированием) функций в праве (как главной её системы) Т. В. Кашанина пишет, что «каждый элемент структуры права (*а мы понимаем как элемент системы права*) имеет свою функцию», «каждый её (системы права) элемент обособляется в зависимости от функции, им выполняемой в процессе правового регулирования». При этом, с позиции ее системного исследования права, «функциональные связи пронизывают всё право, что означает невозможность нормативных обособлений различного уровня действовать самостоятельно»<sup>45</sup>.

В системно-функциональном аспекте, как отмечает В. Г. Афанасьев, различают координацию и субординацию функций. Координация — согласование функций компонентов по горизонтали. Субординация — согласование функций по вертикали, подчинённость функций одних компонентов другим и всех без исключения компонентов — системе в целом<sup>46</sup>.

Выделяя в качестве основных аспектов в изучении права системно-функциональный и системно-интегративный, М. К. Сулейменов в отношении первого аспекта отзывается как о системе права, которая просто «функционирует, проявляется, развивается, взаимодействует с другими системами». Но второй — системно-интегративный, по мнению учёного, «это другой, более глубокий уровень исследования, сводящийся в частности, к проблеме механизма правового регулирования»<sup>47</sup>.

Этим, на наш взгляд, учёный подчёркивает не только динамическую составляющую права, но выделяет некое ядро, сердцевину, которая вполне может представлять другой уровень правовой системы, иную подсистему, обеспечивающую стабильность и целостность всей общей системы, в которую она входит.

Любопытно в этой связи отметить, что проводя соотношение между близкими по смыслу понятиями «правовая система», «система права», «механизм правового регулирования» В. Д. Перевалов приходит к выводу, что, если понятие «правовая система» показывает целостность и взаимосвязь структурных элементов, единство состояний статики и динамики права, тогда как категория «механизм правового регулирования» призвана обратить внимание на функциональную сторону, на процесс регулирования общественных отношений<sup>48</sup>.

Именно таким фактором мы обуславливаем необходимость применения системного подхода для целей исследования права вообще, его отрасли «административное право», а также основного предмета нашего научного интереса, каким является механизм правового (административно-правового) воздействия.

По отношению к такой организационно-правовой системе, как механизм административно-правового воздействия, её функциями могут выступать, например, такие части, которые представляют собой комплексы или группы отдельных функциональных отношений (функций-подсистем) административно-правового регулирования, административно-правовой деятельности (исполнительной, распорядительной, юрисдикционной), представляющие собой стороны общей системы МАПВ.

**Четвёртым этапом системного подхода** в исследовании интересующего науку объ-

<sup>38</sup> Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). Изд. 2-е доп. М., Политиздат, 1973. — С. 9.

<sup>39</sup> Афанасьев В. Г. О системном подходе в социальном познании // Вопросы философии, 1973. № 6. — С. 101.

<sup>40</sup> Сагатовский, В. Н. Природа системной деятельности // Понятие деятельности в философской науке. — Томск, 1978. — С. 83.

<sup>41</sup> Михайловская, И. Б. Методологические предпосылки целеполагания // Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник / Под ред. В. Д. Малкова. — М.: Академия СССР, 1990. — С. 209–210.

<sup>42</sup> Сагатовский, В. Н. Природа системной деятельности // Понятие деятельности в философской науке. — Томск, 1978. — С. 83.

<sup>43</sup> Сагатовский, В. Н. Природа системной деятельности // Понятие деятельности в философской науке. — Томск, 1978. — С. 81.

<sup>44</sup> Афанасьев В. Г. О системном подходе в социальном познании // Вопросы философии, 1973. № 6. — С. 104.

<sup>45</sup> Кашанина Т. В. Структура права: монография. — Москва: Проспект, 2016. — С. 157.

<sup>46</sup> Афанасьев В. Г. О системном подходе в социальном познании // Вопросы философии, 1973. № 6. — С. 104.

<sup>47</sup> Сулейменов, М. Право как система. — М.: Статут, 2016. — С. 42.

<sup>48</sup> Перевалов, В. Д. Правовая система общества // Теория государства и права. Учебник. Изд-во УрГЮА, Екатеринбург, 1996. — С. 465.



екта называют структуру и конструкцию всей системы, характеризующихся как комплекс частей и единство элементов и отношений в ней.

Осуществляя системные исследования права, учёные среди его структурных элементов также выделяют: части, отрасли, подотрасли, институты, комплексы норм (частей), субинституты, нормы права, правовые предписания. В числе структурных элементов права сегодня выделяют также блоки права или блоки правовых норм, группы норм. Следует отметить, что проблема деления права на блоки и части в теории права пока до конца не разрешена. Так, например, к блокам и частям одновременно в системе права относят материальное и процессуальное право, а также частное и публичное право<sup>49</sup>.

Одной из основных частей (форм) такой правовой общности, какой является механизм правового воздействия, в современной теории права пока выделяют только механизм правового регулирования. О возможностях использования системного подхода в исследовании механизма правового регулирования и его элементов писал В. Н. Садовский. Так, по мнению учёного, правовое регулирование возможно рассматривать как систему (как некоторую целостность), обладающую свойствами, отличными от свойств её элементов<sup>50</sup>.

Что же касается иных частей механизма правового воздействия, то наука о праве только предполагает, что они могут быть. Рассматривая МАПВ в качестве составной части (подсистемы) общего механизма государственно-правового воздействия или государственно-управления, как системы более высокого уровня в иерархическом плане, перед нами стоит исследовательская задача, применяя научный метод системного подхода, най-

ти иные его части (формы), предварительно определив их содержание и структуру.

**Пятым этапом** системного подхода в исследовании объекта наука предполагает выделить систему внешней среды или внешних условий. Данный этап является последним в категориальной исследовательской парадигме В. Н. Сагатовского, направленным на выявление системообуславливающих факторов, внешних условий, влияющих на характер реализации рассмотренных ранее системообразующих и системоуполняющих факторов такого объекта исследования.

Как образно отмечает В. Г. Афанасьев, «внешняя среда, окружающие условия — это необходимый фон, на котором и при опосредованном участии которого развёртывается функционирование системы»<sup>51</sup>.

Учитывая, что право вообще и механизм правового (административно-правового) воздействия являются подсистемами общества, как системы более высокого уровня, можно с уверенностью утверждать, что на них, как и на общественную систему в целом, оказывает влияние внешняя среда.

В связи с многосторонними аспектами внешней среды, требующими определённого внимания в системном исследовании, важными, в том числе для изучения такой системы, как МАПВ, на наш взгляд, являются поставленные В. Г. Афанасьевым вопросы об образующих социальную среду объектах и критериях отграничения объектов системы и среды. Как утверждает сам учёный, объекты внешней среды имеют неодинаковое значение для функционирования социальной системы, в связи с чем их следует подразделять на необходимые (без которых система не может развиваться) и сопутствующие (не оказывают на систему существенного влияния, воздействуют случайным образом) условия. При этом в своих рассуждениях о связи между системой и средой

учёный приходит к выводу, что критерием отграничения объектов, входящих в систему и во внешнюю среду, следует видеть «участие или неучастие того или иного исследуемого феномена в созидании системных свойств, в характере и степени этого участия». Говоря о принадлежности того или иного феномена конкретной системе или окружающей её среде, учёный настоятельно подчёркивает, что «к системе относятся только те объекты, явления, процессы, которые принимают непосредственное прямое участие в созидании свойств системы. Взаимодействие их и создаёт систему с её качественными характеристиками». Что же касается внешних по отношению к системе объектов, которые участвуют в формировании её интегративных качеств не прямо, а опосредованно, по мнению учёного, они относятся к среде<sup>52</sup>.

Всё сказанное выше, на наш взгляд, имеет непосредственное отношение к МАПВ как системе и её окружающей среде. Так, например, спор в теории права о том, относить или не относить правовой порядок и правовую культуру к механизму правового регулирования, вполне можно связать с рассмотрением данной проблемы через призму системного подхода.

Здесь будет уместным вспомнить, что, рассматривая правовую систему как составляющую часть общественной системы, американский исследователь Л. Фридмэн в числе системообуславливающих факторов выделял правовую культуру как часть общей культуры всего общества, которая к правовой системе имеет непосредственное отношение. Образно выражаясь, по его мнению, «правовая система без правовой культуры не действует — так уснувшая рыба лежит в корзине, тогда как живая рыба плавает в океане»<sup>53</sup>.

Говоря об объекте исследования, каким является такой механизм административно-правового воздействия, как система, следует отметить, что отечественная наука

юриспруденция давно обсуждает проблему определения места правовой культуры в механизме правового и административно-правового воздействия, которая является во многом спорной и до конца не разрешённой<sup>54</sup>.

Подводя итоги вышеизложенного можно сделать некоторые выводы.

1. Системный подход имеет большое значение для социального познания в целом, в том числе для познания его систем динамического свойства, к которым относят государство и право, социальное управление, способные к осуществлению действий, процессов и воздействий при помощи создаваемых механизмов.
2. Поскольку основное значение системного подхода состоит в изучении сложных явлений действительности, как это утверждается значительной частью учёных-философов, то исследование механизма административно-правового воздействия, на наш взгляд, является именно таким сложным правовым явлением — целостным объектом и динамическим процессом, требующим для его изучения и конструирования системных знаний.
3. Обеспечение принципа целостности системного подхода в исследовании такой общественной государственно-правовой подсистемы, как МАПВ, должно осуществляться с учётом её особенностей, а именно: 1) наличия в ней интегративных, системных качеств, не сводимых к сумме свойств образующих её компонентов; 2) присущего ей соответствующего состава и определённого набора компонентов, частей (явлений, элементов, органов, процессов); 3) наличия в ней внутренней организации, структуры, отражающих упорядоченность, взаимосвязь и взаимодействие предметов, явлений, процессов. Все они, на наш взгляд, должны найти своё отражение

<sup>49</sup> Кириин, В.А. Функциональные связи правовых норм // Советское государство и право. 1972. № 5. С. 35; Венгер А.Б. Система и структура права // Теория государства и права: Учебник / А.Б. Венгер. — М.: Омега-Л, 2005. — С. 436–437; Кашанина, Т.В. Структура права: монография. — Москва: Проспект, 2016. — С.155–175.

<sup>50</sup> Садовский, В.Н. Способ действия (поведения) элементов и системы // Основания общей теории систем: логико-методологический анализ / В.Н. Садовский. — М., 1974. —

<sup>51</sup> Афанасьев В.Г. О системном подходе в социальном познании // Вопросы философии, 1973. № 6. — С. 109.

<sup>52</sup> Афанасьев В.Г. О системном подходе в социальном познании // Вопросы философии, 1973. № 6. — С. 108.

<sup>53</sup> Фридмэн, Л. Введение в американское право: Пер. с англ./Под ред. М. Калантаровой. — М.: Прогресс, 1992. — С. 11.

<sup>54</sup> Нехайчик, В.К. Правовая культура как элемент механизма административно-правового воздействия // Правовые культуры. Жидковские чтения: Материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 25 марта 2011 г. / Под ред. Г.И. Муромцева, М.В. Немытиной. — М.: РУДН, 2012. — С. 242–248.



в той структуре, какой является подсистема МАПВ,— часть рассматриваемой целостной системы.

4. Представляя МАПВ как систему, следует отметить, что она является подсистемой по отношению к системе государственного управления, осуществляет своё воздействие в отношении объектов, юрисдикция которых так или иначе ограничена рамками исполнительной ветви власти. Отражая общие признаки общественной или социальной системы, в том числе такого её вида, каким является система государственного управления, на наш взгляд, следует обратить внимание на специфику МАПВ как системы, имеющей свои особенности. Исходя из общих методологических характеристик системного подхода, специфика МАПВ заключена в её структуре.

5. С учётом изложенного выше можно констатировать, что внешняя окружающая среда имеет принципиальное значение в МАПВ. Всё это только подтверждает необходимость проведения специального мониторинга за средой, позволяющего прогнозировать позитивные и негативные изменения, связанные с административно-правовым воздействием.

6. Применительно к такой сложной системе, как механизм административно-правового воздействия, основной её целью (главным предназначением) мы определяем формирование современной отрасли административного права, её содержания и системы.

Говоря о сложностях и проблемной ситуации, прежде всего, связанной с необходимостью реформирования отрасли административного права, о котором говорят и пишут на протяжении минимум 25 лет, следует определить то состояние отрасли, её практические возможности, которые мы имеем на сегодняшний день. Имеем же мы следующее. Во-первых, сформированную с советских времен систему отрасли административного права, нацеленную на общее государственное управление как основной объект её правового регулирования. Во-вторых, по сути, единственную функцию административного права — функцию административного правового регулирования. В-третьих, в качестве возможных средств, направленных на создание (проектирование) и описание выбранной новой (другой) системы отрасли административное право — её механизм административно-правового регулирования, основная функция которого явно не охватывает современных организационных и правозащитных целей в публично-правовых отношениях.

#### Библиографический список

1. Анохин, П. К. Общая теория функциональных систем организма. — «Прогресс биологической и медицинской кибернетики». М., «Медицина», 1974.
2. Афанасьев В.Г. О системном подходе в социальном познании // Вопросы философии, 1973. № 6. — С. 98–111.
3. Бельский, К. С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995.
4. Блауберг И.В., Садовский В. Н., Юдин Б. Г. Философский принцип системности и системный подход // Вопросы философии. 1978. № 8. — С. 39–52.
5. Винограй, Э. Г. Категориальный анализ, реконструкция и алгоритмизация системного подхода // Вестник Кемеровского университета культуры и искусств. — 2010. — № 10. — С. 16–31.
6. Кашанина Т. В. Структура права: монография. — Москва: Проспект, 2016.
7. Князев, С. Д. Предмет и система административного права Российской Федерации: традиционные взгляды и современные реалии / С. Д. Князев // «Юрист», 2001. № 5. — С. 48–52;

8. Леонидэс Алексис, Куэвас Гринян. Системный подход и его роль в социальном познании. Дисс... к.ю.н. Ленинград, 1984.
9. Мицкевич, Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. — Москва: Проспект, 2015.
10. Нехайчик, В. К. Правовая культура как элемент механизма административно-правового воздействия // Правовые культуры. Жидковские чтения.: Материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 25 марта 2011 г. / Под ред. Г. И. Муромцева, М. В. Немытиной. — М.: РУДН, 2012. — С. 242–248.
11. Новикова, Ю.С. О некоторых функциях правовых состояний в механизме правового регулирования // Актуальные проблемы права России и стран СНГ — 2015: Материалы XVII Международной научно-практической конференции (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 3–4 апреля 2015 г.). Часть I. — Челябинск: ООО «Абриспринт», 2015. — С. 124–126.
12. Оболонский, А.В., Рудашевский, В. Д. Методология системного исследования государственного управления. М.: Изд-во «Наука», 1978. — 192 с.
13. Протасов, В. Н. Правоотношение как система. Монография. — М.: «Юридическая литература». 1991.
14. 14. Радько, Т. Н. Теория функций права: монография. — Москва: Проспект, 2015.
15. 15. Росс Эшби У. Введение в кибернетику. — М.: Издательство иностранной литературы, 1959.
16. Сагатовский, В. Н. Опыт построения категориального аппарата системного подхода // Философские науки, 1976, № 3. С. 67–78;
17. Садовский, В. Н. Основания общей теории систем: логико-методологический анализ / В. Н. Садовский. — М., 1974.
18. Соловьева, А.А., Велин, А. А. Системный подход в науке теории государства и права: некоторые вопросы теории // Актуальные проблемы права России и стран СНГ — 2015: Материалы 17-й международной научно-практической конференции (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 3–4 апреля 2015 г.). Часть 1. — Челябинск: ООО «Абрис-принт», 2015. — С. 148–152.
19. Стариков, Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. — Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1998.
20. Сулейменов, М. Право как система. — М.: Статут, 2016.
21. 21. Сырых, В. М. История и методология юридической науки: учебник / В. М. Сырых. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.
22. Тарасенко, В. Г. Постулаты права. — М.: Издательский Дом «Городец», 2009.
23. Уёмов, А. И. Системный подход и общая теория систем. — М., «Мысль», 1978.
24. Фридман, Л. Введение в американское право: Пер. с англ./Под ред. М. Калантаровой. — М.: Прогресс, 1992.
25. Шагиева Р.В. Концепция правовой деятельности в современном обществе. — Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2005.
26. Юсупов, В. А. Теория административного права. — М.: Юрид. лит. 1985.



**Чаннов Сергей Евгеньевич**

*Заведующий кафедрой служебного и трудового права*

*Поволжского института управления имени П. А. Столыпина — филиала РАНХиГС,*

*доктор юридических наук, профессор*

*E-mail: sergeychannov@yandex.ru*

## ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

### Аннотация.

Предмет исследования: теоретические и практические проблемы реализации норм об административной ответственности юридических лиц

Целью настоящей статьи является рассмотрение современного состояния, проблем и перспектив развития административной ответственности юридических лиц на основе анализа судебной и административной практики.

Методологию исследования составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы, системный подход.

В работе, на основе обобщения судебной и административной практики, проведен анализ применения законодательства об административной ответственности юридических лиц. Сделан вывод о наличии в действующем законодательстве об административной ответственности юридических лиц достаточно большого количества противоречий, которые вызывают проблемы в правоприменительной практике, в частности, по вопросам административной ответственности юридических лиц при разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц; установления вины юридических лиц в совершенном административном правонарушении и др. На этой основе сформулированы предложения по оптимизации развития законодательства об административной ответственности.

Выводы исследования могут быть использованы в дальнейших исследованиях административной ответственности юридических лиц, а также для совершенствования законодательства в этой сфере.

**Ключевые слова:** административная ответственность; административное правонарушение; реорганизация; вина юридических лиц

### Abstract.

Scope of the research: theoretical and practical problems of the implementation of norms on the administrative responsibility of legal entities.

The purpose of this article is to examine the current situation, problems and prospects for the development of administrative responsibility of legal entities based on the analysis of judicial and administrative practice.

Research methodology includes comparative, formal-legal, analytical methods, system approach.

In work, on the basis of collection of judicial and administrative practice, the analysis of application of the legislation on administrative responsibility of legal persons is carried out. It was concluded that there are a large number of contradictions in the current legislation on the administrative liability of legal entities that cause problems in law enforcement practice, in particular, on the administrative responsibility of legal entities in the separation of a legal entity or in the separation of one or more legal entities from the legal entity; establishing the guilt of legal entities in a committed

administrative offense, etc. On this basis, proposals are formulated to optimize the development of legislation on administrative liability.

The findings of the study can be used in further studies of the administrative responsibility of legal entities, as well as to improve legislation in this area.

**Key words:** administrative responsibility; administrative offense; reorganization; fault of legal entities

Юридические лица являются специальными субъектами административной ответственности. Советское законодательство об административной ответственности долгое время не допускало ответственность организаций, возлагая её на конкретное виновное должностное лицо. Однако развитие рыночных отношений повлекло за собой возврат к признанию юридических лиц субъектами административной ответственности, что было сделано сперва в различных федеральных законах, а затем и в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях. При этом в случае, если в статьях разделов I, III, IV, V КоАП РФ не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу. Эту норму можно проиллюстрировать следующими примерами:

1) часть 1 ст. 11.21 КоАП РФ (Нарушение правил использования полосы отвода и придорожных полос автомобильной дороги) устанавливает административную ответственность за загрязнение полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог, распашку земельных участков, покос травы, осуществление рубок и повреждение лесных насаждений и иных многолетних

насаждений, снятие дёрна и выемку грунта, за исключением работ по содержанию полос отвода автомобильных дорог или по ремонту автомобильных дорог, их участков, выпас животных, а также их прогон через автомобильные дороги вне специально установленных мест, согласованных с владельцами автомобильных дорог. Данное правонарушение может быть совершено как физическими, так и юридическими лицами и влечёт одинаковую для них ответственность: предупреждение или наложение административного штрафа в размере до трёхсот рублей;

2) статья 11.18 КоАП РФ (Безбилетный проезд) содержит несколько составов административных правонарушений, устанавливающих административную ответственность за проезд на различных видах транспорта без соответствующего проездного документа. В данной статье также не указывается, могут ли предусмотренные ею административные правонарушения быть совершены только физическими либо только юридическими лицами, либо и теми, и другими — однако по самому смыслу правонарушения становится очевидно, что оно может быть совершено только физическим лицом;

3) часть 1 ст. 20.25 КоАП РФ (Уклонение от исполнения административного наказания) предусматривает административную ответственность за неуплату административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ. И здесь не указано, распространяется ли данная часть только на физических, либо только на юридических лиц. По смыслу она может распространяться и на тех, и на других, соответственно и те,



и другие могут быть привлечены к административной ответственности. Однако административное наказание в данном случае будет отличаться: и на физических, и на юридических лиц может быть наложен предусмотренный ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ административный штраф в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей, а вот административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов могут быть применены только к физическим лицам.

Важной особенностью административной ответственности юридических лиц выступает то, что КоАП РФ допускает привлечение к административной ответственности тех юридических лиц, которые административное правонарушение не совершали, но являются правопреемниками юридических лиц, такие нарушения допуская, то есть случаев реорганизации. Частью 1 ст. 57 ГК РФ предусмотрены пять форм реорганизации юридического лица: слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование. Все они учтены в статье 2.10 КоАП РФ.

При слиянии юридических лиц права и обязанности каждого из них переходят к вновь возникшему юридическому лицу. Соответственно, к административной ответственности в такой ситуации привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к последнему переходят права и обязанности присоединённого юридического лица, в том числе и обязанность нести административную ответственность за административное правонарушение, совершённое присоединённым лицом.

При преобразовании юридического лица одной организационно-правовой формы в юридическое лицо другой организационно-правовой формы права и обязанности реорганизованного юридического лица

в отношении других лиц не изменяются, за исключением прав и обязанностей в отношении учредителей (участников), изменение которых вызвано реорганизацией. Обязанность нести административную ответственность также возникает у реорганизованного юридического лица. Нарушение данного требования влечёт безусловную отмену актов юрисдикционных органов. Так, акционерное общество «Красноярская региональная энергетическая компания» обратилось в Арбитражный суд Красноярского края с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю о признании незаконным и отмене постановления от 21.09.2015 по делу А452-14.32/15. Судом было установлено, что постановлением по делу об административном правонарушении от 21.09.2015 № А452-14.32/15 ООО «КРЭК» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ООО «КРЭК» назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 100 000 руб.

При этом, как следует из материалов дела, 22.01.2015 деятельность ООО «КРЭК» прекращена путём реорганизации в форме преобразования в АО «КРЭК», о чём в Единый государственный реестр юридических лиц внесена соответствующая запись (ГРН 2152468056739). В оспариваемом постановлении по делу об административном правонарушении от 21.09.2015 № А452-14.32/15 виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, признано ООО «КРЭК».

Таким образом, антимонопольным органом в нарушение части 6 статьи 2.10 КоАП РФ к административной ответственности привлечено реорганизованное и прекратившее деятельность в результате реорганизации юридическое лицо (ООО «КРЭК»), а не его правопреемник (АО «КРЭК»).

Привлечение к административной ответственности юридического лица, прекратившего свою деятельность и исключённого из Единого государственного реестра юридических лиц, не предусмотрено действующим законодательством.

На основании изложенного суд пришел к выводу, что постановление Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю от 21.09.2015 № А452-14.32/15 о назначении административного наказания является незаконным и подлежит отмене<sup>1</sup>.

Определённые сложности возникают при решении вопроса об административной ответственности юридических лиц при разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц. Ст. 2.10 КоАП РФ в данном случае определяет, что к ответственности привлекается то юридическое лицо, к которому, согласно разделительному балансу, перешли права и обязанности по заключённым сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение.

Проблема состоит в том, что Федеральным законом от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» термин «разделительный баланс» был исключён из ГК РФ. Однако из ряда других нормативных актов, в том числе, и из КоАП РФ, он исключён не был. Не дошли до этого руки у законодателя и за последующие три года. Соответственно, в настоящее время при разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц разделительный баланс не составляется. Какое же из вновь появившихся юридических лиц должно нести административную ответственность?

При ответе на данный вопрос следует исходить из того, что Федеральным законом

от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» термин «разделительный баланс» был не просто исключён, а заменён термином «передаточный акт» (п. 13 ст. 1). Соответственно, к административной ответственности при разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц должно привлекаться то юридическое лицо, к которому перешли права и обязанности по заключённым сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение, согласно передаточному акту.

Во всех указанных случаях административная ответственность за совершение административного правонарушения наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации. Данные положения КоАП РФ оспаривались ЗАО «Райффайзенбанк» в Конституционном Суде Российской Федерации, однако в рассмотрении дела по существу Конституционным Судом было отказано по мотивам недопустимости жалобы. При этом Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что «оспариваемые положения статьи 2.10 КоАП Российской Федерации, предусматривающие порядок привлечения присоединившего юридического лица к административной ответственности за совершение административного правонарушения, призваны гарантировать общественно значимые публичные интересы и служат в том числе целям обеспечения единства экономического пространства, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности, недопущения экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию,

<sup>1</sup> Решение Арбитражного суда Красноярского края от 12 февраля 2016 г. по делу № А33-22072/2015.



и сами по себе не нарушают конституционные права заявителя»<sup>2</sup>.

Ещё одной особенностью административной ответственности юридических лиц являются особые правила установления их вины. Согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Суть данного подхода заключается в определении реальной возможности или невозможности для юридического лица соблюсти те нормы и правила, за нарушение которых и установлена административная ответственность. В юридической литературе данный подход к определению вины юридического лица получил название комплексного, включающего объективный и субъективный критерии. Как отмечает А. С. Дугенец, объективная вина — это вина организации, с точки зрения государственного органа, назначающего административное наказание в зависимости от характера конкретных действий или бездействия юридического лица, нарушающих установленные правила поведения; это то, что известно как объективное вменение; субъективная вина — отношение организации в лице её коллектива, администрации, должностных лиц к противоправному деянию<sup>3</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации в своём определении от 21.04.2005 № 119-О<sup>4</sup> указал, что положения ч. 2 ст. 2.1

КоАП РФ, предусматривающие основания, при обязательном наличии которых юридическое лицо может быть признано виновным в совершении административного правонарушения, направлены на обеспечение действия презумпции невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ) и имеют целью исключить возможность привлечения юридических лиц к административной ответственности при отсутствии их вины.

Несмотря на указание в КоАП РФ на необходимость установления вины юридических лиц для привлечения их к ответственности, проблему всё же трудно считать решённой. Совершенно очевидно, что такие формулировки, как «имелась возможность для соблюдения правил и норм», «не были приняты все зависящие от него меры» носят оценочный характер и оставляют широкий простор для усмотрения правоприменителя. Это, собственно, и было подтверждено Конституционным Судом Российской Федерации в том же определении от 21 апреля 2005 г.: установление того, имелась ли у юридического лица возможность для соблюдения норм и правил, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, и были ли приняты все зависящие от него меры по их соблюдению, а также проверка доказательств, свидетельствующих о наличии или отсутствии его вины (умышленной или неосторожной), связаны с исследованием фактических обстоятельств дела, что является прерогативой судов общей и арбитражной юрисдикции и не входит в компетенцию Конституционного Суда РФ, определённую ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>5</sup>.

В Постановлении от 25.02.2014 № 4-П<sup>6</sup> Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «содержательно вина юридического лица в совершении административного правонарушения может выражаться различным образом — в полном игнорировании требований законодательства, в уклонении от исполнения отдельных правовых предписаний, в неиспользовании всех доступных средств для соблюдения установленных правил и т.п. Составообразующего значения для квалификации совершённого юридическим лицом административного правонарушения эти обстоятельства не имеют, однако в правоприменительной практике назначения административного наказания их учёт не лишен смысла».

На необходимость выяснения виновности лица в совершении административного правонарушения обращал внимание Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в п. 16 постановления от 02.06.04 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»<sup>7</sup> (постановление сохраняет свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного Суда Российской Федерации).

В соответствии с п. 16 постановления, рассматривая дело об административном правонарушении, арбитражный суд в судебном акте не вправе указывать на наличие или отсутствие вины должностного лица или работника в совершённом правонарушении, поскольку установление виновности названных лиц не относится к компетенции арбитражного суда. Соответственно, органы и должностные лица при привлечении юридического лица к административной от-

ветственности обязаны выяснить наличие именно его вины в его действиях, а не переносить автоматически вину работников данного юридического лица на всё лицо в целом.

Однако на практике, как правило, правоприменители исходят из того, что наличие вины работника юридического лица в совершённом правонарушении свидетельствует о том, что данное юридическое лицо не приняло все зависящие от него меры по соблюдению установленных норм и правил. Так, например, *Девятый арбитражный апелляционный суд, рассматривая дело о привлечении к административной ответственности потребительского общества «Органика» по ч. 2 ст. 14.5 КоАП РФ (Неприменение контрольно-кассовой техники в установленных законодательством Российской Федерации о применении контрольно-кассовой техники случаях), в частности, указал: по смыслу ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ, вина конкретного работника в совершении административного правонарушения не может являться основанием для освобождения юридического лица от административной ответственности за правонарушение. Поскольку Столярова Р.Д. осуществляла свою деятельность от имени и в интересах потребительского общества (Заявителя) и является его работником (пайщиком), то названное Общество является ответственным за применение ККТ<sup>8</sup>.*

*Арбитражный суд Камчатского края, признавая виновным общества с ограниченной ответственностью «Курильский пролив» в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.1 КоАП РФ (Нарушение правил пересечения Государственной границы Российской Федерации лицами и (или)*

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.2010 № 1620-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Райффайзенбанк» на нарушение конституционных прав и свобод частями 4 и 7 статьи 2.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

<sup>3</sup> См.: Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 11.

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 21.04.2005 № 119-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Торговый дом «Волна» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был.

<sup>5</sup> Данная позиция была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации также в определении от 02.04.2009 № 486-О-О; от 19.05.2009 № 572-О-О и от 07.12.2010 № 1620-О-О.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 3.

<sup>7</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 (ред. от 10.11.2011) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Сборник решений Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, ВАС РФ по вопросам деятельности ПФ РФ. 2004. ч. 2.

<sup>8</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 15 июня 2017 г. по делу № А40-8138/2017.



транспортными средствами либо нарушение порядка следования таких лиц и (или) транспортных средств от Государственной границы Российской Федерации до пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации и в обратном направлении), указал: ответственность за административное правонарушение по части 1 статьи 18.1 КоАП РФ наступает вне зависимости от вины конкретных должностных лиц Общества. Неисполнение данными должностными лицами (в частности, капитаном судна) своих должностных обязанностей не исключает возможности привлечения самого юридического лица к административной ответственности в силу части 3 статьи 2.1 названного Кодекса<sup>9</sup>. Аналогичные по смыслу заключения можно встретить и во многих иных актах судебных органов.

Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации также отметил, что, в отличие от физических лиц, в отношении юридических лиц КоАП РФ формы вины (статья 2.2 КоАП РФ) не выделяет. Следовательно, и в тех случаях, когда в соответствующих статьях Особенной части КоАП РФ возможность привлечения к административной ответственности за административное правонарушение ставится в зависимость от формы вины, в отношении юридических лиц требуется лишь установление того, что у соответствующего лица имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (часть 2 статьи 2.1 КоАП РФ). Обстоятельства, указанные в части 1 или части 2 статьи 2.2 КоАП РФ, применительно к юридическим лицам установлению не подлежат (п. 16.1 постановления).

Верховный Суд Российской Федерации в своих постановлениях неоднократно кон-

статировал, что наличие возможности для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, всегда анализируется судами при рассмотрении дел в отношении юридических лиц (см. например, постановления от 09.11.2016 № 303-АД16-12333 по делу № А04-2847/2016; от 04.10.2016 № 306-АД16-12487 по делу № А06-8433/2015; от 04.12.2015 № 308-АД15-10495 по делу № А32-36328/2014; и др.)

При этом в качестве обоснования наличия вины юридического лица в совершении административного правонарушения суды, как правило, указывают на то, что указанными юридическими лицами не представлены доказательства, свидетельствующие о том, что правонарушение вызвано чрезвычайными обстоятельствами и другими непредвиденными, непреодолимыми препятствиями, находящимися вне их контроля (см. например: постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 15 февраля 2017 г. по делу № А83-4040/2016; решение Арбитражного Суда города Москвы от 13 февраля 2017 г. по делу № А40-237018/2016; решение Арбитражного Суда города Москвы от 15 февраля 2017 г. по делу № А40-254089/2016; и др.).

Еще одной особенностью административной ответственности юридических лиц выступает то, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 25.02.2014 № 4-П<sup>10</sup>, «такое правовое регули-

рование, будучи обусловленным спецификой административной деликтоспособности юридических лиц, сопряженной с причастностью к совершению административных правонарушений не отдельных индивидов, а создаваемых в установленном законом порядке коммерческих и некоммерческих организаций, на которые как на участников гражданского оборота возлагаются и сопутствующие осуществляемой ими деятельности риски и которые — в отличие от физических лиц — не признаются субъектами уголовной ответственности, является конституционно допустимым (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 7-П, от 26 ноября 2012 года № 28-П и от 17 января 2013 года № 1-П)».

Согласно позиции Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 02.06.04 № 10 «в случае, если до рассмотрения арбитражным судом дела о привлечении к административной ответственности юридического лица (а равно дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности юридического лица) судом общей юрисдикции рассмотрено дело о привлечении к административной или уголовной ответственности за данное нарушение физического лица (а равно дело об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности физического лица), квалификация, данная судом общей юрисдикции совершенному дея-

нию, с учётом статьи 69 АПК РФ не является обязательной для арбитражного суда. При этом оценка, данная судом общей юрисдикции, обстоятельствам, которые установлены в рассмотренном им деле, принимается во внимание арбитражным судом» (п. 16.2).

Федеральная антимонопольная служба в Методических рекомендациях по применению антимонопольными органами статьи 2.9 КоАП (в части прекращения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением антимонопольного законодательства, по малозначительности)<sup>11</sup>, указала, что, в случае освобождения юридического лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности в соответствии со статьей 2.9 КоАП РФ (то есть, в связи с малозначительностью) следует решить вопрос об освобождении от административной ответственности за данное правонарушение и физического лица.

Наконец, специфика административной ответственности юридических лиц проявляется в установлении сокращённого перечня административных наказаний, которые могут к ним применяться. За совершение административных правонарушений юридическим лицом могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности.

#### Библиографический список

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.11.2017, с изм. от 04.12.2017) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2017) Собрание законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной от-

<sup>11</sup> <http://orel.f.isfb.ru>

<sup>9</sup> Решение Арбитражного суда Камчатского края от 12 мая 2017 г. по делу № А24-1294/2017.

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // «Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2014. № 3.





**Щукина Татьяна Владимировна**

*Заведующая кафедрой административного и финансового права*

*Липецкого филиала РАНХиГС,*

*доктор юридических наук, доцент*

*E-mail: shukiha-tv@rambler.ru*

## **НОВЫЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ**

### **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ: НОВЫЕ ИМПУЛЬСЫ, ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ<sup>1</sup>**

#### **Аннотация.**

Предметом настоящей статьи выступают исследование развития теоретических и практических представлений относительно нормативной регламентации новых направлений кадровой политики в системе государственной гражданской службы, а также рассмотрение новых парадигм правового регулирования кадровой политики в Российской Федерации.

Тема статьи посвящена вопросам современной правовой регламентации кадровой политики в системе государственной гражданской службы и роли государства в этих процессах, так как исследуемые аспекты непосредственно связаны с трансформацией государственного управления и государственной гражданской службы.

Целью настоящей статьи являются выявление и обоснование формирования системного правового регулирования кадровой политики, внедрения новых методов и принципов кадровой политики на гражданской службе.

Методологию данной работы составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы.

Результаты работы — это проведение анализа актуального федерального законодательства в области кадровой политики на гражданской службе; определение стратегий развития кадровой политики в системе государственной гражданской службы и применения кадровых технологий; формулирование выводов о последующих направлениях совершенствования и внедрения нового законодательства.

Область применения результатов работы включает в себя систему государственной гражданской службы на федеральном и региональном уровнях.

Выводы исследования могут быть использованы для дальнейшего совершенствования правовой регламентации и практики применения новых механизмов кадровой политики в системе государственной гражданской службы.

**Ключевые слова:** новые стратегии развития кадровой политики, государственная гражданская служба, принципы и методы кадровой политики, правовое регулирование кадровой политики.

#### **Abstract.**

Act as a subject of the present article a research of development of theoretical and practical representations of rather standard regulation of the new directions of personnel policy in the system of the state civil service and also consideration of new paradigms of legal regulation of personnel policy in the Russian Federation.

<sup>1</sup> Проект-победитель «Грантового конкурса Стипендиальной программы Владимира Потанина 2016/2017».

ветственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электрон-комплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 3.

4. Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.2010 № 1620-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Райффайзенбанк» на нарушение конституционных прав и свобод частями 4 и 7 статьи 2.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».
5. Определение Конституционного Суда РФ от 21.04.2005 № 119-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Торговый дом «Волна» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был.
6. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 (ред. от 10.11.2011) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Сборник решений Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, ВАС РФ по вопросам деятельности ПФ РФ. 2004. ч. 2.
7. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 15 июня 2017 г. по делу № А40–8138/2017.
8. Решение Арбитражного суда Камчатского края от 12 мая 2017 г. по делу № А24–1294/2017
9. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 12 февраля 2016 г. по делу № А33–22072/2015.
10. Дугенец, А. С. Административная ответственность в российском праве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.
11. Очередыко, В.П., Кокорин, И. С. От теоретической неопределенности к противоречивости судебной практики при определении вины и административной ответственности юридических лиц // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 4.
12. Панов, А. Б. Административная ответственность юридических лиц: монография. М.: Норма, 2013. 192 с.
13. Паршина, О. В. Административная ответственность юридических лиц как правовой институт меняет свою правовую природу // Административное право и процесс. 2014. № 11.
14. Селезнёв, В. А. Спорные вопросы законодательства об административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2014. № 11.



The subject of article is devoted to questions of a modern legal regulation of personnel policy in the system of the public civil service and a role of the state in these processes as the studied aspects are directly connected with transformation of public administration and the public civil service.

The purpose of the present article are identification and justification of formation of system legal regulation of personnel policy, introduction of new methods and the principles of personnel policy on civil service.

The methodology of this work was made by comparative, legallistic, analytical methods.

Results of work are a carrying out the analysis of the relevant federal legislation in the field of personnel policy on civil service; definition of strategies of development for personnel policy in the system of the public civil service and use of personnel technologies; formulation of conclusions about the subsequent directions of improvement and introduction of the new legislation.

The scope of results of work includes the system of the state civil service at the federal and regional levels.

Conclusions of a research can be used for further improvement of a legal regulation and practice of use of new mechanisms of personnel policy in the system of the public civil service.

**Keywords:** new strategies of development for personnel policy, state civil service, principles and methods of personnel policy, legal regulation of personnel policy.

Развитие кадровой политики в системе государственной гражданской службы получает на современном этапе достаточно серьёзное обоснование в виде расширяющейся нормативной правовой основы. Это даёт уверенность в том, что необходимость внедрения кадровой политики осознаётся на уровне управления органами государственной власти как федерального, так и регионального уровня. Выстраивается единая вертикаль кадровой политики внутри государства, начиная от федеральных органов государственной власти и завершая органами местного самоуправления.

В последнее время приняты принципиально новые и перспективные нормативные правовые акты в данной области.

1. Указ Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» от 11.08.2016 № 403<sup>2</sup>. Представленный нормативный правовой акт предлагает, на первый взгляд, обновлённые направления и принципы нового этапа модернизации государственной гражданской службы. Вдумываясь более детально

в его содержание, можно обнаружить совершенно новую парадигму развития государственной гражданской службы и соответственно кадровой политики.

Первое направление — совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ и повышение качества его формирования. Согласно данному нормативному правовому акту, к 2018 году должны внедряться дополнительные механизмы, обеспечивающие сохранение кадрового потенциала федеральных органов исполнительной власти и соблюдение стандартов нормирования численности их типовых подразделений. Получается, что государство в качестве основной задачи ставит перед собой цель сбережения кадровых ресурсов, их модификации под требования времени и новых параметров публичного управления, а также нормирования штатов органов государственной власти. В итоге мы видим предложение государства системе кадрового обеспечения государственной службы использовать новые и творческие методы регулирования кадровой политики. Именно они сформируют обновлённые механизмы управления персоналом в органах государственной власти.

Ярким примером разработки и внедрения подобных механизмов и методов кадровой политики в системе государственной гражданской службы выступает приказ федеральной налоговой службы от 28 июля 2017 г. № ММВ-7-4/588@ «Об организации пилотного проекта по модернизации официального сайта ФНС России с применением гибких методологий использования кадрового потенциала». Сущность его заключается в реализации такого нового метода управленческой деятельности, как проектное управление. Органы государственной власти переходят к созданию и организации работы команд (рабочих групп), которые способны быстро и эффективно решать государственные задачи в соответствующей области управления. Это означает поэтапный переход от единоначальной системы управления в органах государственной власти к командному управлению, базирующемуся на несколько иных принципах и методах работы.

Второе направление — совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих РФ, повышение их профессионализма и компетентности. Данное направление включает в себя: а) создание условий для самостоятельного непрерывного обучения (профессионального развития) государственного гражданского служащего, б) формирование механизма мотивации к систематичному профессиональному развитию служащего, в) внедрение новых форм профессионального развития государственных гражданских служащих, способствующих повышению эффективности их профессиональной служебной деятельности. В вышеуказанных целях должен быть создан информационный образовательный ресурс для профессионального развития государственных гражданских служащих, дополнительные механизмы финансирования профессионального развития.

В системе государственной гражданской службы и формах развития кадровой политики это направление является достаточно новым и с точки зрения правового регули-

рования, и с точки зрения методов его реализации. Получается, что гражданский служащий должен быть мотивирован на собственное непрерывное образование не только со стороны государства, но и обладать внутренним целеполаганием к данному виду деятельности, которое, собственно, из разряда желательного образа действия гражданского служащего переходит к обязательному формату его существования внутри системы гражданской службы, становится объективно необходимым элементом прохождения гражданской службы и соответственно кадровой политики в органе государственной власти. Это требует разработки интерактивных и креативных форм и методов обучения, переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих, а также учебных пособий в цифровом виде — информационно доступных и информативно наполненных, достаточных для получения и усвоения новых знаний, умений и навыков гражданскими служащими.

Третье направление — это повышение престижа государственной службы. Оно предполагает создание единой информационной системы управления кадровым составом гражданской службы, электронный кадровый документооборот, автоматизированную проверку сведений, представляемых гражданами, поступающими на государственную гражданскую службу. Кроме того, предлагается повышать объективность и прозрачность процедуры проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, а также включение в резерв кадров органов государственной власти. Будет разрабатываться единая методика проведения конкурсов, а конкурсантам — обеспечиваться возможность представления документов на конкурс в электронном виде. Приоритетной задачей реализации данного направления будет совершенствование системы материального стимулирования гражданских служащих, включая модернизацию структуры их денежного содержания.

<sup>2</sup> Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы: указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 33. Ст. 5165.



Четвёртое направление — совершенствование антикоррупционных механизмов в системе государственной гражданской службы. В указанном случае потребуются внедрение новой методики оценки и системы мониторинга эффективности деятельности подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений и ежемесячное обновление соответствующих разделов официальных сайтов органов государственной власти.

2. Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 № 256 «О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»<sup>3</sup>.

На базе федеральной информационной системы «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров» вплоть до 2019 года будет поэтапно формироваться федеральная государственная информационная система «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации». Отличительной чертой указанной информационной системы является то, что она включается в формат государственной программы РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)» и предполагает объединение информации всех органов государственной власти, включая аппараты судов РФ, по следующим направлениям: кадровый состав органов государственной власти, вакантные должности государственной гражданской службы, анализ обработки сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданских служащих, межведомственное взаимодействие в сфере противодействия коррупции. Рекомендуется доступ и использование данной информационной системы в кадровой работе не только органами государственной

власти федерального и регионального уровней, но и органов местного самоуправления.

Представленный нормативный правовой акт дает импульс к реализации новой стратегии в сфере кадрового мониторинга в системе публичной службы, и прежде всего, к построению чётко выверенной системы кадрового состава органов государственной власти и местного самоуправления, прозрачного кадрового резерва и возможности дальнейшего развития института ротации кадров не только по горизонтали, но и по вертикали. Кроме того, государством предлагается прозрачный информационный портал о сведениях, подтверждающих соблюдение гражданскими служащими антикоррупционных стандартов и правил служебного поведения.

3. Указ Президента РФ от 01.03.2017 № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа»<sup>4</sup>. Пунктом 48 указанного положения закрепляется такое требование, как профессиональное развитие гражданского служащего, состоящего в кадровом резерве федерального государственного органа. Осуществляется оно органом власти на основе утверждаемого им индивидуального плана профессионального развития гражданского служащего. Подразумевается, что включение гражданского служащего в кадровый резерв является обязательным элементом его должностного роста, так же как и деятельность по непрерывному самообразованию в течение всей карьеры.

4. Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего (разработана Министерством труда и социальной защиты РФ). Указанный документ предлагает новые параметры оценки професси-

ональной служебной деятельности гражданского служащего, включающие в себя оценку трёх элементов правового статуса гражданского служащего. Это — эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности; квалификация; профессиональные компетенции и личные качества. Все параметры оцениваются по пяти уровням: А, Б, В, Г, Д, каждый из которых формулирует свои показатели квалификации, эффективности и результативности, профессиональ-

ных компетенций гражданского служащего. Следует отметить, что указанное направление оценки требует дополнительных разработок и детализации при внедрении в практику кадровой работы органов государственной власти.

В итоге отметим, что кадровая политика в системе государственной гражданской службы качественно модернизируется и обращается к новым формам и методам управления кадровым потенциалом органов государственной власти.

### Библиографический список

1. Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы: указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 33. Ст. 5165.
2. О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 256 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 11. Ст. 1573.
3. Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа: указ Президента РФ от 1 марта 2017 г. № 96 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 10. Ст. 1473.

<sup>3</sup> О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 03.03.2017 № 256 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 11. Ст. 1573.

<sup>4</sup> Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа: указ Президента РФ от 01.03.2017 № 96 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 10. Ст. 1473.

# УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

*Лепская Марина Юрьевна,*

*магистрант института права*

*Волгоградского государственного университета*

*E-mail: lepska@yandex.ru*

*Пономарёв Вячеслав Геннадиевич*

*старший преподаватель кафедры уголовного права*

*Волгоградского государственного университета*

*E-mail: aspirant@list.ru*

## ОБЩЕСТВЕННАЯ ОПАСНОСТЬ КАК КРИТЕРИЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА<sup>1</sup>

### Аннотация.

Предмет исследования: объективные и субъективные признаки неисполнения договорного обязательства по передаче кредитору денег или иного имущества, влияющие на изменение уровня его общественной опасности.

Целью исследования является обоснование тезиса о том, что неисполнение договорного обязательства по передаче кредитору денег или иного имущества в зависимости от неизменных признаков, характеризующих данное деяние, имеет разный характер общественной опасности, что влияет на применение к правонарушителю мер различной отраслевой ответственности.

Методологию исследования составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы, системный подход.

В работе дан ответ на вопрос о том, какие признаки анализируемого деяния являются средством дифференциации гражданской и административной ответственности, а какие — административной и уголовной. Сформулирован вывод о том, что исследуемое поведение в зависимости от характера и степени его общественной опасности влечёт не только гражданско-правовую, но и административную и уголовную ответственность.

Выводы исследования могут быть использованы в судебно-следственной практике при решении вопросов о наличии во внешне схожих актах человеческого поведения признаков деликта, административного проступка или преступления.

**Ключевые слова:** межотраслевая дифференциация ответственности, общественная опасность, характер общественной опасности, признаки состава преступления, преступления против собственности, неисполнение обязательства.

### Abstract.

Scope of the study: objective and subjective characteristics of failure to fulfill the contractual obligation to transfer money or other property to the creditor affecting the change in the level of its public danger.

The aim of the study is to substantiate the thesis that failure to fulfill a contractual obligation to transfer money or other property to the creditor depending on the permanent signs characterizing this act has a different nature of the public danger, which affects the application to the offender of measures of various sectoral responsibility.

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований. Проект № 17-03-00720.

The methodology of the study are comparative, formal-legal, analytical methods, system approach.

The work answers the question of what signs of the analyzed act are a means of differentiating civil and administrative responsibility, and which are administrative and criminal. The conclusion is drawn that the investigated behavior, depending on the nature and degree of its social danger, entails not only civil, but also administrative and criminal responsibility.

Research findings can be used in forensic investigation when deciding whether there are attributes of a tort, an administrative offense or a crime in outwardly similar acts of human behavior.

Keywords: interbranch differentiation of responsibility, public danger, character of public danger, attributes of crime, property crime, failure to fulfill obligation.

В условиях существования в современном российском государстве рыночной экономики совершение сделок различными хозяйствующими субъектами получило широкое распространение как надежный инструмент получения экономической выгоды. Речь, прежде всего, идет о заключении гражданско-правовых договоров, по условиям которых стороны соответствующих сделок принимают на себя взаимные обязательства. Особый интерес при этом представляют двусторонние сделки, совершаемые по поводу денег или другого имущества. В то же время, как показывает практика, далеко не каждое подобное договорное обязательство, добровольно принятое тем или иным лицом, в действительности этим лицом исполняется. Об этом, в частности, можно судить из анализа практики применения гражданского законодательства судами общей юрисдикции, а также арбитражными судами за 2016 год, где подавляющее большинство рассмотренных судами гражданских дел имеет своим предметом ответственность за неисполнение какого-либо договорного обязательства, заключающегося в обязанности предоставить другой стороне встречное предоставление (заем, купля-продажа, выполнение работ, предоставление услуг и т.д.)<sup>2</sup>. Причин тому может быть множество: от неспособности исполнить обязательство ввиду неумелого хозяйствования до явного нежелания одной из сторон договора соответствующую обя-

занность исполнить. Однако в любом случае подобное юридическое бездействие имеет своим последствием причинение вреда имущественным интересам добросовестного контрагента.

Безусловно, любое противоправное неисполнение обязательства влечёт для виновной стороны возможность наступления юридической ответственности. Однако отраслевая принадлежность такой ответственности находится в прямой зависимости от уровня вредоносности посягательства на соответствующие общественные отношения.

По общему правилу неисполнение договорного обязательства рассматривается в качестве деликта и влечёт гражданско-правовую ответственность (гл. 25 Гражданского кодекса РФ). Однако при определённых обстоятельствах подобное поведение одной из сторон договора может служить основанием для применения мер административного воздействия или даже уголовной репрессии.

Так, Пленум Верховного Суда РФ в п. 3 Постановления от 27 декабря 2007 г. № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» отмечал, что принятие на себя лицом обязательств при заведомом отсутствии у него намерения их выполнить следует рассматривать в качестве злоупотребления доверием как способа совершения хищения в форме мо-

<sup>2</sup> См.: Отчёт о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации за 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2016/AC1\\_2016\\_svod.xls](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2016/AC1_2016_svod.xls) (дата обращения 13.10.2017); Отчёт о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2016/F2-svod-2016.xls](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2016/F2-svod-2016.xls) (дата обращения 13.10.2017).



шенничества<sup>3</sup>. Аналогичные разъяснения закреплены в действующем в настоящее время одноименном Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 48<sup>4</sup>. Отсюда, согласно правовой позиции высшей судебной инстанции, сформулированной в приведённых актах толкования права, неисполнение обязательств одной из сторон договора в определённых условиях создает предпосылки для правовой оценки содеянного как преступлений, ответственность за которые в зависимости от размера неисполненного предусмотрена ст.ст. 158.1 или 159 Уголовного кодекса РФ.

С учётом изложенного правомерным будет и утверждение о том, что при сходных обстоятельствах неисполнение принятых на себя обязательств влечёт ответственность за мелкое хищение, ответственность за которое предусмотрена ст. 7.27 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Такая «география» ответственности, дрейфующей от частнопроводного воздействия на нарушителя до наиболее репрессивного публично-правового принуждения, позволяет задуматься о том, что же лежит в основе межотраслевой дифференциации юридической ответственности за причинение вреда вследствие виновного неисполнения обязанности представить встречное обеспечение по гражданско-правовому договору. Поиск ответа на поставленный вопрос предполагает анализ и выявление статичных, неизменяющихся признаков данного деяния, влияющих на его отнесение к различным видам правонарушающего поведения. Установление этих признаков даст возможность определить, насколько

то или иное деяние способно причинить вред общественным отношениям. Правильное определение норм, регулирующих конфликтные правоотношения сторон при неисполнении обязательств одной из них имеет существенное практическое значение, поскольку, с одной стороны, исключает возможность необоснованного обвинения и осуждения, а с другой — позволяет применить ту меру ответственности, которая соответствует характеру совершаемого правонарушения, что в своей совокупности обеспечивает реализацию общеправового принципа законности.

В юридической литературе способность какого-либо деяния причинить вред или создать угрозу причинения вреда общественным отношениям, принято именовать общественной опасностью<sup>5</sup>. Вопрос о том, может ли общественная опасность характеризовать иные, помимо преступного, виды правонарушающего поведения, в науке уголовного права однозначного решения не нашёл<sup>6</sup>. Однако большинство авторов солидарны с тем, что общественная опасность, как категория объективная, имеет свои качественные и количественные характеристики: характер и степень. Именно характер общественной опасности, по мнению некоторых ученых, и лежит в основе межотраслевой дифференциации юридической ответственности<sup>7</sup>.

Какие же признаки, характеризующие исследуемую форму противоправного поведения, позволяют судить об отсутствии между сторонами договора гражданско-правовых отношений, повышении уровня его вредоносности и, как следствие, о наличии

оснований для применения в качестве регулятора отношений сторон норм, содержащихся в публичных отраслях права?

В первую очередь, такими характерными чертами выступают внешние признаки деяния. Так, с объективной стороны деликт характеризуется невыполнением одной стороны юридической обязанности представить встречное исполнение (передать товар, выполнить работы, оказать услуги). Таким образом, по своей правовой природе неисполнение обязательства в гражданском праве можно охарактеризовать как бездействие. Для мошенничества же характерной формой реализации противоправного замысла является совершение активных действий, направленных, в первую очередь, на заключение гражданско-правового договора, предполагающего передачу виновному денег, иного имущества или права на имущество, а уже потом невыполнение принятых на себя по этому договору обязательств. Первое при этом выступает специфическим способом изъятия имущества у потерпевшего. Следовательно, противоправность деяния при мошенничестве начинает проявляться в момент, чем это происходит при совершении гражданско-правового нарушения. Кроме того, о повышении характера вредоносности мошенничества свидетельствует и способ его осуществления, предполагающий совершение виновным сделки в отсутствие намерений исполнять принятые на себя по этой сделке обязательства и именуемый злоупотреблением доверием. Воля потерпевшего на передачу принадлежащего ему имущества при этом подвергается искажению под влиянием заблуждения, ввиду чего Верховным Судом РФ, по-видимому, и даны ранее приведённые разъяснения.

Подобное понимание дифференциации ответственности за неисполнение обязательств может быть проиллюстрировано следующим примером из судебной практики.

Приговором Ленинского районного суда г. Самары от 24–26 декабря 2013 г. Матвеев признан виновным в совершении мошенничества в особо крупном размере (ч. 4 ст. 159

УК РФ в редакции Федерального закона от 7 марта 2011 г. № 26-ФЗ). Апелляционным определением судебной коллегии по уголовным делам Самарского областного суда от 12 мая 2014 г. и постановлением президиума Самарского областного суда от 26 ноября 2015 г. приговор в части квалификации содеянного оставлен без изменения. Суть инкриминируемого Матвееву противоправного деяния состояла в том, что он, являясь генеральным директором ЗАО промышленно-финансовой строительной компании, или по его указанию другие сотрудники указанного ЗАО, преследуя цель незаконного обогащения за счёт хищения чужого имущества — денежных средств в особо крупном размере, принадлежащих физическим и юридическим лицам, зная о том, что доленое участие в строительстве жилых домов пользуется большим спросом у населения, в период с ноября 2000 г. по 12 июля 2011 г. заключили договоры на участие в долеом строительстве по нескольким строительным адресам, согласно которым потерпевшими были внесены в ЗАО ПФСК обозначенные в договорах суммы. Получив от участников долевого строительства денежные средства и иное имущество, Матвеев, имея право на распоряжение финансовыми средствами ЗАО ПФСК, завладел чужим имуществом — денежными средствами на общую сумму 372039 788 рублей 12 коп., не имея намерения довести строительство вышеуказанных объектов до сдачи их в эксплуатацию, лишь частично выполнив работы по строительству.

Отклоняя доводы кассационной жалобы адвоката Матвеева о том, что инкриминируемые осужденному деяния следует расценивать как совершённые в сфере предпринимательской деятельности, Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ указала, что установленные судом характер и способ совершённого Матвеевым преступления, умышленное несообщение потерпевшим при заключении договоров долевого участия сведений об отсутствии разрешительной документации на строительство, фактическое последующее рас-

<sup>3</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Уголовное право. Общая часть. Учебник / Под ред. Н.Н. Ветрова, Ю.И. Ляпунова. — М., 1997. — С. 127; Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: Учебник. Практикум / Под ред. А.С. Михлина. — М., 2004. — С. 55; Уголовное право. Части Общая и Особенная: Курс лекций / Г.А. Есаков, А.И. Рарог и др. — М., 2005. — С. 15; Курс уголовного права. Общая часть. Том 1: Учение о преступлении. Учебник для вузов / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой и И.М. Тяжковой. — М., 1999. — С. 128.

<sup>6</sup> См.: Палий В.В. Преступление и проступок: проблемы соотношения // Lex russica. 2017. № 7. С. 124–136; Акутаев Р.М. Об уголовных проступках и категоризации преступлений в свете Постановления Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. // Российская юстиция. 2013. № 5. С. 41–45.

<sup>7</sup> См., например: Кругликов Л.Л. Понятие, основания и виды дифференциации ответственности за преступления и иные правонарушения // Lex russica. 2014. № 3. С. 305–313.



поражение полученными от дольщиков денежными средствами по собственному усмотрению на цели, не соответствующие договорным обязательствам перед ними свидетельствуют об умысле Матвеева на завладение денежными средствами потерпевших путем мошенничества<sup>8</sup>.

Дальнейшая дифференциация ответственности за неисполнение обязательств производится законодателем уже на уровне публичных отраслей права: административного и уголовного.

Средствами дифференциации ответственности, указывающими на повышенный уровень общественной опасности преступных посягательств по отношению к внешне схожему административному правонарушению, выступают размер причинённого потерпевшему имущественного вреда (свыше 2500 рублей для преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 159 УК РФ, до 2500 рублей для преступления, предусмотренного ст. 158.1 УК РФ), а также повторность совершения аналогичного административно наказуемого деяния, лицом, подвергнутым административному наказанию за ранее совершенное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 7.27 КоАП РФ (для преступления, предусмотренного ст. 158.1 УК РФ). Данные признаки, по мнению М. В. Арзамасцева, являются дополняющими признаками противоправного поведения<sup>9</sup>.

Однако разделение ответственности за неисполнение обязательств осуществляется законодателем не только за счёт указания на признаки объективной стороны правонарушения. Немаловажное значение при этом имеют черты, характеризующие внутреннее отношение виновного к совершаемому им противоправному деянию. Хищению, в отличие от деликта, свойственно наличие прямого умысла на противоправное изъятие

имущества потерпевшего<sup>10</sup>. Причем умысел по моменту его возникновения, как об этом прямо указано в п. 4 ранее упомянутого Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 48, может быть только заранее обдуманным, то есть должен существовать ещё до заключения виновным гражданско-правового договора. Кроме того, в соответствии с примечанием 1 к ст. 158 УК РФ совершение мошенничества, как и любой другой формы хищения, сопровождается корыстной целью изъятия имущества, что абсолютно исключается при деликте.

Помимо изложенного, более высокий уровень общественной опасности преступления, предусмотренного ст. 158.1 УК РФ, как представляется, обусловлен и тем, что повторное совершение мелкого хищения, помимо отношений собственности, всегда нарушает и общественные отношения, обеспечивающие общеобязательность судебных постановлений, выступающие, таким образом, дополнительным непосредственным объектом данного посягательства.

Совокупность приведённых обстоятельств, указывающих на типичные признаки мошенничества, позволяет заключить, что совершённое с корыстной целью умышленное заведомое неисполнение обязательства обладает повышенным уровнем общественной опасности по отношению к гражданскому правонарушению.

Более сложным является вопрос о разграничении ответственности за совершение исследуемого правонарушения в тех случаях, когда умысел на его совершение возникает у виновного не до заключения договора, а в процессе его исполнения.

Безусловно, при определённых обстоятельствах такое деяние подпадает под признаки преступления, описанного в ст. 177 УК РФ. Однако для квалификации подобного по-

ведения виновного как злостного уклонения от погашения кредиторской задолженности необходимо, во-первых, наличие вступившего в законную силу судебного акта о взыскании этой задолженности в пользу потерпевшего, а во-вторых, установление размера задолженности в сумме, превышающей 2250 000 рублей (согласно примечанию к ст. 170.2 УК РФ). При этом злоупотребление доверием потерпевшего как способ совершения преступления находится за пределами состава данного преступления и не имеет значения для квалификации. Отсюда характер общественной опасности предусмотренного данной статьёй посягательства в большей степени обусловлен неисполнением властных предписаний, содержащихся в судебном акте, нежели неисполнением самих обязательств, послужившим только поводом для обращения к правосудию.

Сказанное с учётом проанализированных выше характерных черт умышленного неисполнения договорного обязательства отнюдь не означает, что данное деяние в отсутствие необходимых признаков состава злостного уклонения от погашения кредиторской задолженности следует рассматривать в качестве гражданского правонарушения.

В рассматриваемом случае имущество к виновному переходит на законном основании и по действительному волеизъявлению потерпевшего, не деформированному криминальным способом воздействия, что исключает противоправность завладения им. Стало быть, отсутствует и предмет хищения, поскольку последний в силу законодательной конструкции хищения должен находиться в законном владении собственника или иного владельца.

В то же время нельзя не согласиться с П. А. Скобликовым, полагающим, что в рассматриваемом случае предмет преступления все-таки есть. Им выступает принадлежащее потерпевшему право требования должного по гражданско-правовому договору<sup>11</sup>. Существование данного права (права требовать передачи денег или иного имущества) по-

зволяет прийти к выводу, что потерпевший (кредитор в договорном обязательстве) является собственником имущества в широком смысле этого слова, и именно ему причиняется ущерб в результате злостного неисполнения должником принятого на себя обязательства. При этом причинение ущерба потерпевшему всё так же осуществляется путем злоупотребления его доверием.

Таким образом, умышленное неисполнение договорного обязательства должником, совершённое после заключения договора, характеризуется рядом устойчивых признаков, не свойственных гражданско-правовому деликту: умышленной формой вины и незаконным способом его совершения. Данные черты по своему характеру свойственны посягательствам, ответственность за которые регулируется публичными отраслями права.

Так, в ст. 7.27.1 КоАП РФ административным правонарушением признаётся причинение имущественного ущерба собственнику или иному владельцу имущества путём обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков уголовно наказуемого деяния.

Средством дальнейшей дифференциации ответственности за умышленное неисполнение обязательства является размер наступивших последствий, повышающий уровень общественной опасности содеянного и позволяющий, таким образом, отнести его к числу преступлений против собственности. В ст. 165 УК РФ устанавливается ответственность за причинение имущественного ущерба собственнику или иному владельцу имущества путём обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения, совершённое в крупном размере. Таковым, согласно п. 4 примечания к ст. 158 УК РФ, признаётся стоимость имущества, превышающая 250 000 рублей.

Сказанное позволяет заключить, что в этом случае средством межотраслевой диф-

<sup>8</sup> См. Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 28 июня 2016 г. № 46-УД 16-15 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Арзамасцев М. В. Правила оценки признаков деяний, дифференцирующих административную и уголовную ответственность // Уголовное право. 2017. № 2. С. 12–20.

<sup>10</sup> Отсутствие прямого умысла на совершение мошенничества при заключении договора поставки товаров, по мнению Верховного Суда РФ, исключает возможность квалификации содеянного по ст. 159 УК РФ (См. об этом: Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 17 сентября 2014 г. № 48-УД 14-9 // СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>11</sup> Подробнее об этом см.: Скобликов П. А. Ошибки в толковании уголовно-правовой нормы об ответственности за причинение имущественного ущерба (ст. 165 УК РФ) // Закон. 2017. № 4. С. 103–113.



ференциации ответственности за неисполнение договорного обязательства является степень общественной опасности деяния.

Подводя итоги сказанному, отметим, что противоправное поведение лица, объективная сущность которого заключается

в неисполнении им принятого на себя договорного обязательства по передаче имущества (в широком смысле этого слова) в зависимости от характера и степени общественной опасности влечёт не только гражданско-правовую, но и административную и уголовную ответственность.

#### Библиографический список

1. Акутаев, Р. М. Об уголовных проступках и категоризации преступлений в свете Постановления Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. / Р. М. Акутаев // Российская юстиция. — 2013. — № 5.
2. Арзамасцев, М. В. Правила оценки признаков деяний, дифференцирующих административную и уголовную ответственность / М. В. Арзамасцев // Уголовное право. — 2017. — № 2.
3. Кругликов, Л. Л. Понятие, основания и виды дифференциации ответственности за преступления и иные правонарушения / Л. Л. Кругликов // Lex russica. — 2014. — № 3.
4. Курс уголовного права. Общая часть. Том 1: Учение о преступлении. Учебник для вузов / Под ред. Н. Ф. Кузнецовой и И. М. Тяжковой. — М.: Зерцало, 1999.
5. Палий, В. В. Преступление и проступок: проблемы соотношения / В. В. Палий // Lex russica. — 2017. — № 7.
6. Скобликов, П. А. Ошибки в толковании уголовно-правовой нормы об ответственности за причинение имущественного ущерба (ст. 165 УК РФ) / П. В. Скобликов // Закон. — 2017. — № 4.
7. Уголовное право. Общая часть. Учебник / Под ред. Н. Н. Ветрова, Ю. И. Ляпунова. — М.: Юриспруденция, 1997.
8. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: Учебник. Практикум / Под ред. А. С. Михлина. — М.: Юристъ, 2004.
9. Уголовное право. Части Общая и Особенная: Курс лекций / Г. А. Есаков, А. И. Рарог [и др.]; под ред. А. И. Рарога — М.: ТК Велби, Изд-во «Прспект», 2005.



**Лобанова Любовь Валентиновна**  
Заведующая кафедрой уголовного права  
Волгоградского государственного университета,  
доктор юридических наук, профессор  
E-mail: up@volsu.ru

**Рожнов Алексей Петрович**  
Доцент кафедры уголовного права  
Волгоградского государственного университета,  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: alexey.rozhnov@mail.ru

### О КОНКРЕТИЗАЦИИ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К УСТАНОВЛЕНИЮ МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОСТИ ДЕЯНИЯ, СОВЕРШАЕМОГО В СФЕРЕ ПРАВОСУДИЯ<sup>1</sup>

#### Аннотация.

Предмет исследования: возможность применения положений о малозначительности деяния (ч. 2 ст. 14 УК РФ) в отношении преступлений против правосудия, собранных в главе 31 УК РФ.

Целью исследования является выработка критериев применения положений о малозначительности применительно к посягательствам на правосудие из главы 31 УК РФ.

Методологию исследования составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы, системный подход.

В статье на основе практики применения ч. 2 ст. 14 УК РФ в отношении отдельных преступлений против правосудия (ст. 303, 305, 307 УК РФ) изучены возможности применения положений о малозначительности. Сформулированы критерии оценки общественной опасности посягательства на правосудие, заключающиеся в необходимости выяснения способности соответствующего посягательства исказить правоохранительную сущность правосудия, повлечь нарушение прав его участников. Выявлены и законодательные дефекты изложения ч. 2 ст. 14 УК РФ, внесены предложения по совершенствованию указанной нормы.

Выводы исследования могут быть использованы в практической деятельности правоохранительных органов при расследовании и рассмотрении уголовных дел о преступлениях против правосудия, а также и в правотворческой деятельности по совершенствованию уголовного закона.

**Ключевые слова:** межотраслевая дифференциация ответственности, малозначительность деяния, общественная опасность, критерии малозначительности, преступления против правосудия, правоохранительная сущность правосудия.

#### Abstract.

Scope of the study: the possibility of applying the provisions on insignificance of an act (p.2 Article 14 of the Criminal Code) in relation to the crimes against justice, collected in Chapter 31 of the Criminal Code of the Russian Federation.

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований. Проект № 17-03-00720.



The aim of the research is to develop criteria for applying the provisions on insignificance in relation to infringement of justice from Chapter 31 of the Criminal Code.

Research methods are comparative, formal-legal, analytical methods, system approach.

The article explores the possibilities of applying provisions on insignificance, based on the practice of applying Part 2 of Article 14 of the Criminal Code of the Russian Federation with regard to certain crimes against justice (Articles 303, 305, 307 of the Criminal Code). The criteria for assessing the public danger of infringement of justice are formulated, consisting in the need to ascertain the ability of the relevant encroachment to distort the law-enforcement nature of justice, entail a violation of the rights of its participants. Legislative defects of the statement of part 2, article 14 of the Criminal Code of the Russian Federation were also revealed, and proposals were made to improve this norm.

The findings of the study can be used in the practical activities of law enforcement agencies in the investigation and examination of criminal cases on crimes against justice, as well as in law-making activities to improve criminal law.

**Keywords:** interbranch differentiation of responsibility, insignificance of an act, social danger, insignificance criteria, crimes against justice, law enforcement principle of justice.

Последние пять лет, судя по данным официальной статистики, являются периодом неуклонного роста числа преступлений против правосудия. В 2012-м, 2013-м, 2014-м, 2015-м и 2016-м гг. компетентными органами было зарегистрировано 11786, 11932, 12686, 15565 и 16065 фактов преступных посягательств такого рода соответственно<sup>2</sup>. Выросла и доля осуждённых за преступления против правосудия в структуре судимости российского общества. Если в 2012 г. она составляла 0,9%, то в 2016 г. — уже 1,4%<sup>3</sup>. Но даже значительно возросшие показатели, касающиеся общественно опасных деяний, квалифицируемых по статьям главы 31 УК РФ, на фоне массового недоверия граждан к суду и правоохранительным органам<sup>4</sup> выглядят неубедительно. Они едва ли отражают реальное состояние данной части преступности. Как справедливо замечает Ю. И. Кулешов, «по уровню латентности эта группа преступлений архиопасна»<sup>5</sup>. И хотя причины существования незаявленных, не-

учтённых и неустановленных<sup>6</sup> преступлений против правосудия различны, тем не менее можно предположить, что не в последнюю очередь такая ситуация объясняется нахождением многих преступных посягательств, описанных в главе 31 УК РФ, «на грани» с процессуальными деликтами, совершаемыми «частными» участниками уголовного либо гражданского процессов (напр., ст. 297, ч. 1 ст. 303, ст. 307, 308), или «на грани» с дисциплинарными правонарушениями, совершаемыми публичными субъектами деятельности суда и содействующих ему органов и должностных лиц — судьями (ст. 305), следователями, дознавателями, лицами, проводящими оперативно-розыскные мероприятия (ст. 299–302, ч.ч. 2, 4 ст. 303, ст. 304). Отсюда вопрос об отграничении преступления против правосудия от дисциплинарного проступка или процессуального нарушения приобретает особую остроту. Один из аспектов подобного размежевания находится в плоскости измере-

ния общественной опасности совершённого деяния и её соотнесения с нормативной моделью преступления или иного правонарушения против правосудия, отражающей его (преступления, иного правонарушения) типизированный (стандартный, усреднённый) уровень общественной опасности. А следовательно, он (аспект) связан и с вопросом об установлении малозначительности деяния, исключающей наличие названного материального признака, заложенного в качестве обязательного свойства преступного посягательства в законодательном определении преступления.

Применительно к группе преступлений, обособленных в главе 31 действующего УК России, проблема критериев малозначительности деяния в научной литературе обстоятельному рассмотрению не подвергалась. Однако анализ судебной практики по соответствующей категории дел, а также имеющиеся в теории уголовного права некоторые наработки относительно выявления признаков малозначительности при квалификации отдельных видов посягательств на правосудие позволяют утверждать, что, давая уголовно-правовую оценку соответствующим деяниям, совершаемым в сфере судопроизводства, правоприменителю нередко приходится преодолевать затруднения, вызванные неоднозначностью понимания феномена малозначительности в уголовно-правовой теории и отсутствием единообразия в выделении обстоятельств, которые способны обусловить наличие такого качества у квалифицируемого поведения. Причём из-за конструктивных особенностей преступлений против правосудия, а также специфики их описания в законе (в частности, нередко путём обращения к бланкетному способу изложения нормативного материала) такого рода проблемы приобретают особую актуальность.

Во-первых, применительно к преступлениям против правосудия весьма важным оказывается преодоление дискуссионности понятия «малозначительность деяния», проистекающей из дефектов «материнской» нормы (ч. 2 ст. 14 УК РФ), содержание которой по-разному интерпретируется в научных источниках. При этом одни учёные полагают, что в указанной части упомянутой статьи речь идёт об обстоятельстве, исключающем общественную опасность любого уровня, и на данной основе делают вывод о невозможности наступления за малозначительное деяние не только уголовной, но и любой иной юридической ответственности<sup>7</sup>. Другие же считают недопустимым буквально толковать положения ч. 2 ст. 14 УК РФ и предлагают иметь в виду две разновидности малозначительного деяния. Первая включает в себя деяния, в которых общественная опасность есть, но она недостаточна для преступления. За такие деяния может наступить ответственность в соответствии с нормами иной отрасли права. Вторая же разновидность аккумулирует в себе деяния, в которых данный признак отсутствует вообще, в связи с чем исключается не только уголовная ответственность, но и правовая ответственность иного вида<sup>8</sup>.

Для уголовно-правовой оценки деяний, совершаемых в сфере правосудия, признание правильности второй позиции имеет принципиальное значение, ибо все преступления, описанные в главе 31 УК РФ, — это частные случаи процессуальных или иных правонарушений, что связано с жёсткой регламентацией правосудия как познавательно-правоприменительной по форме и охранительной по сути деятельности суда и содействующих ему иных правоохранительных органов на всех этапах развития таковой. Следовательно, при буквальном «прочтении» ч. 2 ст. 14 УК РФ, требующей отсутствия общественной опасности

<sup>2</sup> Статистические данные приводятся по работе: Левков Д. Ю. Потерпевший в преступлениях против правосудия: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 4.

<sup>3</sup> См.: Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России (по годам) // Судебный департамент при Верховном Суде РФ. — Электрон. текстовые данн. — Режим доступа: <http://www.cdep.ru>. — Загл. с экрана.

<sup>4</sup> Данные исследований указывают на низкий уровень авторитета данных органов у населения (см., напр.: Александров А. Н. Оскорбление судьи, присяжного заседателя или иного лица, участвующего в отправлении правосудия, либо участника судебного разбирательства: уголовно-правовые и криминологические аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 19; Дворянсков И. В. Концептуальные основы уголовно-правовой охраны интересов судебной власти: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 4; и др.).

<sup>5</sup> Кулешов Ю. И. Преступления против правосудия: проблемы теории, законотворчества и правоприменения: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Владивосток, 2007. С. 4.

<sup>6</sup> Такие виды латентных преступлений выделены В. В. Лунеевым (см.: Лунеев В. В. Курс мировой и российской криминологии: учебник. В 2 тт. Т. 1. Общая часть. М.: Изд-во «Юрайт», 2011. С. 382).

<sup>7</sup> См., напр.: Винокуров В. Н. Малозначительность деяния в уголовном праве: признаки и формы // Журнал российского права. 2014. № 14. С. 76.

<sup>8</sup> См., напр.: Благов Е. В. Применение уголовного права (теория и практика). СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 274–281. Подробнее наш анализ приведённых позиций см.: Уголовное право. Общая часть. Преступление. Академический курс. В 10 тт. Т. V. Понятие преступления. Состав преступления / под ред. Н. А. Лопашенко. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 120–122.





вообще, нельзя было бы обнаружить вообще никакой почвы для применения положения о малозначительности деяния. Ведь отсутствие общественной опасности, характерной для преступного деяния, при условии, что оцениваемое посягательство формально подпадает под признаки одного из преступлений, предусмотренных статьями главы 31 УК РФ, отнюдь не означает отсутствия общественной опасности как свойства, присущего всем правонарушениям и означающего способность любого из них причинить ощутимый вред отношениям, необходимым для нормального существования и развития личности, общества и государства, а равно служить образцом для многократного повторения лицом, совершившим деяние, или другими лицами. Как правило, это свойство наличествует в поведении, осуществляемом в процессуальной сфере и признаваемом в конкретной ситуации в качестве деяния, лишь формально содержащего признаки преступления. Это предопределено социальной значимостью правосудия как универсального инструмента защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

Надо отдать должное российской правоприменительной практике в том, что, интерпретируя ч. 2 ст. 14 УК РФ, практические работники исходят отнюдь не из буквального понимания текста закона. Они признают малозначительными деяниями и такое поведение, которое не лишено признака общественной опасности вообще, но при этом «неотягивает» до такого его состояния, когда оно должно квалифицироваться как преступное при формальном его соответствии теоретической модели преступления определённого вида, описанной в Особенной части УК РФ (вкуче с предписаниями и Общей части Кодекса). Подобная интерпретация позволяет не только правильно использовать положения о малозначительности «как один из хорошо апробированных

ориентиров уголовного права»<sup>9</sup>, но и реагировать на деяния, признанные малозначительными, с помощью средств иной отраслевой принадлежности (применительно к рассматриваемым посягательствам — преимущественно как на дисциплинарные проступки и процессуальные правонарушения). Практическая значимость категории малозначительности деяния, понимаемой в этом ключе, не сводится к тому, чтобы с её помощью ограничивать сферу правового воздействия. Данная категория необходима и для характеристики общественной опасности деяния, а вернее, параметров измерения последней как критериев межотраслевой дифференциации юридической ответственности. Хотелось заметить, что гораздо лучше подобную двойную роль понятия малозначительности деяния (как представляется, универсального для УК всех российских республик бывшего Союза ССР) демонстрирует законодатель Республики Беларусь, который, следовательно, и более точно показывает суть обозначаемого им [понятием] свойства человеческого поведения.

Так, согласно ч. 4 ст. 11 УК РБ, «не являются преступлением действие или бездействие, формально содержащие признаки какого-либо деяния, предусмотренного настоящим Кодексом, но в силу малозначительности не обладающие общественной опасностью, присущей преступлению»<sup>10</sup>. Другим достоинством предписания ч. 4 ст. 11 УК РБ является ссылка здесь на то, что при определенных условиях малозначительное деяние, не будучи преступлением в силу отсутствия достаточного для этого «заряда» общественной опасности, может повлечь применение мер административного или дисциплинарного взыскания.

Не исключено, что использование правоотворческого опыта указанного дружественного России государства было бы не лишним в преодолении недостатков регламентации в УК РФ положений о малозначительности деяния и её уголовно-право-

вом значении. Вместе с тем в законе вряд ли следует ограничивать перечисление видов ответственности, к которым может быть привлечено лицо, совершившее малозначительное деяние, указанием только на административную и дисциплинарную ответственность. Не следует забывать, например, о возможности возложения на лицо, совершившее малозначительное деяние в сфере правосудия, процессуальной ответственности<sup>11</sup>.

Во-вторых, для правильной уголовно-правовой оценки деяний, совершаемых в сфере правосудия, особое значение приобретает и проблема допустимости признания деяния малозначительным в том случае, если его законодательная модель построена по типу т.н. «формальных составов». Как замечено исследователями отраслевой законодательной техники, в современном УК большинство составов преступлений (около 70%) изложены именно таким образом<sup>12</sup>, а следовательно, для применения санкций за их совершение не требуется наступления конкретных последствий и причинной связи между деянием и такими последствиями. Один факт совершения соответствующего деяния уже рассматривается законодателем как криминальный, что характеризует повышенную общественную опасность такого деликта. Что же касается конструкций преступлений против правосудия, то формальный тип состава здесь является преобладающим. Если говорить об основных составах, то исключение в этом отношении законодатель делает лишь для двух видов преступных деяний, ответственность за которые предусмотрена ст.ст. главы 31 УК РФ (ч.ч. 2, 3 ст. 299, ст. 312 УК РФ). Такой подход вполне закономерен, он предопределён огромной конституционной важностью института суда и содействующих суду органов и лиц как в досудебных, так и в постсудебных стадиях арбитражного, гражданского,

уголовного, конституционного, административного процессов.

Но если для квалификации большинства преступлений против правосудия установление каких-либо определённых последствий не является обязательным, то уместна ли вообще постановка вопроса о возможности оценки деяния, признаки которого формально совпадают с признаками, закреплёнными в статьях главы 31 УК РФ, как малозначительного?

Такого же рода вопрос возникает и в связи с другой особенностью целого ряда преступлений против правосудия. Дело в том, что многие из них могут быть совершены только носителями определённых обязанностей, процессуальных функций, т.е. специальными субъектами, отдельные из которых для совершения преступления используют свои служебные — как правило, государственно-властные — полномочия (например, ч. 3 ст. 294, ст.ст. 299–302, 305 и др.), причём в наиболее серьёзном их проявлении — как полномочия представителей власти (следователи, дознаватели, судьи). А следовательно, для такого рода преступлений криминообразующим признаком, во многом предопределяющим оценку деяния как преступного в целом, выступает особый статус их субъектов.

Ответ на вопрос о возможности признания деяний, совершаемых в сфере правосудия, малозначительными, зависит, как представляется, от степени постоянства проявления при их совершении такой черты признака общественной опасности, как гипотетический характер последней. Данная категория, говоря словами Ю. И. Ляпунова, «выражает возможность, вероятность, угрозу наступления в будущем негативных явлений, фактов, событий и т.д.»<sup>13</sup>. В свою очередь, Ч. М. Багиров пишет: «Для констатации малозначительности поведенческих актов, содержащих признаки формальных

<sup>11</sup> О самостоятельности процессуальной ответственности, её особенностях и проч. см., напр.: Чечина Н. А., Элькин П. С. Об уголовно-процессуальной и гражданско-процессуальной ответственности // Советское государство и право. 1973. № 9. С. 34–39.

<sup>12</sup> См.: Кругликов Л. Л., Спиридонова О. Е. Юридические конструкции и символы в уголовном праве. — СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. — С. 67–68.

<sup>13</sup> Ляпунов Ю. И. Категория «преступление» // Социалистическая законность. 1987. № 7. С. 23.

<sup>9</sup> В качестве такого ориентира рассматривал положения о малозначительности деяния В. В. Мальцев (см.: Мальцев В. В. Общественно опасное поведение в уголовном праве. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 174).

<sup>10</sup> Уголовный кодекс Республики Беларусь: 9 июля 1999 г. № 275–3. Минск: Амалфея, 2011. С. 13–14.



составов преступления, особенно важным является установление потенциальной возможности причинения действием (бездействием) каких-либо негативных последствий<sup>14</sup>.

Вряд ли кто-либо поспорит с тем, что правосудие не существует во имя себя, для себя и само по себе. Деятельность суда и содействующих ему органов и лиц важна лишь постольку, поскольку такая деятельность обеспечивает права и свободы человека и гражданина, ибо такое назначение правосудия закреплено в ст. 18 Конституции РФ. Следовательно, и особая защита правосудия, а равно и его постановка на место основного непосредственного объекта в составах главы 31 Кодекса продиктованы исключительно тем, что именно через некоторое «возвышение» правосудия увеличивается эффективность выполнения поставленной перед ним Конституцией охранительной задачи.

Следовательно, формальный характер составов посягательств на правосудие объясняется тем, что такие посягательства опасны уже в силу создания одной только угрозы искажения сущности правосудия как конституционного инструмента защиты прав и свобод человека и гражданина, безотносительно к тому, пострадали ли права и свободы человека, т.е. оказались ли цели правосудия реально деформированными после противоправного воздействия на него.

Однако это можно сказать лишь о стандартных ситуациях. То, что воздействие на правосудие посредством совершения деяний, запрещённых нормами, закреплёнными в статьях главы 31 УК РФ, искажает или может исказить его сущность и цели, привести к нарушению прав и свобод, является всего лишь общим правилом. Но возможны и нетипичные случаи, когда от подобного воздействия на правосудие последнее неспособно пострадать в принципе. Именно

тогда и уместна постановка вопроса о малозначительности соответствующего вида посягательства.

Сказанное, на наш взгляд, подтверждается практикой реализации ч. 2 ст. 14 УК РФ при квалификации показаний, содержащих т.н. «несущественную ложь». При этом отнюдь не имеются в виду ситуации отсутствия у представляемых сведений свойства относимости к делу — речь идёт о том, насколько таковые способны в сложившейся обстановке повлиять на решение по делу с учётом уже сформированной доказательственной базы.

Так, судья Обоянского районного суда Курской области, прекращая уголовное дело в отношении Ш., обвинявшегося в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 307 УК РФ, в связи с деятельным раскаянием, отметил, в числе прочего (наряду с признанием вины, наличием двоих малолетних детей, отнесения инкриминированного Ш. преступления к категории преступлений небольшой тяжести), малозначительность содеянного и указал в постановлении, что «несмотря на дачу Ш. заведомо ложных показаний, вина Ф.И.О.-8 в совершении умышленного убийства Ф.И.О.-4 была установлена собранными по делу доказательствами...»<sup>15</sup>. Несмотря на сомнительность мотивации малозначительностью необходимости принятия указанного процессуального решения (о прекращении дела по ст. 75 УК РФ, ст. 28 УПК РФ), заслуживает внимания сама по себе оценка лжесвидетельства как малозначительного деяния в той ситуации, когда сообщение следователю ложной устной информации никак не способно повлиять на исход предварительного расследования и на выводы о доказанности вины обвиняемого в том или ином преступлении.

Исходя из тех же соображений, Президиумом Липецкого областного суда был отме-

нён приговор Правобережного районного суда г. Липецка в отношении В., осужденного по ч. 1 ст. 307 УК РФ. Фактическая сторона совершённого В. преступления выразилась в том, что он изменил свои первоначальные показания, данные в стадии предварительного расследования уголовного дела в отношении своей соседки С., обвинявшейся и впоследствии осужденной по ч. 1 ст. 231 УК РФ за незаконное культивирование конопли, содержащей наркотические средства. Первоначальные показания В. о том, что С. выращивала на своём садовом участке коноплю, а он ей говорил, что данное растение нужно уничтожить, были изменены им на кардинально противоположные. Отменяя вынесенный в отношении В. приговор, Президиум облсуда отметил, что, разрешая дело по обвинению С., суд не поверил изменённым показаниям В. и дал им критическую оценку, поэтому «каких-либо вредных последствий для охраняемого законом объекта в результате дачи В. заведомо ложных показаний не наступило». Отсюда совершённое В. лжесвидетельство было квалифицировано Президиумом по ч. 2 ст. 14 УК РФ, почему вынесенный в его отношении приговор был отменён, а уголовное дело по обвинению В. по ч. 1 ст. 307 УК РФ прекращено за отсутствием в его действиях состава данного преступления<sup>16</sup>.

Таким же подходом руководствуется правоприменитель, решая вопрос о малозначительности проявлений неуважения к суду. Тем самым, и в этом случае ключевым вопросом признаётся вопрос о способности оскорбления участника судебного разбирательства причинить существенный вред общественным отношениям, выступающим основным объектом уголовно-правовой охраны для ст. 297 УК РФ. Мы полагаем, что именно из этого исходила Судебная колле-

гия по уголовным делам Верховного Суда РФ, оставляя в силе приговор, которым А. была оправдана в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 297 УК РФ. Суть обвинения, предъявленного названному лицу, заключалась в том, что А., будучи частным обвинителем, во время рассмотрения уголовного дела, проявляя неуважение к суду в ходе судебного заседания, повествуя о фактически содеянном подсудимой Н., пояснила: «Мне зараза эта сказала...». Суд первой инстанции, поддержанный, как видим, впоследствии и судом кассационным, нашёл данную фразу не обладающей признаками высокой степени общественной опасности, которая позволила бы признать содеянное А. преступлением против правосудия<sup>17</sup>. В этой связи, как абсолютно справедливо заметили И. А. Подройкина и Е. В. Серёгина, «не каждое оскорбление, прозвучавшее в адрес участника процесса в здании суда, подпадает под признаки преступления, предусмотренного требованиями ч. 1 ст. 297 УК РФ. В ряде случаев действия лиц, формально подпадающие под признаки рассматриваемого преступления, в действительности, в силу его малозначительности, исходя из конкретных обстоятельств, не могут считаться преступлением в силу требований ч. 2 ст. 14 УК РФ»<sup>18</sup>.

Что же касается измерения общественной опасности деяний, совершаемых лицами, осуществляющими производство по делу, то проблема их [деяний] малозначительности не может решаться в отрыве от выяснения вопроса, в какой мере поведение таких лиц, подпадающее формально под признаки соответствующих преступлений, было способно исказить сущность правосудия и обеспечивающей последнее деятельности, а следовательно, в какой мере оно [поведение] противоречило реализации правосуди-

<sup>16</sup> Бюллетень Липецкого областного суда за 2 квартал 2009 г. — Электрон. текстовые дан. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Раздел «Судебная практика. СОЮ Центрального федерального округа». — Загл. с экрана.

<sup>17</sup> Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 5 апреля 2007 г. № 32-007-8. — Электрон. текстовые дан. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Раздел «Решения высших судов». — Загл. с экрана.

<sup>18</sup> Подройкина И. А., Серёгина Е. В. Отдельные проблемы применения уголовно-правовой нормы, предусматривающей ответственность за неуважение к суду // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского Института бизнеса. — 2016. — № 3 (36). — С. 208.

<sup>14</sup> Багиров Ч. М. Малозначительность деяния и ее уголовно-правовое значение: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2005. — С. 11.

<sup>15</sup> Постановление Обоянского районного суда Курской области от 19 августа 2011 г. по делу № 1-73/2011 // Официальный сайт Обоянского районного суда Курской области. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: <https://oboyansky — krs.sudrf.ru>. — Загл. с экрана.



ем его правозащитной функции. Рельефнее всего данный вопрос ставится в теории применительно к такому преступлению, которое служит проявлением наиболее серьезной профессиональной деформации должностного лица, участвующего в отправлении правосудия, — вынесения заведомо неправосудного судебного акта (ст. 305 УК РФ). Так, анализируя возможность применения ч. 2 ст. 14 УК РФ в отношении судьи, который вынес заведомо неправосудный судебный акт, А. Б. Ивочкин пишет: «Только грубые нарушения прав, свобод и законных интересов из-за вынесенного приговора, решения или иного судебного акта являются условием для привлечения виновного лица к уголовной ответственности»<sup>19</sup>. При всей абстрактности и оценочности обозначенного критерия подобный подход, или направление, необходимо признать правильным. Его «прикладной потенциал» был отмечен нами при анализе практики применения ч. 2 ст. 303 УК РФ, т.е. одной из статей, призванных обеспечивать с помощью уголовно-правовых средств «чистоту» метода осуществления правосудия, его познавательную составляющую.

Как следует, например, из кассационного определения Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 5 апреля 2006 г. № 50-006-1, оставляя без изменения приговор нижестоящего суда, суд кассационной инстанции согласился с оправданием дознавателя Д. по ч. 2 ст. 303 УК РФ. Фактическая сторона инкриминированного Д. преступления выразилась в том, что он, расследуя в форме дознания уголовное дело в отношении Т., сфальсифицировал протокол допроса свидетеля Б., который при рассмотрении уголовного дела по первой инстанции был признан недопустимым доказательством. Оспаривая правильность

оправдания Д., государственный обвинитель указывал, что факт фальсификации получил широкую огласку и скомпрометировал правосудие, что исключает применение нормы о малозначительности. Отвергая доводы кассационного представления, соглашаясь с нижестоящим судом, суд кассационной инстанции указал, что сама по себе подделка протокола допроса, совершённая Д., не повлияла на результаты рассмотрения дела в отношении Т., не повлекла вынесения неправосудного приговора и не представляла угрозы принятия судом неправосудного решения (выделено нами — Л.Л. и А.Р.) и нарушения прав и свобод граждан<sup>20</sup>.

Напротив, разрешая в кассационном порядке уголовное дело по обвинению К-вой в трёх эпизодах пособничества в фальсификации доказательств по уголовному делу, совершённой дознавателем П. (ч. 5 ст. 33 и ч. 2 ст. 303 УК РФ), Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда России не согласилась с доводами стороны защиты о малозначительности инкриминированных К-вой преступлений. По обстоятельствам дела, по просьбе другого дознавателя П., с целью улучшения показателей работы отдела полиции по оконченным делам за отчётный период К. помогла подделать три протокола допроса потерпевших по делу о хищении, а также и протоколы о предъявлении потерпевшим для опознания В. как человека, совершившего преступление (в момент предъявления для опознания В. был мёртв). Опровергая необходимость применения в разрешённой ситуации ч. 2 ст. 14 УК РФ, Судебная коллегия указала, что искусственное создание доказательств по уголовному делу, содействие в котором было оказано К-ой, повлекло необоснованное обвинение В., а также и нарушение прав потерпевших от хищения лиц<sup>21</sup>.

В другом случае совершённая фальсификация доказательств следователем Добр-й повлекла за собой привлечение заведомо невиновного лица к уголовной ответственности, что также, по мнению суда кассационной инстанции, не могло расцениваться как малозначительное деяние. Последнее объяснялось тем, что такая фальсификация существенно нарушила конституционные права гражданина, незаконно привлечённого к уголовной ответственности, включая и общественные отношения, обеспечивающие нормальную деятельность органов предварительного следствия и суда, подорвала авторитет правоохранительных органов<sup>22</sup>.

В заключении отметим ещё одно достоинство упомянутой выше ч. 4 ст. 11 УК Республики Беларусь. В отличие от действующего УК РФ здесь предпринята попытка в обобщённом виде определить критерии для решения вопроса о малозначительности деяния как обстоятельства, исключающего его общественную опасность, причём эта попытка оказалась безуспешной. Малозначительным, согласно УК РБ, «признаётся деяние, которое не причинило и по своему содержанию и направленности не могло причинить существенного вреда охраняемым законом интересам». Первоначальная редакция УК РФ также содержала определение малозначительности, однако оно было менее удачным, поскольку не нацеливало правоприменителя учитывать при решении соответствующего вопроса совокупность наиболее существенных обстоятельств<sup>23</sup>.

Подводя итоги сказанному в настоящей работе, сформулируем некоторые выводы относительно подходов к установлению малозначительности деяния, совершённого в сфере правосудия.

1. Вопрос о малозначительности посягательства на правосудие уместен только в отношении основных (неквалифи-

цированных) составов преступлений, имеющих в главе 31 действующего УК России. Причём данные составы могут быть только преступлениями небольшой и, в крайнем случае, средней тяжести (см., напр.: ч. 2 ст. 303, ч. 1 ст. 305 УК).

2. Поскольку законодатель при построении основных составов посягательств на правосудие (глава 31 УК РФ) применяет преимущественно формальные конструкции, при оценке конкретного посягательства на предмет его малозначительности необходимо, прежде всего, выяснять степень вредоносного воздействия на основной непосредственный объект уголовно-правовой охраны, лежащий в плоскости интересов правосудия, и определять способность такого воздействия исказить правоохранительную сущность правосудия и, тем самым, повлечь нарушение прав и законных интересов граждан и иных субъектов права. Такой подход особенно плодотворен при квалификации деяний, совершаемых должностными лицами, осуществляющими производство по делу.
3. При оценке деяний, совершаемых в сфере правосудия, становится очевидной неприемлемость буквального толкования ч. 2 ст. 14 УК РФ, т.е. такой интерпретации данных части и статьи Уголовного кодекса, которая исключает признание за категорией малозначительности деяния способности служить одним из инструментов межотраслевой дифференциации юридической ответственности. Рельефными оказываются и другие недостатки регламентации названных положений в отечественном законодательстве и, прежде всего, отсутствие указания каких-либо ориентиров для установле-

<sup>19</sup> Ивочкин А.Б. О понятии «малозначительность» при квалификации действий по статье 305 УК РФ // Право и политика. — 2015. — № 9. — С. 1326.

<sup>20</sup> Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 5 апреля 2006 г. № 50-006-1. — Электрон. текстовые дан. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Раздел «Решения высших судов». — Загл. с экрана.

<sup>21</sup> Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 22 декабря 2011 г. № 66-011-149. — Электрон. текстовые дан. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Раздел «Решения высших судов». — Загл. с экрана.

<sup>22</sup> Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 18 мая 2010 г. № 52-010-6. — Электрон. текстовые дан. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Раздел «Решения высших судов». — Загл. с экрана.

<sup>23</sup> Действующая редакция ч. 2 ст. 14 УК РФ была введена Федеральным законом от 25 июня 1998 г. № 92-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3012).



ния правоприменителем рассматриваемого качества, ввиду наличия которого квалифицируемое деяние признаётся не обладающим общественной опасностью, характерной для преступления. Поскольку затруднения, проистекающие из названных погрешностей ч. 2 ст. 14 УК РФ, приходится преодолевать и при квалификации деяний иного

рода, представляется целесообразным изменить редакцию анализируемой части ст. 14 УК РФ. Совершенствуя формулировку закона применительно к освещению вопросов малозначительности, отечественный правотворец может учесть законодательный опыт Республики Беларусь.

#### Библиографический список

1. Александров, А. Н. Оскорбление судьи, присяжного заседателя или иного лица, участвующего в отправлении правосудия, либо участника судебного разбирательства: уголовно-правовые и криминологические аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А. Н. Александров. — М., 2011.
2. Багиров, Ч. М. Малозначительность деяния и ее уголовно-правовое значение: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Ч. М. Багиров. — Тюмень, 2005.
3. Благоев, Е. В. Применение уголовного права (теория и практика) / Е. В. Благоев. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.
4. Винокуров, В. Н. Малозначительность деяния в уголовном праве: признаки и формы / В. Н. Винокуров // Журнал российского права. — 2014. — № 14.
5. Дворянсков, И. В. Концептуальные основы уголовно-правовой охраны интересов судебной власти: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук / И. В. Дворянсков. — М., 2013.
6. Ивочкин, А. Б. О понятии «малозначительность» при квалификации действий по статье 305 УК РФ / А. Б. Ивочкин // Право и политика. — 2015. — № 9.
7. Кругликов, Л. Л. Юридические конструкции и символы в уголовном праве / Л. Л. Кругликов, О. Е. Спиридонова. — СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005.
8. Кулешов, Ю. И. Преступления против правосудия: проблемы теории, законотворчества и правоприменения: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук / Ю. И. Кулешов. — Владивосток, 2007.
9. Левков, Д. Ю. Потерпевший в преступлениях против правосудия: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Д. Ю. Левков. — М., 2017.
10. Лунеев, В. В. Курс мировой и российской криминологии: учебник. В 2 т. Т. 1. Общая часть / В. В. Лунеев. — М.: Изд-во «Юрайт», 2011.
11. Ляпунов, Ю. И. Категория «преступление» / Ю. И. Ляпунов // Социалистическая законность. — 1987. — № 7.
12. Мальцев, В. В. Общественно опасное поведение в уголовном праве / В. В. Мальцев. — М.: Юрлитинформ, 2014.
13. Подройкина, И. А. Отдельные проблемы применения уголовно-правовой нормы, предусматривающей ответственность за неуважение к суду / И. А. Подройкина, Е. В. Серёгина // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского Института бизнеса. — 2016. — № 3 (36).
14. Уголовное право. Общая часть. Преступление. Академический курс. В 10 т. Т. V. Понятие преступления. Состав преступления / под ред. Н. А. Лопашенко. — М.: Юрлитинформ, 2016.
15. Чечина, Н. А. Об уголовно-процессуальной и гражданско-процессуальной ответственности / Н. А. Чечина, П. С. Элькинд // Советское государство и право. — 1973. — № 9.

## ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

**Андриевский Константин Витальевич**

Директор АНО «Институт экономико-правовых исследований»,  
кандидат юридических наук  
E-mail: k.andrievskii@mail.ru

### НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### Аннотация.

Целью статьи является анализ проблем денежного обращения, осуществляемый с учетом публично-правовой природы данного явления. Деньги как объект правового регулирования объективно относятся как к области частноправового регулирования, так и публично-правового, однако деньги становятся полноценными деньгами только при появлении государства — института, гарантирующего их полновесность и реальность. Понятие «деньги» представляет собой комплексное понятие, сочетающее подходы многих отраслей знаний (экономики, права, политологии и т.д.). Одним из наиболее сформированных и законодательно урегулированных понятий в режиме денежного обращения является понятие «валюта», которое используется в терминологическом обороте отраслей права (с чётким законодательным её определением), тогда как законченное законодательное определение денег отсутствует.

Методологию исследования составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы, системный подход.

В статье делается вывод, что деньги представляют собой не непосредственный объект правового регулирования, а скорее всего — предмет, по поводу которого формируется объект воздействия правовых норм. В этом случае мы под объектом понимаем совокупность отношений между субъектами права по поводу движения денег. Важно иметь в виду, что основная масса правовых последствий связывается не с деньгами, находящимися в статическом состоянии, а с определенными процедурами их движения.

Выводы исследования могут быть использованы в дальнейших исследованиях правового регулирования денежного обращения в Российской Федерации, совершенствования политики регуляторов и законодательства в данной области.

**Ключевые слова:** денежное обращение, режим денежного обращения, функции денег, классификация денег, валюта Российской Федерации, иностранная валюта, наличное денежное обращение, безналичное денежное обращение, денежная система.

#### Abstract.

Analysis of the problems of monetary circulation in this article is considered taking into account the public law nature of this phenomenon. Money as an object of legal regulation objectively refers both to the field of private legal regulation and public law, but money becomes a full-fledged money only when an institution appears that guarantees their fullness and reality — the state. The concept of money is a complex concept combining the approaches of many branches of knowledge (economics, law, political science, etc.). One of the most well-formed and legally regulated concepts in the regime of monetary circulation is the concept of currency, which is used in the terminological turnover of branches of law (with a clear legislative definition of it), whereas a complete legislative definition of money is absent.



The article concludes that money is not a direct object of legal regulation, but most likely an object about which an object of influence of legal norms is formed. In this case we under the object understand the aggregate of relations between subjects of law concerning the movement of money. It is important to bear in mind that most of the legal consequences are not associated with money in a static state, but with certain procedures for their movement.

Evaluation of the legal nature of monetary circulation should primarily be linked to an exceptional position and role in the organization and maintenance of the monetary relations of the state. At the same time, financial and legal regulation is associated with the regulation of the movement of public funds, which are a special type of property owned by public entities, but the basic constituent of this is money, as a generic concept. To understand the legal nature of special (public) money without including in the sectoral instruments of financial law the concepts of money, the monetary system, money circulation — it is impossible.

**Key words:** monetary circulation, the regime of money circulation, the functions of money, the classification of money, the currency of the Russian Federation, foreign currency, cash circulation, non-cash circulation, the monetary system.

Деньги как объект правового регулирования объективно относятся к областям как частнопроводного регулирования, так и публично-правового. Возникнув как инструмент частного права, упрощающий процедуры обмена и расчётов, деньги свою совершенную форму приобрели только при трансформации в инструмент публичного права, когда государство гарантировало их появление (эмиссию), законность обращения<sup>1</sup>. Подобный аспект объективно предполагает сложную диалектическую конструкцию: с одной стороны, деньги становятся полноценными деньгами только при появлении государства — института, гарантирующего их полновесность и реальность; с другой стороны, государство не может существовать без такого инструмента, как деньги. «Государство посредством правового регулирования определяет, какие знаки являются законным платёжным средством на его территории»<sup>2</sup>.

Характеристика денег как правовой категории основывается на экономической модели этого явления, предполагающей детальный анализ реализуемых ими функций (меры стоимости, средства платежа,

средства обращения, средства накопления и мировых денег). Именно через детализацию правового оформления этих функций и раскрывается юридическая природа денег. При этом важно, анализируя трансформацию экономического содержания денег в правовое явление, соблюдать чёткость и в поиске адекватной правовой формы для закрепления отдельных функций денег. Следует согласиться с довольно детальной характеристикой денег как особых знаков, выраженных в форме, установленной законом, их платёжной силе и т.д.<sup>3</sup>. В то же время, видимо, следует уточнить характеристику платёжной силы денежных знаков, которая вряд ли создаёт условия для смешения функций денег как меры стоимости и как средства платежа. «Платёжная сила обозначается в количестве денежных единиц, которые в данном случае выполняют функцию счётной единицы. Таким образом, с помощью денежной единицы можно легко и быстро измерить стоимость любого товара или услуги, то есть узнать их цену. Для того чтобы количественно сравнить цены различных по своей природе товаров, работ, услуг, они должны быть выражены в оди-

наковых денежных единицах»<sup>4</sup>. Функцию меры стоимости деньги выполняют, выражая количество общественно необходимого труда, затраченного на производство данного товара. Именно эта функция и позволяет рассматривать деньги как единый всеобщий эквивалент. Собственно, это и есть одна из главных функций денег. Средство платежа представляет иную денежную функцию, задачей которой является упрощение организации расчётов, обмена.

Деньги представляют собой системное явление, позволяющее классифицировать их по различным основаниям в зависимости от<sup>5</sup>: а) государственной принадлежности (национальные, иностранные); б) субъекта эмиссии (банкноты, казначейские деньги); в) режима обмена (неконвертируемые, частично конвертируемые, свободно конвертируемые); г) характера оборота (наличные, безналичные). Естественно, в данном случае необходимо исходить из того, что любая классификация осуществляется не как классификация для классификации, а как такая дифференциация определённых объектов правового регулирования, которая порождает разные правовые последствия, различные режимы для участников данных отношений. В данном случае можно говорить и о субъектном разграничении (национальные и иностранные валюты; банкноты и казначейские билеты и т.д.), и об объектной дифференциации (наличные и безналичные, конвертируемые и неконвертируемые и т.д.).

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» в режиме правового регулирования денежного обращения законодатель видит:

1) валюту Российской Федерации (денежные знаки в виде банкнот и монеты Банка России, находящиеся в обращении в качестве законного средства наличного платежа на территории

Российской Федерации, а также изымаемые либо изъяты из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки; средства на банковских счетах и в банковских вкладах);

2) иностранную валюту (денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного платежа на территории соответствующего иностранного государства (группы иностранных государств), а также изымаемые либо изъяты из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки; средства на банковских счетах и в банковских вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчётных единицах).

Хотелось бы обратить внимание на определённый дуализм, закреплённый в ст. 1 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» в случае, когда относительно и национальной валюты, и иностранной валюты закреплено два режима: а) находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного платежа на территории государства и б) изымаемые либо изъяты из обращения, но подлежащие обмену денежные знаки. Подобная ситуация может выражать две тенденции. Во-первых, моменты (иногда довольно длительные), связанные с денежными реформами, когда одна денежная единица сменяет другую (например, смена рубля на червонец в условиях денежной реформы 1922–1924 гг. в СССР). Во-вторых, моменты изменения внешнего оформления наличных денежных знаков. Если во втором случае речь идёт просто о формальном изменении изображения денежной единицы, то в первом — о содержательном изменении режима денежного обращения, вытеснения более слабой валюты более сильной.

<sup>1</sup> См. подробнее: Артёмов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А.. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации): коллективная монография. — М.: ООО «Изд-во «Элит»», 2012. — С. 31–61.

<sup>2</sup> Артёмов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А.. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации): коллективная монография. — М.: ООО «Изд-во «Элит»», 2012. — С. 24.

<sup>3</sup> Там же. С. 24–27.

<sup>4</sup> Там же. С. 26.

<sup>5</sup> Артёмов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А.. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации): коллективная монография. — М.: ООО «Изд-во «Элит»», 2012. — С. 25



Подобная процедура закреплена в ст.ст. 31–33 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) и предполагает целый ряд ограничений:

- а) банкноты и монета Банка России не могут быть объявлены недействительными (утратившими силу законного средства платежа), если не установлен достаточно продолжительный срок их обмена на банкноты и монету Банка России нового образца;
- б) не допускаются какие-либо ограничения в отношении сумм или субъектов обмена;
- в) при обмене банкнот и монеты срок изъятия банкнот и монеты из обращения не может быть менее одного года, но не должен превышать пять лет.

Банк России без ограничений обменивает ветхие и поврежденные банкноты в соответствии с установленными им правилами. Совет директоров принимает решения о выпуске банкнот и монеты Банка России нового образца, об изъятии из обращения банкнот и монеты Банка России старого образца, утверждает номиналы и образцы новых денежных знаков. Описание новых денежных знаков публикуется в средствах массовой информации. Указанное решение в порядке предварительного информирования направляется в Государственную Думу и Правительство Российской Федерации<sup>6</sup>.

Довольно часто «валюта» ассоциируется исключительно с явлением, аккумулирующим содержание и признаки, которые могут характеризовать только иностранную валюту. Однако, судя и по позиции законодателя, понятие валюты практически идентично понятию денег. Более того, понятие денег, на наш взгляд, представляет собой более обобщенное, комплексное понятие, сочетающее подходы многих отраслей знаний (экономики, права, политологии и т.д.), тогда как валюта представляет собой уже адекватное правовое оформление этой ком-

плексной категории. Понятие валюты используется в терминологическом обороте отраслей права (с четким законодательным её определением), тогда как законченное законодательное определение денег отсутствует. Таким образом, в режиме финансово-правового регулирования применяется валюта как правовая категория, выражающая содержание понятия денег.

Несколько по-иному подходит к регулированию данных отношений гражданское законодательство. Так, в соответствии со ст. 140 «Деньги (валюта)» Гражданского кодекса РФ рубль является законным платёжным средством, обязательным к приёму по нарицательной стоимости на всей территории Российской Федерации. Платежи на территории Российской Федерации осуществляются путём наличных и безналичных расчетов. Во-первых, в данном случае понятие валюты рассматривается как синоним понятия денег. Во-вторых, подобная норма содержит акцент исключительно на реализацию такой функции денег, как средство платежа. В данном случае прослеживается определенная связь с терминологическим аппаратом Конституции РФ, где ст. 75 определяет, что денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются. При этом какое-либо упоминание о валюте отсутствует.

Деньги представляют собой не непосредственный объект правового регулирования, а скорее всего — предмет, по поводу которого формируется объект воздействия правовых норм. В этом случае мы под объектом понимаем совокупность отношений между субъектами права по поводу движения денег. Важно иметь в виду, что основная масса правовых последствий связывается не с деньгами, находящимися в статическом состоянии, а с определёнными процедурами их движения. Исследователи данной

проблемы подчёркивают, что в некоторых случаях (прежде всего в области анализа экономических отношений) разграничивают понятия денежного обращения и денежного оборота<sup>7</sup>. Если под денежным обращением понимают движение исключительно наличных денег, то денежный оборот охватывает как движение наличных, так и безналичных денег. Подобного принципиального разграничения в финансово-правовой науке нет, и конструкция денежного обращения распространяется представителями финансово-правовой науки как на наличное обращение денег, так и безналичное. Так, Е. Ю. Грачёва денежное обращение определяет как «процесс непрерывного движения денег в наличной и безналичной форме»<sup>8</sup>.

Хотелось бы ещё раз обратить внимание на важность именно динамического аспекта в оценке правовых последствий в регулировании денежного обращения. Следует согласиться с В. П. Васильцом, который денежное обращение характеризует не просто как постоянный процесс движения денег, но как объективно сформированную последовательность стадий этого движения: 1) эмиссии (выпуска денег); 2) движения денег от одного собственника к другому; 3) изъятия денег из обращения<sup>9</sup>. Соглашаясь с подобной позицией, хотелось бы обратить внимание на несколько деталей. Во-первых, в такой последовательности закреплена объективная сменяемость одной стадии другой, когда последующая стадия не может состояться без предыдущей. Конечно, можно представить изъятие денег сразу после эмиссии (в случае ошибки, некорректной печати и т.д.), однако речь будет идти о тех денежных знаках, которые ещё не побывали в об-

ращении. Более того, на наш взгляд, такая форма изъятия относится к первой стадии и представляет собой фактически «негативную эмиссию». Во-вторых, подобная стадийность предполагает обязательное наличие публично-правового регулирования на всех трёх стадиях, тогда как частноправовое регулирование может быть связано только со второй стадией, когда речь будет идти об обслуживании денежного обращения в режиме частного права.

В контексте этого хотелось бы присоединиться к оценке позиции А. И. Худякова авторами монографии «Денежное право». Первый исходит из того, что категория денежного обращения принадлежит исключительно гражданскому праву<sup>10</sup>. Последние же логично обращают внимание на то, что отношения денежного обращения являются предметом правового регулирования различных отраслей права. Если гражданско-правовые нормы направлены на регулирование в режиме «равенства сторон», то предметом финансово-правового регулирования являются «... общественные отношения, связанные с планомерной организацией порядка движения денежных средств в наличной или безналичной форме, при котором реализуется принцип «власти и подчинения»»<sup>11</sup>.

Основываясь на этом, оценка правовой природы денежного обращения должна связываться прежде всего с исключительным положением и ролью в организации и обеспечении отношений денежного обращения государства. Если эмиссия денег и изъятие их из денежного обращения связана исключительно с государством как субъектом, принимающим соответствующее решение,

<sup>7</sup> Артёмов Н.М., Арзуманова Л. Л., А. А. Ситник. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации): коллективная монография. — М.: ООО «Изд-во «Элит»», 2012. — С. 62; Деньги. Кредит. Банки: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. В. В. Иванова, Б. И. Соколова. — М.: Проспект, 2006. — С. 134; Жеволюкова О. А. Влияние банковской системы на денежное обращение в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998. — С. 9.

<sup>8</sup> Финансовое право: учебник — 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Е. Ю. Грачёва, Г. П. Толстопятенко. — М.: Проспект, 2010. — С. 328.

<sup>9</sup> Василец В. П. Денежное обращение в России как объект правового регулирования. — Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002. — С. 50.

<sup>10</sup> Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. — Алматы: ТОО «БАСПА», 2001. — С. 157.

<sup>11</sup> Артёмов Н.М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации): коллективная монография. — М.: ООО «Изд-во «Элит»», 2012. — С. 65.

<sup>6</sup> Ст.ст. 31–33 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».



и как субъектом, делегирующим исключительное полномочие соответствующим государственным органам на реализацию соответствующих процедур выпуска или утилизации денег, то обращение денег предполагает участие и более широкого круга субъектов. Как уже подчёркивалось выше, речь может идти и о субъектах частного права, и о субъектах публичного права. Но в любом случае денежное обращение будет связываться с обеспечением динамики действий участников относительно такого образования, как денежная система. Подобная конструкция представляет собой системную совокупность инструментов, гарантирующих движение денежной массы. При этом на первое место опять-таки выдвигается акцент на публично-правовой природе содержания данных отношений. «Государственные финансы связаны с денежной системой, которая в большей или меньшей степени управляется государством, тогда как эта денежная система не зависит от воли частных собственников, распоряжающихся своими финансами»<sup>12</sup>.

Именно государство определяет правовой режим элементов денежной системы. «Государство закрепляет в финансово-правовых актах основные элементы денежной системы, определяя тем самым порядок организации движения денежных средств, выраженных в национальной или иностранной валюте в наличной и безналичной форме. Иные субъекты права обязаны безоговорочно соблюдать установленный порядок денежного обращения, то есть в таких отношениях отсутствует диспозитивность»<sup>13</sup>. Более того, классическое частноправовое регулирование в подобном случае содержит отсылку именно к нормам, предполагающим императивное регулирование, отводя им главенствующее значение в подобном случае. Так,

в соответствии со ст. 141 «Валютные ценности» Гражданского кодекса РФ виды имущества, признаваемого валютными ценностями, и порядок совершения сделок с ними определяются законом о валютном регулировании и валютном контроле.

При оценке данных отношений не может возникнуть вопрос о типе подобных отношений. Безусловно, речь идёт о публично-правовых отношениях, где ведущая роль отводится государству. С другой стороны, можно ли безапелляционно утверждать, что в данном случае мы сталкиваемся с отношениями, однозначно подпадающими под предмет финансово-правового регулирования? Связаны ли они с финансовым правом вообще? Естественно, речь идёт о разновидности управленческих отношений, когда государство управляет специфической частью отношений, связанных с организацией денежной системы. То есть это определённый сектор управленческих отношений в сфере денежного обращения. В то же время финансово-правовое регулирование связывается с регулированием движения публичных денежных средств. Да, это особый вид имущества, собственником которого являются публичные образования, но базовым составляющим звеном являются деньги. Деньги как родовое понятие. Поэтому понять правовую природу особых (публичных) денег без включения в отраслевой инструментарий финансового права понятий денег, денежной системы, денежного обращения невозможно. Именно поэтому мы приходим к выводу, что денежная система может и должна рассматриваться как объект финансово-правового воздействия.

Правовая природа денежного обращения рассматривалась в целом ряде исследований<sup>14</sup>. При этом абсолютно объективно в них денежное обращение связывается с функцио-

нированием денежной системы государства. Понятие денежной системы являлось предметом изучения как в области частного, так и публичного права. По мнению Л. А. Лунца, денежная система представляет собой совокупность различных денежных знаков, выраженных в одной и той же денежной единице, которая определяет их платёжную силу<sup>15</sup>. На наш взгляд, логично замечание авторов монографии «Денежное право» относительно того, что в данном случае превалирует статический аспект оценки понятия денежной системы<sup>16</sup>. В этой же монографии выделены и элементы, составляющие денежную систему: 1) официальная денежная единица; 2) виды денежных знаков; 3) порядок эмиссии денежных знаков и их обеспечения; 4) методы регулирования денежного обращения; 5) организация денежного обращения<sup>17</sup>. В целом подобная структура денежной системы отражает эволюцию национального законодательства, регулирующего отношения денежного обращения.

В начале 90-х годов XX века было сформировано определённое видение понимания денежной системы, отражённое в соответствующем законе, однако на сегодня однозначный подход законодателя к определению денежной системы отсутствует. Так, в соответствии со ст. 2 денежная система Российской Федерации включала в себя: 1) официальную денежную единицу; 2) порядок эмиссии наличных денег; 3) организацию и регулирование денежного обращения<sup>18</sup>. С момента прекращения действия закона РФ «О денежной системе Российской Федерации» и внесения соответствующих изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (банке России)» подобная норма отсутствует. В то же время это не исключило законодательного регулирования отдельных составляющих денежной системы.

Официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации в соответствии со ст. 27 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (банке России)» является рубль, который состоит из 100 копеек. Введение на территории Российской Федерации других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещаются.

Масштаб цен определяет количество золота, содержащегося в национальной денежной единице. Не следует думать, что в данном случае возможен вариант обмена бумажных денег на реальные (золото). Показатель масштаба цен традиционно использовался, а в некоторых государствах используется и сейчас для упрощения в определении соотношения национальной валюты с иностранными, упрощения формирования обменных курсов. Однако в соответствии со ст. 28 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (банке России)» официальное соотношение между рублём и золотом или другими драгоценными металлами не устанавливается. Подобная норма существовала и в законе РФ «О денежной системе Российской Федерации», однако она дополнялась также указанием на то, что официальный курс рубля к денежным единицам других государств определяется и еженедельно публикуется Центральным банком Российской Федерации (Банком России)<sup>19</sup>.

Эмиссия наличных денег (банкнот и монеты), организация их обращения и изъятия из обращения на территории Российской Федерации осуществляются исключительно Банком России. Банкноты и монета Банка России являются безусловными обязательствами Банка России и обеспечиваются всеми его активами. Банкноты и монета Банка России обязательны к приему по нарицательной стоимости при осуществлении всех

<sup>12</sup> Годме П. М. Финансовое право. — М.: Прогресс, 1978. — С. 42.

<sup>13</sup> Артёмов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А.. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации): коллективная монография. — М.: ООО «Изд-во «Элит», 2012. — С. 68.

<sup>14</sup> Лунц Л. А. Денежные обязательства в гражданском праве. Изд. 2-е, испр. — М.: Статут, 2004. — С. 60; Артёмов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А.. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации): коллективная монография. — М.: ООО «Изд-во «Элит», 2012. — С. 63–73.

<sup>15</sup> Лунц Л. А. Денежные обязательства в гражданском праве. Изд. 2-е, испр. — М.: Статут, 2004. — С. 60.

<sup>16</sup> Артёмов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А.. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации): коллективная монография. — М.: ООО «Изд-во «Элит», 2012. — С. 63.

<sup>17</sup> Там же. С. 70–79.

<sup>18</sup> Закон РФ от 25.09.1992 № 3537-1 «О денежной системе Российской Федерации» (документ утратил силу).

<sup>19</sup> Там же. Ст. 4.



видов платежей, для зачисления на счета, во вклады и для перевода на всей территории Российской Федерации. Банкноты (банковские билеты) и монета Банка России являются единственным законным средством наличного платежа на территории Россий-

ской Федерации. Их подделка и незаконное изготовление преследуются по закону<sup>20</sup>.

Организация и регулирование денежного обращения различаются в зависимости от наличного или безналичного режима оборота денежных средств.

#### Библиографический список

1. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // «Собрание законодательства РФ», 15.07.2002, № 28, ст. 2790.
2. Закон РФ от 25.09.1992 № 3537-1 «О денежной системе Российской Федерации» (документ утратил силу).
3. Артёмов Н.М., Арзуманова Л.Л., Ситник А.А. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации): коллективная монография. — М.: ООО «Изд-во «Элит»», 2012.
4. Василец В.П. Денежное обращение в России как объект правового регулирования. — Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.
5. Годме П.М. Финансовое право. — М.: Прогресс, 1978.
6. Деньги. Кредит. Банки: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. В.В. Иванова, Б.И. Соколова. — М.: Проспект, 2006.
7. Жеволюкова О.А. Влияние банковской системы на денежное обращение в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998.
8. Лунц Л.А. Денежные обязательства в гражданском праве. Изд. 2-е, испр. — М.: Статут, 2004.
9. Финансовое право: учебник — 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. — М.: Проспект, 2010.
10. Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. — Алматы: ТОО «БАСПА», 2001.

<sup>20</sup> Ст.ст. 29, 30 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».



**Николаева Ирина Геннадьевна**

доцент кафедры «Таможенное право и организация таможенного дела»  
Юридического института ФГБОУ ВО «Российский университет транспорта (МИИТ)»,  
кандидат экономических наук  
E-mail: ig.nikolaeva@mail.ru

**Пономоренко Владислав Евгеньевич**

доцент кафедры «Таможенное право и организация таможенного дела»  
Юридического института ФГБОУ ВО «Российский университет транспорта (МИИТ)»,  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: vladpon@inbox.ru

## ИЗМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-ДОКУМЕНТАРНОЙ ОСНОВЫ ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ

### Аннотация.

Предмет исследования: изменения, произошедшие в российском законодательстве относительно информационно-документарной основы валютного контроля внешнеторговых сделок в контексте формирования согласованной валютной политики в ЕАЭС.

Целью настоящей статьи является рассмотрение информационно-документарной основы валютного контроля в сфере внешней торговли через призму стадийного развития процесса либерализации валютных правоотношений в России, а также в связи с интеграционными процессами в валютной сфере в рамках ЕАЭС.

Методологию исследования составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы, системный подход.

В работе на основе анализа национального законодательства государств-членов ЕАЭС, а также международных соглашений делается обзор основных изменений, должных, по мнению авторов, способствовать интенсификации внешней торговли как в рамках ЕАЭС, так и государств-членов ЕАЭС — с третьими странами.

Выводы по итогам работы могут быть использованы в дальнейших исследованиях эволюции российского валютного законодательства, а также формирования согласованной валютной политики в ЕАЭС.

**Ключевые слова:** внешняя торговля, паспорт сделки, учёт договора, ЕАЭС, репатриация валютной выручки, гармонизация.

### Abstract.

Scope of the study: changes concerning information and documentary bases of currency control of foreign trade transactions in the context of the coordinated monetary policy within the EEU.

The purpose of this article is to review information and documentary bases of currency control in foreign trade through the light of stage development of the process of liberalization of currency relations in Russia, and also in connection with the integration monetary processes in the framework of the EEU.

Research methods are comparative, formal-legal, analytical methods and system approach.

On the basis of the analysis of national legislation of member States of the EAEU, as well as international agreements provides an overview of the major changes, due, according to the authors, contribute to the intensification of foreign trade in the framework of the EEU and the member States of the EEU with the third countries.





The findings can be used in further studies of the evolution of Russian currency legislation and the creation of a coordinated monetary policy within the EEU.

**Key words:** foreign trade, transaction passport, contract, EEU, repatriation of foreign currency, harmonization.

Основной обязанностью участника внешней торговли как валютного резидента Российской Федерации является обязанность по обеспечению репатриации иностранной валюты и валюты Российской Федерации, предусмотренная ст. 19 Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (далее — Закон о валютном регулировании).

Информационно-документарную основу валютного контроля за исполнением данной обязанности долгое время составлял паспорт сделки, содержащий необходимые для осуществления валютного контроля сведения из договора (контракта) между валютным резидентом Российской Федерации и его зарубежным контрагентом. Именно данный документ, составлявшийся сначала в бумажном, а затем в электронном виде, давал возможность агентам и органам валютного контроля отслеживать поступление на банковские счета резидентов в уполномоченных банках иностранной валюты или валюты Российской Федерации, причитающейся в соответствии с условиями договоров (контрактов) за переданные нерезидентам товары, выполненные для них работы, оказанные им услуги, переданные им информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них, а также, в случае импортных договоров (контрактов), предусматривающих авансовые платежи, возврат в Российскую Федерацию денежных средств, уплаченных нерезидентам за неввезенные в Российскую Федерацию (неполученные на территории Российской Федерации) товары, невыполненные работы, неоказанные услуги, переданные информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них.

Требования к открытию паспортов сделки и их использованию в качестве документа валютного контроля неоднократно менялись, в том числе и в связи с необходимостью упрощения данных требований и ускорения оформления паспортов сделки в целях упрощения процедур внешнеторговой деятельности. Однако о радикальном изменении документально-информационной основы валютного контроля и отмене обязанности по открытию паспортов сделки заговорили сравнительно недавно, при этом во главу угла ставилась необходимость сохранения возможности осуществления эффективного валютного контроля за внешнеторговыми операциями резидентов и его надлежащего информационного обеспечения.

Новым шагом либерализации и усовершенствования документально-информационной основы валютного контроля за внешнеторговыми операциями резидентов стала зарегистрированная 31 октября 2017 года в Минюсте России Инструкция Банка России от 16.08.2017 № 181-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций, о единых формах учёта и отчётности по валютным операциям, порядке и сроках их представления»<sup>1</sup> (далее — Инструкция № 181-И), заменившая действующую в последнее пятилетие Инструкцию Банка России от 4 июня 2012 года № 138-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам документов и информации, связанных с проведением валютных операций, порядке оформления паспортов сделок, а также порядке учёта операций и контроля за их проведением»<sup>2</sup> (далее — Инструкция № 138-И).

Инструкция № 181-И вступает в силу с 1 января 2018 года и вводит новую документально-информационную структуру валютного контроля за внешнеторговыми операциями резидентов, новый порядок предоставления резидентами документов и информации по внешнеторговым договорам.

Основным новшеством Инструкции № 181-И стала замена паспортов сделки регистрацией (учётом) внешнеторговых договоров (контрактов). Порядок учёта договоров уполномоченными банками, представления резидентом подтверждающих документов по договору, принятому на учёт, формирования и ведения ведомости банковского контроля по договору, принятому на учёт, перевода на обслуживание договора, принятого на учёт уполномоченным банком, в другой уполномоченный банк регулируется разделом II Инструкции № 181-И.

Как и в случае действующей Инструкцией № 138-И в отношении открытия паспортов сделки, требования новой Инструкции 181-И в отношении учёта договоров распространяются как на договоры, уже заключённые между резидентами и нерезидентами, так и на проекты договоров, направленных сторонами сделки для заключения. Основным критерием здесь является наличие условий, предусматривающих осуществление расчётов через счета резидентов, открытые в уполномоченных банках, и (или) через счета резидентов, открытые в банках за пределами территории Российской Федерации.

В целом перечень видов валютных договоров, которые подлежат учёту, аналогичен перечню, предусматривавшему открытие паспортов сделок. Так же, как и в случае с паспортами сделок, учёту в уполномоченном банке подлежат следующие договоры:

- договоры, в том числе агентские договоры, договоры комиссии, договоры поручения, предусматривающие при осуществлении внешнеторговой деятельности вывоз с территории Российской Федерации или ввоз на территорию Российской Федерации товаров,

за исключением вывоза (ввоза) ценных бумаг в документальной форме;

- договоры, предусматривающие продажу (приобретение) и (или) оказание услуг, связанных с продажей (приобретением), на территории Российской Федерации (за пределами территории Российской Федерации) горюче-смазочных материалов (бункерного топлива), продовольствия, материально-технических запасов и иных товаров (за исключением запасных частей и оборудования), необходимых для обеспечения эксплуатации и технического обслуживания транспортных средств независимо от их вида и назначения в пути следования или в пунктах промежуточной остановки либо стоянки;
- договоры, в том числе агентские договоры, договоры комиссии, договоры поручения, предусматривающие выполнение работ, оказание услуг, передачу информации и результатов интеллектуальной деятельности, в том числе исключительных прав на них;
- договоры, предусматривающие передачу движимого и (или) недвижимого имущества по договору аренды, договоры финансовой аренды (лизинга).

Кроме того, следует отметить, что согласно Инструкции № 181-И учёту подлежат те договоры, которые в настоящее время предусматривают открытие так называемых паспортов сделки по кредитным договорам.

В то же время Инструкция № 181-И изменяет ценовой порог, с которого внешнеторговые контракты подлежат учёту. При этом ценовые пороги, в отличие от действующих на сегодня правил, разнятся для экспортных и импортных договоров. Договор подлежит учёту, если сумма обязательств по договорам должна быть равна или превышать эквивалент:

- для импортных контрактов или кредитных договоров — 3 миллионов рублей;
- для экспортных контрактов — 6 миллионов рублей.

<sup>1</sup> «Вестник Банка России», № 96–97, 16.11.2017.

<sup>2</sup> «Вестник Банка России», № 48–49, 17.08.2012.



Порядок учёта внешнеторговых договоров существенно проще, чем порядок открытия паспортов сделки, что по замыслам разработчиков Инструкции № 181-И должно снизить нагрузку на резидентов — участников внешнеторговой деятельности и ускорить процесс оформления, необходимого для проведения валютных расчетов по внешнеторговым договорам.

Что не изменилось? Резидент, являющийся импортёром или экспортёром товаров, работ, услуг, информации или интеллектуальной собственности, в настоящее время обязан проводить расчёт по договору только через свои счета, открытые в уполномоченном банке, в котором открыт паспорт сделки. Аналогично данному положению, с 1 января 2018 года все расчёты по внешнеторговому договору будут проводиться только через уполномоченный банк, принявший данный договор на учёт.

Так же, как и сегодня, по каждому внешнеторговому договору оформляется один паспорт сделки, так и после вступления в силу Инструкции № 181-И каждому внешнеторговому договору, подлежащему учету в уполномоченном банке, будет присваиваться один уникальный номер.

Одновременно с присвоением уникального номера внешнеторговому договору уполномоченный банк формирует в электронном виде соответствующую ведомость банковского контроля и вносит в неё соответствующую информацию в порядке формирования и ведения ведомости валютного контроля, установленного главой 9 Инструкции № 181-И.

Как и действующий сегодня порядок открытия паспортов сделок, порядок учёта внешнеторговых договоров предусматривает предоставление резидентами в уполномоченный банк всей соответствующей информации об условиях внешнеторгового договора, которая необходима для осуществления валютного контроля при исполнении внешнеторгового договора, прежде всего — валютного контроля за обеспечением репатриации иностранной валюты или валюты Российской Федерации по такому договору.

Так, резидент-экспортёр должен представить в уполномоченный банк следующие сведения и документы:

- сведения об экспортном договоре (контракте), необходимые для постановки его на учёт, включая такие общие сведения об экспортном договоре, как его вид, дату, номер (при наличии), наименование валюты договора, сумму обязательств, дату завершения исполнения обязательств по договору, а также реквизиты нерезидента, являющегося стороной по экспортному договору;
- либо экспортный договор (контракт) (выписку из него, содержащие информацию, необходимую банку для постановки на учёт экспортного контракта и осуществления валютного контроля, в том числе за выполнением резидентом-экспортёром требований по обеспечению репатриации валюты), и иную информацию, необходимую для формирования банком ведомости банковского контроля.

При этом, если резидент-экспортёр предоставляет в уполномоченный банк для учёта внешнеторгового договора только сведения о таком договоре, то он должен представить сам договор уже после его учёта, но не позднее 15 рабочих дней с даты постановки договора на учёт.

Аналогично резидент-импортёр для постановки на учёт импортного договора должен представить в уполномоченный банк импортный договор (контракт) либо выписку из него, содержащие информацию, необходимую банку для постановки на учёт такого договора и осуществления валютного контроля, в том числе за выполнением резидентом обязанности по обеспечению репатриации валюты), и иную информацию, необходимую для формирования банком ведомости банковского контроля.

Так же, как и для открытия паспортов сделки, для подачи сведений и документов для постановки внешнеторговых договоров на учёт установлены определённые сроки. Принцип определения таких сроков в це-

лом схож с принципами установления сроков для открытия паспортов сделки в аналогичных ситуациях, однако в связи с еще одним новшеством, вводимым Инструкцией № 181-И, — отменой справок о валютных операциях, сроки теперь будут ориентироваться на сами валютные операции, а не на сроки предоставления справок о них.

Так, например, резидент, являющийся стороной по внешнеторговому договору, при списании по договору иностранной валюты или валюты Российской Федерации в пользу нерезидента, должен осуществить постановку такого договора на учёт не позднее представления распоряжения о списании денежных средств, а при зачислении иностранной валюты или валюты Российской Федерации на счёт резидента учёт договора должен быть произведён не позднее 15 рабочих дней с даты зачисления валюты на счёт резидента.

Главные изменения, упрощающие процедуру учёта договоров по сравнению с процедурой открытия паспортов сделки, заключаются в сроках и в невозможности отказа уполномоченного банка от учёта договора.

Уполномоченный банк, получивший от резидента необходимые сведения и документы, должен принять на учёт договор не позднее следующего рабочего дня после дня представления резидентом сведений или договора.

Однако следует обратить внимание, что такая обязанность возникает у банка только тогда, когда резидентом представлена вся информация и все документы, необходимые для учёта договора и осуществления валютного контроля. В случае если в представленных резидентом уполномоченному банку документах и информации недостаточно сведений для заполнения банком ведомости банковского контроля банк должен запросить у резидента и резидент должен представить дополнительные документы и (или) информацию, позволяющие банку на их основании заполнить такую ведомость. Порядок и сроки предоставления таких документов и информации устанавливаются

уполномоченным банком, в котором договор ставится на учёт.

Вместо закрытия паспорта сделки Инструкция № 181-И предусматривает снятие внешнеторгового договора с учёта.

Снятие договора с учёта осуществляется уполномоченным банком по заявлению резидента при наличии следующих оснований:

- перевод из уполномоченного банка, осуществившего учёт договора, на обслуживание в другой уполномоченный банк, а также закрытие всех счетов резидента в данном банке;
- исполнение сторонами всех обязательств по внешнеторговому договору, включая исполнение обязательств третьим лицом;
- уступка резидентом требования по договору другому лицу — резиденту либо перевод долга резидентом по договору на другое лицо — резидента;
- уступка резидентом требования по договору нерезиденту либо перевод долга резидентом по договору на нерезидента;
- исполнение или прекращение обязательств по внешнеторговому договору по иным основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации;
- прекращение оснований постановки договора на учёт в соответствии, в том числе вследствие внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в договор, а также в случае если договор был ошибочно принят на учёт при отсутствии в договоре оснований его принятия на учёт.

При внесении во внешнеторговый договор изменений и (или) дополнений, а также при изменении иных сведений, содержащихся в ведомости банковского контроля по принятому на учёт договору, резидент, как и в отношении сведений, содержащихся в паспорте сделки, должен будет направить в осуществивший учёт договора уполномоченный банк соответствующее заявление и необходимые подтверждающие документы.



Обязанность резидента представить в уполномоченный банк, осуществивший учёт договора, подтверждающие документы (а также справку о них) предусмотрена Инструкцией № 181-И так же и в следующих случаях:

- в случае исполнения обязательств по договору;
- в случае прекращения обязательств по договору;
- при перемене лица в обязательстве;
- в случае изменения суммы обязательств по договору.

Так, в частности, при вывозе (ввозе) товара с территории (на территорию) Российской Федерации и при наличии требования о таможенном декларировании товаров в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза способом, отличным от подачи таможенным органам декларации на товары, резидент должен будет представить в уполномоченный банк документы, используемые в качестве таможенной декларации, предусмотренные пунктом 4 статьи 180 Таможенного кодекса Таможенного союза, а при вывозе (ввозе) товара с территории (на территорию) Российской Федерации и при отсутствии требования о таможенном декларировании товаров в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза — товарно-транспортные (перевозочные, товаросопроводительные), коммерческие документы.

Помимо изменений, связанных с отменой паспортов сделки, Инструкция № 181-И вносит ещё ряд не столь значительных изменений в информационно-документарную основу валютного контроля.

Так, как уже отмечалось выше, Инструкция № 181-И не предусматривает обязанности резидентов по представлению в уполномоченные банки справок о валютных операциях. Это самое значимое из изменений для участников внешнеэкономической деятельности после отмены паспортов сделки.

Вместе с тем все необходимые для валютного контроля сведения и документы, являющиеся основанием для проведения валют-

ных операций, резидентам представлять в уполномоченные банки все-таки придётся. Некоторые льготы предусмотрены Инструкцией № 181-И лишь для резидентов — сторон по внешнеэкономическим договорам, сумма обязательств по которым равна или не превышает в эквиваленте 200 тысяч рублей.

Новый порядок формирования информационно-документарной основы валютного контроля за осуществлением внешнеэкономических операций, как уже отмечалось выше, вступает в силу с 1 января 2018 года. Паспорта сделок после этой даты открываться уже не будут. Паспорта сделок по договорам, которые на эту дату не будут закрыты и будут по-прежнему находиться в досье валютного контроля, предусмотренном Инструкцией № 138-И, будут признаны закрытыми, а номера таких паспортов сделки будут считаться уникальными номерами внешнеэкономических договоров (контрактов), принятых на учёт уполномоченными банками. Дальнейшее обслуживание таких договоров будет осуществляться уже в соответствии с Инструкцией № 181-И.

В заключение представляется необходимым отметить, что для полноценного изменения информационно-документарной основы валютного контроля и упрощения внешнеэкономических процедур в целом, необходима скорейшая доработка и иных нормативно-правовых актов, связанных в том числе с паспортом сделки. В частности, необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», содержащий целую статью, предусматривающую открытие паспортов сделки.

Произшедшие в российском законодательстве изменения детерминированы не только внутригосударственными причинами, а именно: задачами дальнейшей либерализации внешней торговли, — но и углублением интеграционных процессов в валютной сфере в ЕАЭС.

Прежде всего отметим, что упрощение валютных формальностей в части замены паспортизации внешнеэкономических сделок на

учёт контрактов ранее, нежели в России, произошло в Республике Казахстан и Республике Беларусь.

Так, ещё Законом Республики Казахстан от 6 января 2012 года № 530-IV были внесены изменения в Закон Республики Казахстан «О валютном регулировании и валютном контроле» от 13 июня 2005 года № 57-III, предусматривающие, в том числе исключение паспорта сделки как документа, необходимого для таможенного оформления, и введение для целей контроля за выполнением требования репатриации процедура учетной регистрации внешнеэкономического контракта.

В целях реализации норм закона Национальным банком Республики Казахстан разработаны Правила осуществления экспортно-импортного валютного контроля и получения резидентами учетных номеров контрактов по экспорту и импорту (от 24 февраля 2012 года № 42). Правила предусматривают порядок расчёта срока репатриации валюты самим резидентом.

Белорусское валютное законодательство, в отличие от российского и казахстанского, не претерпело радикальных изменений в последние годы. Тем не менее курс на его либерализацию также очевиден.

Несмотря на то, что в Республике Беларусь все ещё применяется обязательная продажа валютной выручки, а на операции движения капитала распространяется разрешительный порядок их осуществления, в сфере валютного контроля внешнеэкономических сделок имеют место упрощения. Так, в Республике Беларусь Указом Президента № 104 от 19 февраля 2009 года упрощён порядок проведения и контроля внешнеэкономических операций. Существующий достаточно формализованный механизм оформления паспорта сделки заменён процедурой регистрации сделки в банке по заявительному принципу<sup>3</sup>.

Заключение 29 мая 2014 года Договора о Евразийском экономическом союзе интенсифицировало процессы гармонизации национального валютного законодательства государств-членов ЕАЭС и процессы выработки согласованной валютной политики на уровне ЕАЭС.

Так, статья 64 Договора о ЕАЭС, касающаяся обязательств по проведению согласованной валютной политики, предполагает гармонизацию (сближение) валютного законодательства, либерализацию валютных правоотношений. Это и устранение валютных ограничений в отношении валютных операций между резидентами государств-членов, и гармонизация норм об ответственности за нарушение валютного законодательства, и гармонизация требований к учету и контролю валютных операций, а также другие направления.

В развитие данной нормы, а также Протокола о мерах, направленных на проведение согласованной валютной политики (Приложение № 15 к Договору), в 2017 году Евразийской экономической комиссией подготовлено Соглашение о согласованных подходах к регулированию валютных правоотношений и принятии мер либерализации.

Правительство Российской Федерации в апреле 2017 года издало Распоряжение о подписании данного Соглашения<sup>4</sup>, 9 августа 2017 года Совет Евразийской экономической комиссии одобрил проект данного Соглашения и он был направлен в страны ЕАЭС для проведения внутригосударственных процедур<sup>5</sup>.

Соглашение направлено на обеспечение свободы движения капитала и денежных средств, формирование общего финансового рынка в государствах-участниках. В документе определён перечень валютных операций резидентов государств ЕАЭС, по которым страны Союза не будут применять валютные

<sup>3</sup> См. подробнее: Актуальные направления финансовой интеграции в ЕАЭС: правовой анализ. Монография / Под общей редакцией В. Е. Понаморенко. М.: Русайнс, 2015. — 184 с.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2017 г. № 697-р «О подписании Соглашения о согласованных подходах к регулированию валютных правоотношений и принятии мер либерализации» // «Собрание законодательства РФ», 24.04.2017, № 17, ст. 2623.

<sup>5</sup> Совет ЕЭК одобрил либерализацию валютных правоотношений // Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/10-08-2016-3.aspx> (дата обращения: 12.12.2017).



ограничения. Среди мер либерализации называются следующие: 1) государствах-членах не применяется требование о получении разрешений (индивидуальных разрешений) в отношении валютных операций между резидентами государств-членов, а также в отношении открытия и ведения банковских счетов резидентов одного государства-члена в уполномоченных организациях другого государства-члена; 2) в государствах-членах не применяется требование об обязательной продаже иностранной валюты в отношении резидентов своего государства.

Отдельная ст. 6 Соглашения посвящена репатриации денежных средств резидентами государств-членов, согласно которой резиденты государства-члена по договорам (контрактам), заключённым с нерезидентами, в сроки, установленные такими договорами (контрактами), если иные сроки не предусмотрены законодательством государства-члена, резидентами которого они являются, обязаны обеспечить:

- 1) получение от нерезидентов на свои банковские счета в уполномоченных организациях государства-члена, резидентами которого они являются, денежных средств, причитающихся в соответствии с условиями указанных договоров (контрактов) за переданные нерезидентам товары, выполненные работы, оказанные услуги, переданную информацию;
- 2) возврат на свои банковские счета в уполномоченных организациях государства-члена, резидентами которого они являются, денежных средств, уплаченных нерезидентам за не ввезен-

ные на территорию этого государства (не полученные на территории этого государства) товары, невыполненные работы, неоказанные услуги, переданную информацию.

При этом законодательством государства-члена могут быть установлены случаи, при которых резидент этого государства вправе не зачислять денежные средства в иностранной валюте или национальной валюте на свои банковские счета в уполномоченных организациях этого государства.

Для Республики Беларусь некоторые положения Соглашения применяются с 1 января 2020 г. При этом Республика Беларусь до 1 января 2020 г. принимает на себя обязательства не превышать норматив обязательной продажи иностранной валюты на внутреннем валютном рынке, установленный на дату вступления настоящего Соглашения в силу. Согласно с положениями Соглашения, Национальный банк Республики Беларусь принял решение о снижении с 1 октября 2017 года с 20 до 10 процентов размера обязательной продажи выручки в иностранной валюте<sup>6</sup>.

Таким образом, необходимо отметить, что в последний год и в России, и в Евразийском экономическом союзе реализованы важные шаги по либерализации и межгосударственной гармонизации внешнеторговой деятельности, в том числе в части информационно-документарной основы валютного контроля, что должно способствовать интенсификации внешней торговли как в рамках ЕАЭС (за счёт исключения регуляторного арбитража в валютной сфере), так и государств-членов ЕАЭС — с третьими странами.

#### Библиографический список

1. Договор о Евразийском экономическом союзе // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>
2. Соглашение о согласованных подходах к регулированию валютных правоотношений и принятии мер либерализации (проект) // «Собрание законодательства РФ», 24.04.2017, № 17, ст. 2623.

3. Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // «Собрание законодательства РФ», 15.12.2003, № 50, ст. 4859.
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2017 г. N697-р «О подписании Соглашения о согласованных подходах к регулированию валютных правоотношений и принятии мер либерализации» // «Собрание законодательства РФ», 24.04.2017, № 17, ст. 2623.
5. Инструкция Банка России от 4 июня 2012 года № 138-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам документов и информации, связанных с проведением валютных операций, порядке оформления паспортов сделок, а также порядке учета уполномоченными банками валютных операций и контроля за их проведением» // «Вестник Банка России», № 48–49, 17.08.2012.
6. Инструкция Банка России от 16.08.2017 № 181-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций, о единых формах учета и отчетности по валютным операциям, порядке и сроках их представления» // «Вестник Банка России», № 96–97, 16.11.2017.
7. Актуальные направления финансовой интеграции в ЕАЭС: правовой анализ. Монография / Под общей редакцией В. Е. Понаморенко. М.: Русайнс, 2015–184 с.
8. Пресс-релиз «Норматив обязательной продажи валютной выручки с 1 октября снижается до 10 процентов» // Режим доступа: <http://www.nbrb.by/Press/?id=6745> (дата обращения: 12.12.2017).
9. Совет ЕЭК одобрил либерализацию валютных правоотношений // Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/10-08-2016-3.aspx> (дата обращения: 12.12.2017). Режим доступа: <http://www.nbrb.by/Press/?id=6745> (дата обращения: 12.12.2017).

<sup>6</sup> Пресс-релиз «Норматив обязательной продажи валютной выручки с 1 октября снижается до 10 процентов» // Режим доступа: <http://www.nbrb.by/Press/?id=6745> (дата обращения: 12.12.2017).

## FINTECH LAW

**Достов Виктор Леонидович**

Председатель Совета Ассоциации участников рынка электронных денег и денежных переводов «АЭД», кандидат физико-математических наук

E-mail: praed@praed.ru

**Шуст Павел Михайлович**

Исполнительный директор Ассоциации участников рынка электронных денег и денежных переводов «АЭД», кандидат политических наук

E-mail: paul.shoust@gmail.com

**Козырева Анна Дмитриевна**

Аспирант Кафедры Банковского бизнеса и инновационных финансовых технологий Международного Банковского Института

E-mail: annkozyreva@yandex.ru

## НОВЫЕ КОНЦЕПЦИИ ПРИМЕНЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОЦЕДУР ИДЕНТИФИКАЦИИ<sup>1</sup>

### Аннотация.

Предметом статьи является идентификация клиентов в целях оказания финансовых услуг. Целью работы явилось проведение анализа мировых практик по осуществлению идентификации клиентов, выявление новых подходов к идентификации клиентов. Исследование проводилось путём анализа и сравнения существующих и новых способов идентификации в контексте применения риск-ориентированного подхода для повышения доступности финансовых услуг. В результате анализ показал, что во многих странах на место идентификации клиента в личном присутствии, с предъявлением оригиналов документов, приходят новые формы подтверждения личности, в том числе при использовании данных третьих сторон. В Российской Федерации также была выявлена тенденция к новым методам идентификации, на смену идентификации клиента в личном присутствии приходит удалённая идентификация и, в перспективе, идентификация с использованием биометрических данных. Новизна исследования состоит в широкой выборке мировых примеров идентификации и их анализ в контексте рекомендаций ФАТФ.

**Ключевые слова:** надлежащая проверка клиента, биометрия, ФАТФ, ПОД/ФТ, идентификация, банки, риск-ориентированный подход.

### Abstract.

The paper presents comparative analysis of global approaches to customer due diligence in financial services based on risk-oriented approach and global afford of implementing the financial inclusion policy. Our analysis shows that international practice tends not distinguish between remote and face-to-face identification. Collection of identifying information is being supplemented by the search of new authentication methods — confirming client's identity using various sources of information. Originality of the research is based on the broad selection of global CDD approaches that are analyzed through the FATF Recommendations framework.

<sup>1</sup> Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счёт бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета 2017 года.

**Keywords:** customer due diligence, CDD, biometrics, FATF, AML/CFT, identification, banks, risk-based approach, financial services.

Идентификация клиентов в рамках осуществления банковской деятельности является важнейшим элементом обеспечения противодействия легализации доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма (ПОД/ФТ). Основным международным органом, который разрабатывает минимально достаточные стандарты ПОД/ФТ, является ФАТФ (Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег), выпустившая свои первые рекомендации в 1990 году. С тех пор они были несколько раз обновлены и актуализированы и, согласно действующей редакции, при реализации мер по ПОД/ФТ обязательным является применение риск-ориентированного подхода<sup>2</sup>. В его основе лежит идея о дифференциации конкретных механизмов ПОД/ФТ в зависимости от уровня рисков — это означает, что чем выше риски, тем более строгие меры необходимо применять для их минимизации. Рекомендации ФАТФ устанавливают только самые широкие, рамочные требования к идентификации клиентов. Финансовые учреждения обязаны варьировать конкретные механизмы, которые они используют на практике, в зависимости от проведённой оценки риска. В данной статье мы приводим наиболее показательные примеры риск-ориентированных подходов к проверке и идентификации клиентов в различных странах, отличающихся экономическими условиями и законодательством.

В терминологии ФАТФ применяются два основных понятия, которые относятся к проверке клиентов — это «надлежащая проверка клиента» (НПК), наиболее распространённое в международной практике, и «идентификация клиента». Согласно определению, НПК, как более широкое понятие,

включает в себя идентификацию как одну из мер установления достоверности сведений, предоставляемых клиентом с целью ПОД/ФТ<sup>3</sup>. Однако в российском законодательстве понятие идентификации клиента используется в качестве основного, которое определяет совокупность всех мероприятий по сбору и проверке сведений о клиентах, их представителях, выгодоприобретателях, бенефициарных владельцах<sup>4</sup>.

В рамках общего риск-ориентированного подхода к проверке клиентов ФАТФ не определяет конкретных механизмов изучения клиента. Напротив, регуляторы и финансовые организации различных стран должны самостоятельно устанавливать меры по ПОД/ФТ (в том числе, в части идентификации), исходя из характера и уровня рисков. При этом ФАТФ в своих руководящих документах отмечает, что на эффективность деятельности по ПОД/ФТ сказывается не только недооценка, но и переоценка риска. Излишне жёсткие процедуры могут устанавливать слишком высокий, непреодолимый порог входа на рынок для ряда потребителей — например, у них может вовсе не быть традиционных документов, удостоверяющих личность, или доступа к физическому офису финансового учреждения. В результате непропорциональные меры по идентификации ограничивают доступность финансовых услуг, что само по себе повышает риски отмывания преступных доходов и финансирования терроризма, поскольку растёт наличный оборот, спрос на неформальные финансовые услуги<sup>5</sup>.

Системная переоценка риска приводит к появлению такого явления как «де-рискинг». Оно возникает, когда финансовые учреждения, в том числе в силу консерва-

<sup>2</sup> FATF recommendations international standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation // FATF June 2017. Pp. 7.

<sup>3</sup> Alan Gelb — Balancing Financial Integrity with Financial Inclusion: The Risk-Based Approach to “Know Your Customer” // CGD Policy Paper 074 Vol. February Pp. 1–24.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» (ред. от 29.07.2017).

<sup>5</sup> FATF Guidance. Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion // FATF/OECD. 2013. Pp. 15–16.



тивного нормативного регулирования процедур идентификации, не могут адекватно оценить свои риски. Чтобы снизить вероятность санкций со стороны регулятора, они отказываются от обслуживания целых сегментов аудитории, отдельных рынков или регионов, предпочитают не разрабатывать новые технологии. Де-рискинг может приводить к выталкиванию целых групп потребителей к наличным расчётам или неофициальным финансовым услугам, что также негативно сказывается на эффективности национальной системы по ПОД/ФТ. Группы населения, которые не имеют доступа к финансовым сервисам или ограничены в их потреблении, в любом случае будут проявлять финансовую активность, что в конечном счёте приведёт к использованию нерегулируемых каналов оказания банковских услуг<sup>6</sup>. ФАТФ неоднократно отмечала негативные последствия де-рискинга и указывала на необходимость универсального внедрения риск-ориентированного подхода при разработке регулирования и программ внутреннего контроля финансовых организаций<sup>7</sup>.

Таким образом, исходя из актуальных тенденций, сложившихся при осуществлении проверки клиентов в рамках ПОД/ФТ, мы считаем целесообразным описывать

### 1. Использование альтернативных методов идентификации, которые могут применяться ко всем категориям клиентов

В мире распространена ситуация, когда информация, требующаяся для идентификации клиента, недоступна или ограничена в силу целого ряда причин и обстоятельств, например, когда в банк обращается гражданин другого государства или у клиента отсутствует удостоверение личности. Для того, чтобы в такой ситуации обеспечить надлежащую проверку, в некоторых странах был законодательно расширен список документов, которые могут использоваться для

новые подходы к НПК в рамках поддержки повышения доступности финансовых услуг.

Идентификация и верификация сведений о клиенте на практике представляют собой непростую задачу для регуляторов и банков, когда в условиях необходимости повышения доступности банковских услуг должна проводиться качественная НПК. Согласно рекомендации ФАТФ № 10 при осуществлении идентификации клиентов страны должны использовать «надёжные и независимые источники информации»<sup>8</sup>. При этом необходимо чётко разграничивать идентификацию клиентов и верификацию полученной информации. Идентификация — это сбор информации о клиенте из надёжного и независимого источника, а верификация — это проверка полученных данных. При проведении верификации во многих странах используется консервативный подход, т.е. сбор и проверка таких сведений, как дата рождения, пол, источник дохода, адрес регистрации, а принимаемые на рассмотрение документы ограничиваются списком одобренных государством официальных источников информации (паспорт или другое удостоверение личности). В такой ситуации целесообразно проводить НПК в целях ПОД/ФТ при использовании двух подходов:

идентификации. Такие меры позволяют не только обеспечить соблюдение ПОД/ФТ, но и повысить доступность банковских услуг. К примеру, источники информации могут включать в себя налоговую информацию, трудовую книжку или записи о трудовой деятельности в других форматах, а также рекомендательное письмо от человека, который может подтвердить личность клиента.

Примером применения такого подхода может служить Швейцария, в которой при

открытии банковского счёта в отдельных случаях, когда клиент по объективным причинам не может предоставить официальное удостоверение личности, законом разрешается использовать другую информацию, полученную от государственных органов, например, записи с мест работы, диплом об образовании, рекомендательные письма и т.д.<sup>9</sup>.

В Канаде в соответствии с регулирующим, принятым в июне 2016 года, клиентам для обеспечения финансовыми услугами могут открываться депозитные счета на основании документа об идентификации личности, выданного правительством, без фотографии или документа, выданного неправительственной организацией, но содержащего фотографию<sup>10</sup>.

В Новой Зеландии для идентификации клиентов могут привлекаться третьи лица, которые должны быть старше 16 лет и являться хотя бы одним из нижеперечисленных<sup>11</sup>:

- гражданином страны Содружества Наций;
- действующим сотрудником полиции;
- мировым судьей;
- врачом;
- одним из старейшин коренного племени Новой Зеландии (Маори);
- практикующим учителем;
- членом парламента;
- адвокатом;
- нотариусом;
- священнослужителем.

Также в рамках действующего законодательства может проводиться биометрическая идентификация, заменяющая удостоверение личности.

На Фиджи в 2007 году было принято законодательство, позволяющее банкам проводить идентификацию, опираясь на свидетельство о рождении, которое доступно всем гражданам, а также на подтверждающее письмо от доверенного лица, которое должно<sup>12</sup>:

- знать клиента;
- подтверждать официальную информацию о клиенте (работа, адрес регистрации).

Например, для граждан, не достигших совершеннолетия, или студентов, доверенным лицом могут являться директор школы, арендодатель (если студент снимает жильё), родитель или опекун.

На Филиппинах послабления в регулятивном законодательстве касательно идентификации клиентов последовали за природной катастрофой. В 2013 году государство сильно пострадало от разрушительного тайфуна Хайан, который фактически уничтожил значительную часть инфраструктуры. Для поддержания восстановительных работ правительство Филиппин подготовило и приняло законодательство, согласно которому банки смогли принимать от граждан письменные сертификаты, удостоверяющие их личность и факт потери документов<sup>13</sup>.

Вводя послабления в законодательство по идентификации и проверке клиентов, страны должны не упускать из виду тот факт, что многие документы имеют разную степень риска подделки. В этом контексте очень показателен пример стран, которые законодательно вводят идентификацию личности по биометрическим данным.

Индия, например, применяет инновационную систему Aadhaar<sup>14</sup>. В стране со вто-

<sup>9</sup> Commentary on the Agreement on the Swiss banks' code of conduct with regard to the exercise of due diligence (CDB16) // Swiss Banking URL: [http://www.swissbanking.org/en/topics/current-issues/the-fight-against-money-laundering/20151124-5360-bro\\_kommentar\\_vsb\\_2016-en.pdf](http://www.swissbanking.org/en/topics/current-issues/the-fight-against-money-laundering/20151124-5360-bro_kommentar_vsb_2016-en.pdf)

<sup>10</sup> Documents to support your identity: adult passport applications // Government of Canada URL: <http://www.cic.gc.ca/english/passport/apply/documents-identity.asp>

<sup>11</sup> Amended Identity Verification Code of Practice 2013 // Financial markets authority URL: <https://fma.govt.nz/assets/Reports/131201-identity-verification-code-of-practice-aml-cft.pdf>

<sup>12</sup> Policy Advisories on the FTR Act // The Fiji Financial Intelligence Unit URL: <https://www.fijifiu.gov.fj/Pages/Guidelines-and-Policy-Advisories/Policies-advisories-on-the-FTR-Act.aspx>

<sup>13</sup> Additional special regulatory reliefs to banks in areas severely affected by tropical depression Haiyan // Bangkok Sentral ng Pilipinas 2013 URL: <http://www.bsp.gov.ph/downloads/regulations/attachments/2013/c820.pdf>

<sup>14</sup> В переводе с хинди — «основание», «идентичность».

<sup>6</sup> Collins, Morduch, Rutherford, Ruthven, Portfolios of the Poor, 2009; Financial diaries.

<sup>7</sup> FATF clarifies risk-based approach: case-by-case, not wholesale de-risking // Financial Action Task Force. Paris. 23.10.2014. URL: <http://www.fatf-gafi.org/documents/news/rba-and-de-risking.html>. 05.04.2016, Guidance for a Risk-Based Approach. Banking Sector // FATF/OECD. October 2014. P. 6.

<sup>8</sup> FATF recommendations international standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation // FATF 2016. Pp. 14.



рой по величине численностью населения (по последним данным, свыше 1,3 млрд. человек), до недавнего времени практически отсутствовал эффективный учёт граждан. На практике в финансовой сфере для целей идентификации использовались разнообразные документы, начиная от водительского удостоверения и заканчивая карточкой избирателя или паспортом для зарубежных поездок. Поскольку защищённость каждого из этих документов различна, для снижения рисков клиентов просили предоставить несколько из них, что дополнительно сужало доступность финансовых услуг.

В 2009 году в Индии было создано Управление по выдаче уникальных удостоверений (UniqueIDAuthorityofIndia, UIDAI), главной задачей которого стала разработка новой системы идентификации граждан и выдача новых удостоверений личности<sup>15</sup>. К марту 2016 года было сгенерировано более 993 миллионов номеров Aadhaar (охвачено около 82% населения), ежемесячный прирост регистраций составляет в среднем 14 миллионов человек<sup>16</sup>.

Номер в системе Aadhaar связан с биометрической информацией, которая хранится в UIDAI, включающей отпечаток пальца, скан радужной оболочки глаза и фотографию человека. База данных включает также персональную информацию, такую как имя, адрес, пол, дату рождения. Клиент может предоставить свой номер в базе Aadhaar в любой банк или отделение банка по всей стране, при этом клиент должен дать банку разрешение на проведение процедуры e-KYC (англ. *electronic know your customer* — электронные процедуры надлежащей проверки

клиента). Банк берет у клиента отпечаток пальца и отправляет его вместе с номером Aadhaar в UIDAI; если данные совпадают, то банк может незамедлительно открыть клиенту счёт<sup>17</sup>.

Ещё одним примером является Колумбия, где банки имеют доступ к Национальному регистру гражданского статуса — правительственной организации, которая хранит отпечатки пальцев более 47 миллионов колумбийцев.

Аналогичные модели используются в Пакистане. Национальная система биометрической идентификации (NADRA) позволяет проводить НПК не только для открытия банковского счёта, но и для получения SIM-карты мобильного оператора. В 2016 году законодательно было разрешено открывать счета нулевого уровня (счета для населения с небольшим доходом, лимит по операциям на которых составляет до 250 долларов США в день/ 400 — в месяц/ 2000 — в год) при наличии информации о регистрации SIM-карты. Клиенты могут открывать банковские счета прямо с мобильного телефона посредством USSD запросов. Банки, имея доступ к биометрической информации клиента в базе NADRA, могут сверять эти данные с данными мобильных операторов, для проведения процедуры идентификации.

Процедуры идентификации с использованием биометрической информации требуют от стран создавать адекватную и эффективную инфраструктуру, включающую сканеры для сбора биометрических данных, доступ в Интернет, сеть агентов, использующих сертифицированное оборудование для сбора и обработки данных.

## 2. Специфические формы идентификации для целевых групп, например беженцев или ищущих убежище людей

Как уже говорилось, в ряде стран законодательно обеспечена возможность исполь-

зования различных форм удостоверения личности при использовании риск-ориен-

тированного подхода. Подобная «гибкость» может применяться и по отношению к целевым группам населения, которые нуждаются в базовых финансовых услугах, например, людям с низким доходом, беженцам, которые относятся к группе людей без удостоверяющих документов.

В свете последних событий в Сирии и ситуацией с беженцами из этой страны, Европейский Союз может служить примером территории, которая нуждается в обеспечении подобных мер. В 2016 году Европейская служба банковского надзора (ЕСБН) выпустила официальное заключение (Заключение), которое разъяснило, как должна осуществляться НПК, чтобы служить охвату финансовыми услугами беженцев и ищущих убежища людей — выходцев из стран с высоким риском ОД/ФТ<sup>18</sup>. Например, Заключение устанавливает, что необходимыми документами для идентификации являются документы, выпущенные ЕС, подтверждающие статус беженца и дающие право получить официальный вид на жительство в Евросоюзе. Важным моментом является то, что ЕСБН рекомендует банкам тщательно подходить к тому, насколько тип принимаемого на рассмотрение документа влияет на риск ОД/ФТ, и лимитировать доступ клиента к банковским продуктам, отдавая предпочтение менее рискованным операциям.

За публикацией Заключения последовало подтверждение от ряда стран о том, что они согласны предоставить доступ беженцам к финансовым услугам на основании рекомендаций ЕСБН. Среди этих стран Бельгия, Франция, Германия, Люксембург и Швеция. Норвегия пока только рассматривает вопрос о возможности такого решения.

В Швеции соглашение между банковским сектором и официальными учреждениями позволяет банкам получить доступ к сведениям миграционной службы, таким как срок действия миграционной карты, проверка статуса беженца, по специальной выделенной телефонной линии<sup>19</sup>.

В Германии Министерством иностранных дел было утверждено регулирование, устанавливающее правила идентификации беженцев. Для тех людей, которые прибыли на территорию страны без удостоверяющих документов, используется специальный документ о «подтверждении въезда» на территорию страны, выдаваемый властями Германии<sup>20</sup>.

В Бельгии в июле 2016 года Центральный Банк выпустил циркуляр, подтверждающий, что вид на жительство или статус беженца могут быть использованы банками для идентификации личности<sup>21</sup>.

В декабре 2016 года во Франции регулятор выпустил директиву о том, что официальный документ — «сертификат ищущего убежище» — с фотографией и датой истечения срока может использоваться банками для идентификации.

В Нидерландах беженцы могут получить одежду и еду по «денежной карте», которая выдается Банком Нидерландов и защищена пин-кодом. Главным назначением этой карты является предоставление доступа беженцам к предметам первой необходимости, пока идёт процесс идентификации их личности.

Тем временем страна, находящаяся на другом континенте, — Австралия, сталкивается с проблемами другого рода: необходимостью охватить финансовыми услугами аборигенов и коренное население страны. Для этих целей правительство государства

<sup>18</sup> EBA Opinion on the application of CDD to customers who are asylum seekers from higher risk countries or territories [https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1359456/EBA-Op-2016-07+\(Opinion+on+Customer+Due+Diligence+on+Asylum+Seekers\).pdf](https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1359456/EBA-Op-2016-07+(Opinion+on+Customer+Due+Diligence+on+Asylum+Seekers).pdf)

<sup>19</sup> FATF Guidance. Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion // FATF 2017 URL: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/Updated-2017-FATF-2013-Guidance.pdf>

<sup>20</sup> Proof of arrival for asylum seekers // Federal office for Migration and Refugees URL: <http://www.bamf.de/EN/Infothek/FragenAntworten/AnkunftsnachweisAsylsuchende/ankunftsnachweis-asylsuchende-node.html>

<sup>21</sup> Communication NBB\_2016\_36 // National Bank of Belgium URL: <https://www.nbb.be/en/articles/communication-nbb201636-dossier-dapplication-pour-lutilisation-des-modeles-internes>

<sup>15</sup> Srinivasan J., Johri A., Creating Machine Readable Men: Legitimizing the 'Aadhaar' Mega E-Infrastructure Project in India // Conference: Proceedings of the Sixth International Conference on Information and Communication Technologies and Development: Full Papers — Volume 1. 2013. Pp. 101–112.

<sup>16</sup> Aadhaar — Unique Identification // Unique Identification Authority of India. URL: <https://portal.uidai.gov.in/uidwebportal/dashboard.do#.05.04.2016>.

<sup>17</sup> Know Your Customer Guidelines // Reserve Bank of India URL: <https://www.rbi.org.in/scripts/FAQView.aspx?Id=82>



предлагает различные сценарии, когда клиенты определённых национальностей могут предоставлять в банк такие документы, как свидетельство о рождении или официальное рекомендательное письмо, выданное главой общины/племени<sup>22</sup>. Законодательно эти документы распространяются и на людей, которые были насильно переселены на континент. Примером Австралии также могут последовать такие страны, как Канада и Америка, где коренное население, проживающее в резервациях, не имеет доступа к финансовым сервисам и банкам, что способствует росту коррупции и незаконных операций.

Иордания использует идентификационные карты, которые выдаёт Управление верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев. При наличии такой карты беженцам предоставляется возможность доступа к электронным деньгам при использовании сервиса JoMoPay, который позволяет совершать переводы денег<sup>23</sup>.

США предоставляет гражданам Мексики доступ к финансовым сервисам в некоторых штатах при предъявлении специального удостоверения налогоплательщика, выдаваемого мексиканским правительством. Эти процедуры осуществляются в рамках интеграции мексиканских иммигрантов в Америке.

В Израиле банки самостоятельно устанавливают лимит по операциям, которые могут выполнять беженцы при наличии специального сертификата, выдаваемого правительством страны.

Подводя итог, можно сделать следующие краткие выводы.

1. Поскольку ФАТФ не предоставляет конкретных схем по НПК и идентификации клиентов, каждая страна должна действовать, основываясь на особенностях экономической и политической обстановки, разрабатывая свои методы и подходы.

2. Несмотря на огромное разнообразие возможных подходов к НПК, общим для всех стран является риск-ориентированный подход, который обеспечивает оптимальное принятие решений в каждой ситуации. Здесь особенно ощутима значимость местной специфики — процедур принятия решений, численности населения, его структуры и так далее.

3. В странах, где иные механизмы идентификации клиентов отсутствуют, делают выбор в пользу биометрии. Он обусловлен не собственно инновационностью биометрической аутентификации, а тем, что она доступна любым гражданам, вне зависимости от уровня грамотности и образования. При этом данное решение весьма затратно, требует массовой регистрации биометрических данных, их централизованного хранения. Мы пока не можем полностью корректно оценить риски возможной компрометации биометрии. Сравнение отпечатков пальцев, слепка голоса или радужной оболочки глаза — вероятно, технологии перспективные, но настолько разнообразные, что определить, что станет общепринятой практикой, сегодня невозможно. Как вариант может рассматриваться хранение в единой базе данных фотографий граждан. Но это решение сопряжено с ещё большим числом недостатков — внешность человека со временем сильно меняется, а провести именно автоматизированную верификацию внешности — задача технически сложная (в отличие, например, от отпечатков пальцев).

4. Как ни странно, в странах с высоким уровнем экономического развития, напротив, выбирают значительно более простые и дешёвые механизмы аутентификации. Причина, вероятно, состоит в высоком уровне институционального доверия в этих странах, а также наличии уже действующей инфраструктуры. Так, в Германии, Швейцарии, законодательно разрешена уда-

лённая идентификация с использованием видеосвязи. Она сочетается с весьма дешёвыми компенсаторными механизмами, например, когда клиенты посещают ближайшее отделение почты для прохождения идентификации, и в результате становится довольно эффективным, малозатратным инструментом.

5. В России идентификация клиентов может быть двух видов: обычной — при личном присутствии, и упрощённой, то есть удалённой, не требующей личного присутствия. В мае 2014 года в силу вступили изменения в Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма», которые регламентировали применение упрощённой идентификации, осуществление которой возможно в двух форматах: аутентификация с использованием единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА — портал государственных услуг), и с использованием государственных баз данных (Пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования и т. д.). Сейчас в Госдуме рассматривается проект федерального

закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» № 157752–7, который предполагает введение полноценной удалённой идентификации<sup>24</sup>. В соответствии с законопроектом банки смогут с согласия клиента собирать его биометрическую информацию и направлять в ЕСИА, чтобы впоследствии эти данные могли использоваться другими кредитными организациями и личное присутствие клиента не требовалось.

В мировой практике вопросы идентификации клиента выходят за рамки проблематики борьбы с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма. Механизмы установления личности напрямую влияют на издержки граждан и частных компаний, уровень конкуренции на рынке. В конечном счёте их неэффективность может быть барьером для получения финансовых услуг населением. Тем более актуальным становится аудит и последующая модернизация процедур идентификации, предусмотренных российским законодательством.

#### Библиографический список

1. Проект Федерального закона N157752–7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» (ред., внесённая в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 24.04.2017).
2. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» (ред. от 29.07.2017).
3. Aadhaar — Unique Identification // Unique Identification Authority of India. URL: <https://portal.uidai.gov.in/uidwebportal/dashboard.do#>. 05.04.2016.
4. Aboriginal and/or Torres Strait Islander people, <http://www.austrac.gov.au/aboriginal-and-or-torres-strait-islander-people>
5. Additional special regulatory reliefs to banks in areas severely affected by tropical depression Haiyan // Bangko Sentral ng Pilipinas 2013 URL: <http://www.bsp.gov.ph/downloads/regulations/attachments/2013/c820.pdf>

<sup>22</sup> Aboriginal and/or Torres Strait Islander people, <http://www.austrac.gov.au/aboriginal-and-or-torres-strait-islander-people>

<sup>23</sup> The long road to interoperability in Jordan // GSMA-case-study\_Jordan\_2016 URL: [https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2016/12/GSMA-case-study\\_Jordan\\_2016.pdf](https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2016/12/GSMA-case-study_Jordan_2016.pdf)

<sup>24</sup> Проект Федерального закона N157752–7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» (ред., внесённая в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 24.04.2017).





6. Alan Gelb — Balancing Financial Integrity with Financial Inclusion: The Risk-Based Approach to “Know Your Customer” // CGD Policy Paper 074 Vol. February Pp. 1–24.
7. Amended Identity Verification Code of Practice 2013 // Financial markets authority URL: <https://fma.govt.nz/assets/Reports/131201-identity-verification-code-of-practice-aml-cft.pdf>
8. Collins, Morduch, Rutherford, Ruthven, Portfolios of the Poor, 2009; Financial diaries.
9. Commentary on the Agreement on the Swiss banks’ code of conduct with regard to the exercise of due diligence (CDB16) // Swiss Banking URL: [http://www.swissbanking.org/en/topics/current-issues/the-fight-against-money-laundering/20151124-5360-bro\\_kommentar\\_vsb\\_2016-en.pdf](http://www.swissbanking.org/en/topics/current-issues/the-fight-against-money-laundering/20151124-5360-bro_kommentar_vsb_2016-en.pdf)
10. Communication NBB\_2016\_36 // National Bank of Belgium URL: <https://www.nbb.be/en/articles/communication-nbb201636-dossier-dapplication-pour-lutilisation-des-modeles-internes>
11. Documents to support your identity: adult passport applications // Government of Canada URL: <http://www.cic.gc.ca/english/passport/apply/documents-identity.asp>
12. EBA Opinion on the application of CDD to customers who are asylum seekers from higher risk countries or territories [https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1359456/EBA-Op-2016-07+\(Opinion+on+Customer+Due+Diligence+on+Asylum+Seekers\).pdf](https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1359456/EBA-Op-2016-07+(Opinion+on+Customer+Due+Diligence+on+Asylum+Seekers).pdf)
13. FATF clarifies risk-based approach: case-by-case, not wholesale de-risking // Financial Action Task Force. Paris. 23.10.2014. URL: <http://www.fatf-gafi.org/documents/news/rba-and-de-risking.html>. 05.04.2016, Guidance for a Risk-Based Approach. Banking Sector // FATF/OECD. October 2014. P. 6.
14. FATF Guidance. Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion // FATF 2017 URL: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/Updated-2017-FATF-2013-Guidance.pdf>
15. FATF Guidance. Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion // FATF/OECD. 2013. Pp. 15–16.
16. FATF recommendations international standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation // FATF 2016. Pp. 14.
17. FATF recommendations international standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation // FATF June 2017. Pp. 7.
18. Know Your Customer Guidelines // Reserve Bank of India URL: <https://www.rbi.org.in/scripts/FAQView.aspx?Id=82>
19. Policy Advisories on the FTR Act // The Fiji Financial Intelligence Unit URL: <https://www.fijifiu.gov.fj/Pages/Guidelines-and-Policy-Advisories/Policies-advisories-on-the-FTR-Act.aspx>
20. Proof of arrival for asylum seekers // Federal office for Migration and Refugees URL: <http://www.bamf.de/EN/Infothek/FragenAntworten/AnkunftsnaechweisAsylsuchende/ankunftsnaechweis-asylsuchende-node.html>
21. Srinivasan J., Johri A., Creating Machine Readable Men: Legitimizing the ‘Aadhaar’ Mega E-Infrastructure Project in India // Conference: Proceedings of the Sixth International Conference on Information and Communication Technologies and Development: Full Papers — Volume 1. 2013. Pp. 101–112.
22. 21. The long road to interoperability in Jordan // GSMA-case-study\_Jordan\_2016 URL: [https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2016/12/GSMA-case-study\\_Jordan\\_2016.pdf](https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2016/12/GSMA-case-study_Jordan_2016.pdf)



**Пономоренко Владислав Евгеньевич**

*Доцент Департамента финансовых рынков и банков ФГБОУ ВО  
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: vladpon@inbox.ru*

## **МИРОВОЙ ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ ТЕХНОЛОГИИ РАСПРЕДЕЛЕННОГО РЕЕСТРА В ПЛАТЕЖНОЙ ИНДУСТРИИ <sup>1</sup>**

### **Аннотация.**

Предмет исследования: мировой опыт внедрения технологии распределённого реестра в платёжной индустрии.

Целью настоящей статьи является рассмотрение современного состояния и дальнейших перспектив мирового опыта внедрения технологии распределённого реестра в платёжной индустрии, включая практику центральных банков, финтех-фирм, розничных и межбанковских платёжных систем.

Методологию исследования составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы, системный подход.

Сделан вывод о наличии существенного потенциала для развития технологии распределённого реестра в платёжной сфере. Сформулированы предложения по возможностям применения данной технологии в платёжном пространстве ЕАЭС.

Выводы исследования могут быть использованы в дальнейших исследованиях PayTech в России и ЕАЭС, для совершенствования правового регулирования платёжных технологий в России и ЕАЭС, совершенствования политики регуляторов в данной области.

**Ключевые слова:** платёжная система, платёж, PayTech, FinTech, технология распределённого реестра, DLT, блокчейн, цифровая экономика, Ripple, SWIFT, CLS

### **Abstract.**

Scope of the study: international experience of implementation of a distributed ledger technology in the payments industry.

The purpose of this article is to review the current status and future prospects of the world experience of implementation of a distributed ledger technology in the payments industry, including the practice of Central banks, FINTECH firms, retail and interbank payment systems.

Research methods are comparative, formal-legal, analytical methods and system approach.

The conclusion there is significant potential for the development of distributed ledger technology in the payment field. The article deals with possibilities of application of this technology in the payment area of the EEU.

The findings of the study can be used in further studies of PayTech in Russia and the Eurasian Economic Union, to improve the legal regulation of payment services in Russia and the Eurasian economic Union, improvement of the policy of regulators in this area.

**Key words:** payment system, payment, PayTech, FinTech, distributed ledger technology, DLT, blockchain, digital economy, Ripple, SWIFT, CLS

<sup>1</sup> Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счёт бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета 2017 года.



В последнее время в качестве отдельного сегмента FinTech рассматривают цифровые технологии в платёжной сфере (или PayTech). После принятия Программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и Цифровой повестки ЕАЭС, в которых тематика PayTech звучит не столь акцентированно в сравнении с иными, указанная проблематика выпукло обозначилась в Перечне поручений по итогам совещания по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере<sup>2</sup>, утверждённом Президентом Российской Федерации 21 октября 2017 года.

Согласно Перечню, Правительством Российской Федерации и Банком России к 1 марта 2018 года должны быть представлены предложения по формированию единого платёжного пространства Евразийского экономического союза с применением новых финансовых технологий, в том числе технологии распределённых реестров.

В то же время развитие финтеха в сфере платежей уже довольно продолжительное время пребывает в фокусе внимания глобальных и национальных регуляторов.

Платёжные решения на базе технологии распределённого реестра сегодня внедряются/тестируются на разных уровнях: глобальными платёжными системами, национальными банками, финтех-фирмами.

Регуляторы по всей Европе, включая FCA в Великобритании, AMF и ACPR во Франции, BaFin в Германии, CSSF в Люксембурге, AFM и DNB в Нидерландах, Европейскую комиссию и Парламент, Европейский центральный банк и Ведомство по надзору на рынке ценных бумаг (ESMA), публично инициировали регулятивные инициативы по поощрению инноваций в сфере финансовых услуг.

Рынок трансграничных платежей является весьма привлекательным для многих компаний. По оценкам Всемирного банка, за период 2015–2017 годов совокупный объём

трансграничных платежей составил \$552 млрд. В частности, на него устремили свой взор стартапы Align Commerce и Abra, которым удалось привлечь многомиллионные инвестиции. Однако наиболее сильным игроком является Ripple<sup>3</sup>.

В 2016 году Ripple объявил о создании «первой межбанковской группы по осуществлению международных платежей, основанных на распределённой финансовой технологии»<sup>4</sup>. В состав объединённой группы (GPSG) вошли Bank of America, Merrill Lynch, Santander, UniCredit, Standard Chartered, Westpac Banking Corporation и Royal Bank of Canada.

GPSG выступает в качестве отдельной структуры и не входит в состав сети Ripple, насчитывающей 15 банков из Top-50 мировых финансовых структур и использующей протокол Interledger. GPSG называется *единственной в мире* банковской расчётной системой, основанной на блокчейне и использующей определенные правила и структуру управления.

Учитывая, что SWIFT за последнее время подверглась целому ряду хакерских атак, в результате которых ряд банков, включая центробанки некоторых стран, понёс крупные потери, GPSG можно рассматривать в качестве конкурента международной межбанковской системе.

Несмотря на открытый код, речь идёт о приватном (с правом доступа) блокчейне и, как следствие, неоднозначной реакции со стороны биткоин-сообщества. Внутренним токеном сети Ripple выступает XRP — в настоящий момент четвёртый по капитализации (превысила \$9 млрд) цифровой актив в рейтинге Coinmarketcap<sup>5</sup>.

В апреле 2017 года компания Ripple представила *улучшенный механизм* осуществления трансграничных платежей. Так, благодаря улучшению взаимодействия

технологий Ripple Consensus Ledger (RCL) и Interledger Protocol (ILP), глобальной платёжной сети Ripple удалось повысить пропускную способность транзакций для осуществления трансграничных платежей.

Как утверждает издание Cryptocoinsnews, в части пропускной способности технологические улучшения позволят Ripple конкурировать с крупнейшей платёжной системой VISA. Новый стандарт трансграничных платежей призван заменить традиционный аналог, где проведение платежа может длиться до 5 рабочих дней.

По мнению представителей компании Ripple, основным преимуществом технологии является то, что она избавляет от необходимости в финансовых посредниках для проведения платёжных операций. Это значительно снижает издержки и ускоряет осуществление трансграничных платежей. Кроме того, благодаря инновационным технологическим решениям, пропускная способность платформы может вскоре достичь десятков тысяч транзакций в секунду.

В мае 2017 года Ripple представил *новую стратегию развития*, в которой сделан акцент на более децентрализованном механизме консенсуса<sup>6</sup>, а именно: по словам технического директора компании Штефана Томаса, новая стратегия состоит из трёх пунктов, и с её реализацией реестр консенсуса Ripple (RCL) станет более безопасным, эффективным и децентрализованным. По его утверждению, чтобы выйти на уровень децентрализации, сопоставимый с тем, который предлагает сеть биткоин, RCL потребуются всего 16 доверенных валидаторов. С увеличением их количества уменьшается количество точек отказа, и, в конечном итоге, децентрализация Ripple должна стать

намного выше, чем в каком-либо другом открытом блокчейне.

Штефан Томас также считает, что механизм консенсуса Ripple значительно лучше того, что предлагает биткоин с его алгоритмом Proof-of-Work, поскольку валидаторы выбираются на основании заслуг (merit). По этой причине они менее склонны к тому, чтобы действовать в злобных целях, а также менее подвержены внешним атакам<sup>7</sup>.

10 октября 2017 года сразу семь новых организаций присоединились к распределённой сети Ripple<sup>8</sup>, после чего последняя насчитывает уже более ста участников<sup>9</sup>.

Как надеется Ripple, с расширением состава участников сети компании удастся уменьшить доминирование банков и крупных корпораций на рынке платёжных услуг.

Ripple запустила тестирование трансграничных платежей между японскими и южнокорейскими банками. SBI Ripple Asia была создана в 2016 году в результате стратегического партнёрства Ripple и SBI Holdings.

По мнению участников проекта, использование технологии блокчейн позволяет осуществлять межбанковские платежи в любое время и способствует значительному сокращению операционных издержек.

Внимание к новой криптовалюте, особенно после сообщений компании о внедрении улучшенного механизма, проявляют *центральные банки* различных стран. Так, Банк Англии протестировал возможности осуществления трансграничных платежей с использованием технологии Ripple.

Помимо британского монетарного регулятора, эту технологию активно исследуют и другие банки, включая Santander, Royal Bank of Canada и Mitsubishi UFJ Financial

<sup>6</sup> «Консенсус» здесь — механизм одобрения сделок в децентрализованной сети.

<sup>7</sup> Новая стратегия Ripple: полная децентрализация и устранение точек отказа // Режим доступа: <https://forklog.com/novaya-strategiya-ripple-polnaya-detsentralizatsiya-i-ustranenie-tochek-otkaza/> (дата обращения: 20.11.2017).

<sup>8</sup> В частности, в состав RippleNet вошли Rakbank из ОАЭ, британская фирма по обмену валют IFX и южноамериканская платёжная система dLocal, в числе клиентов которой Uber и GoDaddy. Также новыми участниками стали бразильский процессинговый сервис Bexs Banco de Cambio, французский Credit Agricole, британские Currencies Direct и TransferGo, мексиканская финансовая фирма Cuallix и тайландский банк Krungsri.

<sup>9</sup> Start-up Ripple has over 100 clients as mainstream finance warms to blockchain // Режим доступа: <https://www.cnbc.com/2017/10/10/ripple-has-over-100-clients-as-mainstream-finance-warms-to-blockchain.html> (дата обращения: 20.11.2017).

<sup>2</sup> Перечень поручений по итогам совещания по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере // Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/55899> (дата обращения: 30.10.2017).

<sup>3</sup> <https://ripple.com/>

<sup>4</sup> Компания Ripple объявила о создании объединённой банковской группы // Режим доступа: <https://forklog.com/kompaniya-ripple-obyavila-o-sozdanii-obedinennoj-bankovskoj-gruppy/> (дата обращения: 20.11.2017).

<sup>5</sup> <https://coinmarketcap.com/>



Group, которые стремятся сделать трансграничные платежи быстрее и дешевле.

Как указано в пресс-релизе Банка Англии, британский регулятор в настоящее время работает над модернизацией платёжной инфраструктуры.

**«Несмотря на то что технология блокчейн ещё пока недостаточно зрелая для полной интеграции в систему RTGS (Real-Time Gross Settlement, систему валовых расчётов в режиме реального времени), Банк Англии желает, чтобы следующая версия системы была совместима с распределёнными реестрами, используемыми в частном секторе»,** — отмечено в пресс-релизе.

Еще одним нацбанком, принявшим технологию Риппл для осуществления платежей, явился один из крупнейших финансовых институтов ОЭА *Национальный банк Абу-Даби (NBAD)*, который объявил об интеграции в свои системы технологии распределённого реестра Ripple. Таким образом, NBAD стал первым банком на Ближнем Востоке и в Северной Африке, который перешёл на технологию блокчейн и предлагает своим клиентам международные платежи в режиме реального времени.

В январе 2017 года о предстоящем использовании технологии распределённого реестра Ripple при осуществлении международных платежей сообщил третий по величине коммерческий банк Индии — *Axis Bank*<sup>10</sup>.

Внимание к новой криптовалюте проявляют не только центральные и коммерческие банки, но и иные — в том числе *финтех* — фирмы.

В октябре 2017 года основанный Биллом и Мелиндой Гейтс крупнейший в мире благотворительный фонд представил на конференции Swell в Торонто новое программное обеспечение, разработанное при участии компании Ripple.

Как отмечается на сайте Ripple<sup>11</sup>, новое программное решение под названием *MoJaloop* призвано помочь жителям стран «третьего мира», у которых ограничен доступ к банковским услугам. Платформа на основе протокола Ripple Interledger должна обеспечить взаимосвязь между финансовыми учреждениями, операторами мобильной связи, платёжными сервисами и прочими поставщиками услуг. Здесь мы видим участие компании в популярной за рубежом тематике *финансовой инклюзии*.

Как уже было сказано выше, Ripple претендует на занятие ниши традиционных игроков на рынке трансграничных платежей. Однако и последние не стоят на месте.

В феврале 2017 года было объявлено, что после длительного тестирования платформа межбанковских платежей *SWIFT* официально запустила новую систему, которая, по их мнению, станет будущим международным стандартом платежей. Решения на базе технологии блокчейн при этом лежат в основе нового стандарта трансграничных платежей *Global Payments Innovation (GPI)*.

В *SWIFT*, объединяющей 11 тысяч организаций по всему миру, сообщают, что уже 12 крупнейших банков мира на протяжении нескольких месяцев успешно проводят транзакции при помощи новой системы. Первыми пользователями *GPI* стали банки *Bank of China, BBVA, Citi, ING Bank and Standard Chartered*.

Вместо того, чтобы перестраивать систему трансграничных платежей с нуля, в *SWIFT* решили внедрить надстройку с новым набором правил в существующую инфраструктуру. Это позволило повысить скорость и прозрачность транзакций. Кроме того, был разработан новый механизм отслеживания транзакций с применением облачных технологий.

Таким образом, пока в *SWIFT* стремятся удешевить и упростить трансграничные

платежи на базе традиционных технологических решений, конкуренты при помощи технологии блокчейн стремятся и вовсе вытеснить банки.

Тем не менее *SWIFT* продолжает активную работу и над различными блокчейн-решениями. Ещё в ноябре 2016 года *SWIFT* презентовала первый в истории компании прототип решения на основе технологии блокчейн.

Был создан презентованный прототип, для создания которого был использован механизм консенсуса *Eris Tendermint* и смарт-контракты, написанные на языке *Solidity*.

Целью испытаний было продемонстрировать эффективность использования распределённых реестров в базовых сценариях, а также изучить возможную имплементацию в блокчейн стандарта *ISO20022* — международного стандарта электронных сообщений на финансовых рынках<sup>12</sup>.

*SWIFT* внедряет свои финтех-решения на базе серьёзной аналитики, фиксирующей глобальные тренды в мировой торговле. Так, в исследовании *SWIFT* отмечается, что возросли ожидания участников рынков относительно прозрачности, скорости и стоимости сделок. Корпорации ищут более простые, эффективные и надёжные продукты, которые дают им контроль над платежами. Платформы электронной коммерции, такие как *Uber, Amazon* и *Alibaba*, вплетают платёж в бесшовный процесс электронной коммерции. Международные платежи суммой менее чем 500\$ выросли на 20% с 2014 года, и эта тенденция будет продолжаться.

*SWIFT* обращает внимание на «*APIзацию*» международных платежей. *API* создает мир открытой экосистемы. Доходы таких компаний, как *Salesforce, Ebay* и *Expedia* на 50, 60 и 90% соответственно обусловлены *API*<sup>13</sup>.

Не отставая от *SWIFT*, оператор платежей *CLS Group* основал блокчейн-консорциум *CL-SNet* для совместной разработки системы

быстрых и безопасных переводов иностранной валюты. Одним из крупнейших финансовых учреждений, присоединившихся к блокчейн-консорциуму, стал банк *Barclays*.

Ожидается, что в первых версиях платформа *CLS Net* позволит участникам торговать мировыми валютами при помощи шести различных инструментов на блокчейне. Технический директор инвестиционного подразделения *Barclays* Ли Брейн заявил, что новое решение позволит создать альтернативу *SWIFT*-переводам и может использоваться параллельно с ними.

*Barclays* вместе с другими членами группы, в число которых входят *JPMorgan Chase, Goldman Sachs* и *Bank of China*, займется разработкой системы для быстрого и безопасного осуществления переводов международных платежей. Консорциум планирует использовать блокчейн *Hyperledger Fabric* для создания платёжных каналов, через которые будет осуществляться обмен иностранных валют.

*Barclays* также ведет переговоры с британским Управлением по финансовому надзору (*FCA*) и местными финтех-компаниями о повышении безопасности биткоина, а также о внедрении криптовалют в банковскую систему.

Иного мнения о блокчейне придерживается центральный банк Германии, который опубликовал результаты исследования технологии распределённого реестра, где рассмотрены возможности её использования в различных сферах и секторах финансового рынка.

Эксперты Бундесбанка не видят на данном этапе развития технологии распределённого реестра больших перспектив для широкого её внедрения в сферу индивидуальных и розничных платежей, пояснили представители немецкого центробанка. Несмотря на определённый скептицизм, эксперты Бундесбанка всё же уверены, что у технологии блокчейн есть потенциально широкие пер-

<sup>10</sup> Индийский *Axis Bank* задействует технологию *Ripple* // Режим доступа: <https://forklog.com/indijskij-axis-bank-zadejstvuet-tehnologiyu-ripple/> (дата обращения: 20.11.2017).

<sup>11</sup> *Ripple & the Gates Foundation Team Up to Level the Economic Playing Field for the Poor* // Режим доступа: <https://ripple.com/insights/ripple-the-gates-foundation-team-up-to-level-the-economic-playing-field-for-the-poor/> (дата обращения: 20.11.2017).

<sup>12</sup> *SWIFT* представила первый прототип решения на основе блокчейна // Режим доступа: <https://forklog.com/swift-predstavila-pervyj-prototip-resheniya-na-osnove-blokchejna/> (дата обращения: 20.11.2017).

<sup>13</sup> *BCG-SWIFT — International payments: accelerating banks' transformation*, oct, 2017, p. 5.



спективы применения, в случаях когда пользователям необходимо проводить платёж через нескольких посредников.

Между тем в отчёте Кембриджского центра по исследованию альтернативных финансовых систем утверждается, что к 2019 г. 20% мировых центральных банков начнут использовать технологию блокчейн, а в течение ближайших десяти лет их число возрастет до 40%.

Несмотря на заявления финансовых институтов о незрелости технологии блокчейн, авторы исследования утверждают, что почти половина центральных банков мира начнет активно эксплуатировать блокчейн в течение ближайших десяти лет.

Некоторые центробанки заявили, что заинтересованы в использовании технологии и питают интерес к криптовалютам, включая биткойн и Ethereum. 80% опрошенных банков сообщили, что планируют со временем выпустить собственную криптовалюту.

Активность по отношению к новым технологиям распределённого реестра проявляют и глобальные *карточные платёжные системы*.

17 ноября 2017 года платежная система Visa объявила о начале пилотной фазы проекта B2B Connect, который использует технологию блокчейн для проведения трансграничных межбанковских платежей. В проекте на данный момент участвуют несколько банков из США, Южной Кореи, Филиппин и Сингапура. Затем число банков планируется увеличить и в середине 2018 года перевести услугу на коммерческую основу. Visa B2B Connect должна упростить платежи, изъав посредника из цепочки банк-клиент<sup>14</sup>.

Платёжная система MasterCard подала патентную заявку, в которой описывается система обработки платежей, основанная

на технологии распределённого реестра<sup>15</sup>. Система гарантирует бизнесу, что оплата за предоставленные товары и услуги будет поступать на счета мгновенно.

Помимо скорости, новая система имеет ряд других особенностей. Так, она будет хранить всю важную информацию о сделке: размер платежа, гарантии его проведения, счета контрагентов, сообщения, прикреплённые к переводу. Распределённый реестр обеспечит мгновенный доступ к этим данным. Так будет обеспечена прозрачность и чистота проводимых транзакций.

В описании к патенту сообщается, что блокчейн-платформа обеспечит гарантии в проведении платежей. Эти гарантии позволят «видеть» отправленные деньги мгновенно, без прохождения долгой процедуры обработки. Выигрывают от этого как банки, так и клиенты.

Помимо технологии Ripple, имеют место и *иные стартапы* в сфере применения блокчейн в платежной индустрии.

Так, корпорация IBM использует *блокчейн Stellar* для сферы трансграничных платежей<sup>16</sup>. Основной инновацией платформы является одновременное использование как приватного, так и публичного блокчейна. Stellar Lumens (XLM) будет связующим звеном между фиатными валютами и обеспечит максимально простой обменный процесс для потребителей.

*Финтех-стартап Freemit* объявил об амбициозных планах по запуску следующего поколения денежных переводов, обещая сделать их бесплатными при помощи инфраструктуры биткойна. Сервис будет включать мобильное приложение и предположительно виртуальную кредитную карту<sup>17</sup>.

Крупнейший поставщик IT-оборудования и услуг Fujitsu совместно с Японской

ассоциацией банкиров (JBA) разрабатывают блокчейн-платформу для сферы финансовых услуг.

В настоящее время Fujitsu в сотрудничестве с финансовыми группами Mizuho, Sumitomo Mitsui и Mitsubishi UFJ проводит пилотное тестирование *облачной блокчейн-платформы для p2p-платежей*<sup>18</sup>. Новая платформа предназначена для физических лиц, которые смогут осуществлять платежи при помощи смартфона. По словам разработчиков, пользовательские счета в фиатной валюте «привязываются» к блокчейн-системе, которая осуществляет взаимные расчёты между тремя банками.

*Международный консорциум R3* создал систему для трансграничных платежей на базе технологии блокчейн. К тестированию разработки готовы присоединиться 22 крупных банка, включая Barclays, BBVA, HSBC и Commerzbank. Об этом сообщается в официальном пресс-релизе компании<sup>19</sup>.

Новое решение разработано на базе *платформы смарт-контрактов Corda*, созданной специально для взаимодействия центробанков с криптовалютами. Кроме того, новая разработка от консорциума R3 позволяет *создавать реестр фиатных валют, а также предусматривает для банков возможность выпуска собственной криптовалюты*.

Главной целью платформы Corda является создание конфиденциальной экосистемы для прямых корпоративных транзакций посредством смарт-контрактов и обеспечение высочайшего уровня безопасности и приватности данных.

Платформа Corda призвана сократить издержки при осуществлении различных бизнес-операций. Это достигается благодаря тому, что компании могут производить

транзакции напрямую посредством использования *смарт-контрактов*.

Ключевой особенностью Corda является то, что платформа не использует блокчейн в привычном понимании этого слова. Вместо этого применяются *специальные нотариальные ноды*. Транзакции, которые совершаются на Corda, не транслируются всем её участникам. Записи в базе данных доступны лишь тем участникам сети, которые обладают правом на их просмотр и управление ими.

Участвующие в проекте банки оптимистично оценивают перспективы проекта. Так, руководитель отдела цифровых технологий для корпоративного и инвестиционного банкинга компании Natixis Фредерик Далибард отметил, что «Natixis верит в потенциал технологии распределённого реестра для трансграничных платежей и изучает несколько инициатив в этой сфере». Ожидалось, что бета-версия продукта должна выйти до конца 2017 года.

13 ноября 2017 года блокчейн-консорциум R3 сообщил о росте числа партнёров платформы Corda<sup>20</sup>. Общее число компаний-партнёров, которые присоединились к блокчейн-консорциуму R3 для разработки децентрализованных приложений на основе платформы Corda, достигло 60. В их число входят Hewlett Packard Enterprise, Intel и Microsoft. Всего же в состав консорциума входят более ста банков, страховых компаний, финансовых институтов, торговых ассоциаций и регулирующих организаций.

Таким образом, можно заключить, что вышеуказанные активности в сфере внедрения блокчейн-технологии в платёжную индустрию делают возможным и целесообразным рассмотрение внедрения аналогичной практики в национальную платёжную систему.

<sup>14</sup> Transforming B2B Payments for the Digital Age // Режим доступа: <https://usa.visa.com/visa-everywhere/innovation/visa-b2b-connect.html> (дата обращения: 20.11.2017); Visa Launches First Phase of Blockchain B2B Payments // Режим доступа: <https://www.coindesk.com/visa-launches-first-phase-of-blockchain-b2b-payments-system/> (дата обращения: 20.11.2017).

<sup>15</sup> Mastercard Seeks Patent for Instant Blockchain Payments Processing // Режим доступа: <https://www.coindesk.com/mastercard-patent-filings-detail-blockchains-use-speeding-payments/> (дата обращения: 20.11.2017).

<sup>16</sup> IBM debuts blockchain network for cross-border payments // Режим доступа: <http://www.zdnet.com/article/ibm-debuts-blockchain-network-for-cross-border-payments/> (дата обращения: 20.11.2017).

<sup>17</sup> <https://freemit.com/>

<sup>18</sup> Japan's 3 Megabanks Unite on a Blockchain for P2P Money Transfer 'Field Trial' // Режим доступа: <https://www.cryptocoinsnews.com/japans-3-megabanks-conduct-p2p-field-trial-blockchain-money-transfers/> (дата обращения: 20.11.2017).

<sup>19</sup> R3 and 22 banks build real-time international payments solution on corda DLT platform // Режим доступа: <https://www.r3.com/blog/2017/10/31/r3-and-22-banks-build-real-time-international-payments-solution-on-corda-dlt-platform/> (дата обращения: 20.11.2017).

<sup>20</sup> R3's Corda partner network grows to over 60 companies including Hewlett Packard Enterprise, Intel and Microsoft // Режим доступа: <http://www.ibtimes.co.uk/r3s-corda-partner-network-grows-over-50-companies-including-hewlett-packard-enterprise-intel-1647019> (дата обращения: 20.11.2017).



При этом следует принимать в расчёт, помимо названных, политический риск, связанный с использованием зарубежных финтех-платформ, в частности Ripple. Более безопасным видится разработка и внедрение схожих с Ripple решений национального производства (разработка специализированной под платёжную сферу криптовалюты).

Платёжные инновации, основанные на блокчейне, могут быть внедрены как в рамках системы валовых расчётов в реальном времени (RTGS), так и в розничных платёжных системах. Отдельными решениями станут цифровизация НСПК и создание единого цифрового платёжного пространства ЕАЭС.

#### Библиографический список

1. Перечень поручений по итогам совещания по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере // Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/55899> (дата обращения: 30.10.2017).
2. Индийский Axis Bank задействует технологию Ripple // Режим доступа: <https://forklog.com/indijskij-axis-bank-zadejstvuet-tehnologiyu-ripple/> (дата обращения: 20.11.2017).
3. Компания Ripple объявила о создании объединённой банковской группы // Режим доступа: <https://forklog.com/kompaniya-ripple-obyavila-o-sozdanii-obedinennoj-bankovskoj-gruppy/> (дата обращения: 20.11.2017).
4. Новая стратегия Ripple: полная децентрализация и устранение точек отказа // Режим доступа: <https://forklog.com/novaya-strategiya-ripple-polnaya-detsentralizatsiya-i-ustranenie-tochek-otkaza/> (дата обращения: 20.11.2017).
5. 1. BCG-SWIFT — International payments: accelerating banks' transformation, oct, 2017, p. 5.
6. IBM debuts blockchain network for cross-border payments // Режим доступа: <http://www.zdnet.com/article/ibm-debuts-blockchain-network-for-cross-border-payments/> (дата обращения: 20.11.2017).
7. Japan's 3 Megabanks Unite on a Blockchain for P2P Money Transfer 'Field Trial' // Режим доступа: <https://www.cryptocoinsnews.com/japans-3-megabanks-conduct-p2p-field-trial-blockchain-money-transfers/> (дата обращения: 20.11.2017).
8. Mastercard Seeks Patent for Instant Blockchain Payments Processing // Режим доступа: <https://www.coindesk.com/mastercard-patent-filings-detail-blockchains-use-speeding-payments/> (дата обращения: 20.11.2017).
9. R3 and 22 banks build real-time international payments solution on corda DLT platform // Режим доступа: <https://www.r3.com/blog/2017/10/31/r3-and-22-banks-build-real-time-international-payments-solution-on-corda-dlt-platform/> (дата обращения: 20.11.2017).
10. R3's Corda partner network grows to over 60 companies including Hewlett Packard Enterprise, Intel and Microsoft Режим доступа: <http://www.ibtimes.co.uk/r3s-corda-partner-network-grows-over-50-companies-including-hewlett-packard-enterprise-intel-1647019> (дата обращения: 20.11.2017).
11. Ripple & the Gates Foundation Team Up to Level the Economic Playing Field for the Poor // Режим доступа: <https://ripple.com/insights/ripple-the-gates-foundation-team-up-to-level-the-economic-playing-field-for-the-poor/> (дата обращения: 20.11.2017).
12. Start-up Ripple has over 100 clients as mainstream finance warms to blockchain // Режим доступа: <https://www.cnn.com/2017/10/10/ripple-has-over-100-clients-as-mainstream-finance-warms-to-blockchain.html> (дата обращения: 20.11.2017).
13. SWIFT представила первый прототип решения на основе блокчейна // Режим доступа: <https://forklog.com/swift-predstavila-pervyj-prototip-resheniya-na-osnove-blokchejna/> (дата обращения: 20.11.2017).
14. Transforming B2B Payments for the Digital Age // Режим доступа: <https://usa.visa.com/visa-everywhere/innovation/visa-b2b-connect.html> (дата обращения: 20.11.2017).
15. Visa Launches First Phase of Blockchain B2B Payments // Режим доступа: <https://www.coindesk.com/visa-launches-first-phase-of-blockchain-b2b-payments-system/> (дата обращения: 20.11.2017).



**Степанян Армен Жоресович**

Доцент кафедры интеграционного и европейского права  
Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук  
E-mail: [info@eulaw.edu.ru](mailto:info@eulaw.edu.ru)

## КРИПТОВАЛЮТЫ — ПЕРЕДОВОЙ ВЗГЛЯД РЕГУЛЯТОРА ИЛИ ВЗГЛЯД ПЕРЕДОВОГО РЕГУЛЯТОРА?

### Аннотация.

Предметом статьи является регулирование использования криптовалют в Европейском Союзе, целью — рассмотреть предложенные профильным учреждением ЕС — Европейским агентством по сетевой и информационной безопасности (ENISA) риски и подходы к регулированию использования криптовалют. Методология статьи — теоретическое исследование гипотез, предлагаемых в качестве подходов Европейского Союза к регулированию использования криптовалют. Результатами работы являются рассмотрение возможного определения «криптовалюты», рассмотренные подходы к регулированию и их анализ. Областью применения результатов исследования является изучение опыта ЕС в законопроектной деятельности и возможное их использование в законопроектной деятельности в Российской Федерации. Новизна исследования подтверждается новизной представленных для анализа материалов (сентябрь 2017 года) и отсутствие в публикациях СМИ и ранее опубликованных работах рассматриваемых рисков и подходов. Выводы исследования представляются как тезисы подходов в регулировании использования криптовалют и их (не)одобрение автором.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, криптовалюта, виртуальная валюта, биткойн, регулирование криптовалют, обмен криптовалют.

### Abstract.

The subject of the article is the regulation of the use of the crypto-currency in the European Union, the aim is to consider the risks and approaches to regulating the use of crypto-currencies, proposed by the European Union Agency for Network and Information Security (ENISA). The methodology of the article is a theoretical study of hypotheses proposed as approaches of the European Union to the regulation of the use of crypto-currencies. The results of the work are the consideration of a possible definition of "crypto-currency", the considered approaches to regulation and their analysis. The field of application of the research results is the study of EU experience in legislative activities and their possible use in legislative activities in the Russian Federation. The novelty of the study is confirmed by the novelty of the materials presented for analysis (September 2017) and the absence in the media publications and previously published works of the risks and approaches under consideration. Conclusions of the study are presented as theses of approaches in regulating the use of crypto-currency and their (non-approval) by the author.

**Keyword:** European Union, cryptocurrency, virtual currency, bitcoin, regulation of cryptocurrencies, cryptocurrency exchange.

### Введение

В настоящее время в СМИ и даже среди обывателей происходит обсуждение феномена криптовалют: их сущность, позволяющая получать их, правда, не из воздуха, а с помо-

щью электричества, используя мощности обычных настольных компьютеров, лишь способствует увеличению их популярности и использованию как средства расчётов. Не



меньшая популярность ICO<sup>1</sup> — механизма первичного размещения токенов<sup>2</sup>, аналогичная традиционному институту гражданского права и права ценных бумаг — первичному размещению ценных бумаг на бирже (IPO<sup>3</sup>) — лишь внесла еще большую сумятицу в умы юристов по всему миру.

Объяснить популярность введения всех новых криптовалют не очень трудно: низкие затраты на администрирование и транзакции, в том числе трансграничные, продвинутое управление рисками, автоматическое соответствие требованиям, установленным эмитентом, и иные блага для граждан, бизнеса, общества и правительств. Нельзя не отметить тот факт, что использование криптовалют совершается и в законных, и в незаконных интересах. Все указанные достоинства привлекают также и преступников, и именно поэтому государство хочет определить политику регулирования, давая определённую законным интересам и ставя препоны на пути незаконной деятельности.

И часто объем операций в целях преступления закона превышает многократно законный интерес. Вследствие этого интерес государств в регулировании данного института многократно вырос. Одной из первых правовую определённость внесла Япония, еще в 2014 году частично, а в 2016 году при-

знав биткойн и цифровые валюты законным средством платежа, но не в статусе официальной валюты. После этого достаточное количество территорий последовало её примеру<sup>4</sup>, а в 2017 году, например, Япония и Филиппины начали выдавать лицензии на деятельность по обмену цифровых валют в традиционные и наоборот. Европейский союз, как одна из самых больших экономик с развитым законодательством, в настоящее время напрямую не регулирует ни статус криптовалют, ни операции с ними.

Однако 1 сентября 2017 года Европейское агентство по сетевой и информационной безопасности (ЕАСИБ, ENISA<sup>5</sup>) выпустило аналитический доклад<sup>6</sup>, включающий в себя как позицию самого агентства, и, по сути предлагаемую позицию ЕС, по вопросам статуса, регулирования и рисков криптовалют, так и предлагаемые изменения в действующее законодательство ЕС. ЕАСИБ — учреждение ЕС<sup>7</sup>, созданное в 2004 году<sup>8</sup> для целей поддержания высокого уровня сетевой и информационной безопасности внутри Европейского союза, развития культуры такой безопасности для пользы граждан, потребителей, предприятий и организаций государственного сектора. Особо подчёркивается, что этим агентство помогает установлению и должной работе внутреннего рынка.

Доклад характеризуется тем, что обращает внимание на основные технические характеристики и особенности криптовалют,

### Криптовалюта — определение

Важным шагом для любого регулирования является терминологическая определённость. В этой связи также является необходимым понять, что же понимает Европейский союз под определением «криптовалюта»? Как минимум стоит обратиться к существующему опыту ЕС, регулирующему виртуальные валюты, уже достаточно времени существующие в правовом поле ЕС. Но наиболее интересным является тот факт, что определение для них можно найти лишь в проекте изменений к 4 AML Директиве<sup>9</sup>, регулирующей отношения, связанные с противодействием легализации средств, полученных преступным путём, и финансированию терроризма. В дальнейшем «антиотмывка» канвой пройдёт сквозь большинство аспектов, освещаемых в настоящей статье.

Комиссия, представляя проект изменений, определила «цифровые валюты» как «цифровое представление ценности, которое выпущено ни центральным банком или органом власти, не обязательно привязано к фиатной валюте, но принимается физическими или юридическими лицами в качестве средства платежа и может быть электронно передано, сохранено или обменено<sup>10</sup>». Как видно, Европейская комиссия наделяет виртуальные валюты как сущностными (регуляторными) характеристиками и атрибутами, так и техническими.

При этом виртуальные валюты могут быть категоризированы, опять же, как по техническим, так и по регуляторным свой-

подчёркивая ключевые риски, которые могут возникнуть, и при этом предлагая часто не один, а несколько регуляторных подходов.

Могут быть напрямую конвертируемыми в традиционные фиатные<sup>11</sup> валюты («открытые»), а могут быть неконвертируемыми («закрытыми»). Например, они могут иметь централизованный центр управления эмиссией, а могут быть децентрализованы. Примером такой децентрализованной валюты может служить биткойн — самая популярная криптовалюта. Таким образом, ЕС базирует возможность определения термина прежде всего на наборе свойств, которыми наделён уже знакомый институт виртуальных валют, успешно шагающий по миру уже достаточно время (и частично превращающий и традиционные деньги в некую цифровую валюту, — вспомните, сколько раз Вы использовали при расчётах бумажные деньги, а сколько раз передавали лишь несколько байт информации для того, чтобы рассчитаться с покупателем или продавцом безналичным путем, карточкой или мобильным телефоном).

Строя будущее регулирования прежде всего на настоящем, ЕС обращается к опыту ведущей в сфере «антиотмывки» международной организации — ФАТФ (FATF). Ею в 2013 году были выпущены руководства по новым платёжным продуктам и услугам<sup>12</sup>, которые, тем не менее не дали определения терминам «цифровая валюта», «виртуальная валюта», «электронные деньги». Данный недостаток был устранён в руководстве ФАТФ 2014 года об определении виртуальных валют и рисках «антиотмывки»<sup>13</sup>. Там же было дано определение криптовалюты.

<sup>9</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing (4th AML Directive), OJ L 141, 5.6.2015, p. 73–117.

<sup>10</sup> European Commission, p. 21, Proposal for amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, 2016 // [http://ec.europa.eu/justice/criminal/document/files/aml-directive\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/criminal/document/files/aml-directive_en.pdf), 01.12.2017

<sup>11</sup> Фиатные деньги — деньги, номинальная стоимость которых устанавливается и гарантируется государством вне зависимости от стоимости материала, из которого деньги изготовлены или находящегося в хранилище банка (необеспеченные деньги).

<sup>12</sup> Guidance for a risk-based approach to prepaid cards, mobile payments and internet-based payment services. FATF, 2013 // <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/guidance-rba-npps.pdf>, 01.12.2017

<sup>13</sup> Virtual currencies — key definitions and potential AML/CFT risks. FATF, 2014 // <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>

<sup>1</sup> Initial Coin Offering (англ.) — первичное предложение монет, процедура, при которой публичный выпуск новой криптовалюты предлагается неограниченному кругу лиц.

<sup>2</sup> Токен (от англ. «token» — жетон, талон) традиционно называют единицы криптовалют как низшую расчётную величину. По смыслу токены похожи на монеты, жетоны, талоны, которые для традиционных валют и средств расчетов обычно представляют материализованную единицу.

<sup>3</sup> Initial Public Offering — первичное предложение акций компании неограниченному кругу лиц при размещении выпуска таких ценных бумаг на бирже.

<sup>4</sup> Во множестве территорий биткойн и другие валюты были прямо не признаны незаконным средством платежа, при этом государства не полностью регулируют их статус, например, запрещая маркетинговые или иные мероприятия по ценным бумагам или подобным продуктам, связанным с цифровыми валютами. Следует также отделять непризнание таких валют незаконным средством платежа и иные операции с ними, которые традиционно требуют

государственного разрешения или относятся к монополии государства: выпуск валюты, её обмен, торговля. В связи с ограниченным объёмом статьи автор не углубляется в данные аспекты.

<sup>5</sup> European Agency for Network and Information Security (англ.), второй вариант перевода на некоторых языках ЕС — Европейское агентство по безопасности сетей и информации.

<sup>6</sup> ENISA Opinion Paper on Cryptocurrencies in the EU, 13.09.2017 // <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-position-papers-and-opinions/enisa-opinion-paper-on-cryptocurrencies-in-the-eu>, 1.12.2017

<sup>7</sup> Право Европейского Союза. Общая часть. / отв. ред. С. Ю. Кашкин М.: ЮРАЙТ, 2015, стр. 206.

<sup>8</sup> Создание происходило на основе Регламента 460/2004, позднее заменённого Регламентом 526/2013 — Regulation (EU) No 526/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 concerning the European Union Agency for Network and Information Security (ENISA) and repealing Regulation (EC) No 460/2004 OJ



ЕС также основывает его на этом документе: «Криптовалюта относится к основанной на математике, децентрализованной конвертируемой виртуальной валютой, которая охраняется криптографией, то есть она устанавливает принципы криптографии для внедрения распределенной, децентрализованной и безопасной информационной экономики<sup>14</sup>». Определение также несёт в себе лишь характеристики и атрибуты, через которые можно установить характер валюты.

### Риски криптовалют

При оценке регуляторного подхода Европейским Союзом предложено ориентироваться на те риски, которые возникают при использовании предмета регулирования — криптовалют. Первый удачный опыт создания технического законодательства относится к телекоммуникационной области (речь о так называемом «телеком-пакете», наборе директив 2002 года). Удачно подчеркнув именно риски взаимодействия субъектов телекоммуникационных услуг (операторов, пользователей), их предмета (традиционных услуг, новейших на основе компьютерных программ и технологий), закрепив их в законодательстве<sup>15</sup>, ЕС дал толчок всему сектору, позволив зародиться таким в настоящее время гигантам и фактически стандартам телекоммуникаций, как, например Skype. Именно технологическая нейтральность, отсутствие привязки к конкретным техническим мерам того или иного стандарта или оборудования дали возможность конкурировать технологиям, выстраивая отношения с потребителями на равных. Единый внутренний рынок ЕС всё расставил по своим местам, а этот регуляторный опыт по оценкам многих игроков отрасли был высоко оценен.

И в отношении криптовалют ЕС предлагает представить именно аналогичный международному риск-подход — подход, основанный на рисках, «узких» местах, в ко-

И соответственно, через них же возможно установить рамки регулирования вместе с возникающими техническими и существенными вопросами и проблемами.

По оценке ЕС, осенью 2017 года в день в криптовалюты вкладывалось около 3 миллиардов евро, а количество таких валют было более 850. Многие из них являли собой уже модернизированные версии более старых, устраняющие недочёты, например, в количестве транзакций в секунду.

торых потенциально может быть нанесён ущерб потребителю, индустрии, обществу.

Среди рисков выделяются системные проблемы цифровых валют. Управление ключами и кошельками — как и в реальном оффлайн мире, несанкционированный доступ к ключу может повлечь утерю кошельков или активов, защищённых ключами. Основной проблемой является то, что в цифровом мире нельзя заметить попыток подбора секретного ключа до тех пор, пока подбор не окажется удачным.

Основные проблемы криптографии также в полной мере относимы к криптовалютам. Так, в частности, модули создания ключей могут быть уязвимы, и, следовательно, уязвимыми могут быть все созданные на их основе программы или кошельки. Проблемы децентрализованных систем обычно строятся на кризисе доверия или захвате большей части сети, а в случае недобросовестных участников таковые могут фальсифицировать процесс проверки и начать, например, передавать уже переданные активы, что может привести к полной фальсификации сети.

Традиционной проблемой компьютерных сетей являются распределённый отказ от обслуживания (DDoS) — атаки множества участников сети на одного или на саму сеть с целью его или ее фактического отключения или неработоспособности.

Смарт-контракты являются одной из перспективных характеристик-функций криптовалют. По сути, традиционные договоры, «зашитые» в код самой сети, позволяют привязывать и снижать риски наступления неблагоприятных событий при наступлении объективных событий. Однако при наличии любого кода программ всегда есть риск каких-либо уязвимостей такого кода. Таким образом, договорные риски дополняются рисками компьютерного кода, а также, безусловно, рисками простой человеческой ошибки, которая может быть в виду действий автора кода. Наилучшим методом для уменьшения такого риска является аудит исходного кода, что повышает трудозатраты и понижает автоматизацию.

Охрана частной жизни вновь становится актуальной в связи с тем, что во многих криптовалютах информация обо всех транзакциях в сети является полностью публичной. Поэтому здесь можно увидеть столкновение технологического аспекта транзакционности и невозможности изменения блокчейна с законодательством, например, о персональных данных, в частности нового регламента ЕС в этой области — GPDR<sup>16</sup>,

### Аспекты регулирования криптовалют

Все вышеуказанные технические риски можно обобщить следующим образом:

- 1) Ключи, их создание, управление, использование, сила, хранение, потеря и кража;
- 2) Вопросы частной жизни и шифрования, связанные с законным проведением транзакций в криптовалютах;
- 3) Аудит кода самой системы блокчейн, внедрение системы управления рисками, например, тестирование проникновения и циклов разработки;
- 4) Управление смарт-контрактами путём наблюдения за их использованием и смягчение риска уязвимых контрактов.

вступающего в силу в полной мере уже 25 мая 2018 года.

Интересным является обозреваемый риск повышения мощности квантовых вычислений. ЕАСИБ подчеркивается, что безопасность криптовалют и протоколов их сетей основано на эффективной криптографии (а в большинстве своём на невозможности в настоящее время быстро вычислить обратную — асимметричную — функцию). И в случае резкого развития технологий квантовых вычислений повышение мощности и скорости таких вычислений может прямо повлиять на безопасность и функционал модели блокчейна. Именно асимметричные ключи могут стать в короткий промежуток времени уязвимыми из-за резко возросшей вычислительной мощности. Возможным путём смягчения риска является постепенный по возможности «бесшовный» переход на алгоритмы, которые уже сейчас восприимчивы к квантовой механике.

Незаконное использование криптовалют пока не покрыто в полной мере законодательством ЕС, и антиотмывочный аспект — один из самых актуальных.

Существенные меры политики регулирования могут включать, в том числе, такие методы и средства:

- 1) Учёт виртуальных валют и криптовалют как объектов, в частности, в существующем законодательстве ЕС по противодействию легализации средств, полученных преступным путем, и финансирования терроризма. В настоящее время существует проект изменений 4 AML директивы. В нём также уточняются риски таких субъектов, как виртуальные пункты обмена валюты и «доверенные провайдеры кошельков», определённые как «организация, которая предоставляет услуги по охране частных криптографических ключей для своих

<sup>14</sup> Cryptocurrency refers to a math-based, decentralised convertible virtual currency that is protected by cryptography.— i.e., it incorporates principles of cryptography to implement a distributed, decentralised, secure information economy.

<sup>15</sup> Степанян А. Ж. Правовое регулирование телекоммуникаций в Европейском Союзе / Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 2. С. 13–18.

<sup>16</sup> Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation), OJ L 119, 4.5.2016, p. 1–88, также называемый акронимом GPDR по первым буквам упрощенного названия.



пользователей, их хранению, хранению и передаче виртуальных валют».

- 2) Пропорциональный подход к регулированию. Наличие правовой определённости облегчает функционирование той или иной отрасли, при этом её зарегулированность, наоборот, затрудняет отношения между субъектами. И именно пропорциональный подход должен обеспечивать должный объём ограничений, не выходящий за цели регулирования. Достоинства криптовалют, как указано ранее, в подавляющей части обеспечиваются техническими характеристиками, и именно существенные ограничения, наложенные регулированием, могут послужить бременем, подрывающим преимущества и гибкость криптовалют, которые так ценятся сейчас.
- 3) Минимальные требования к устойчивой консенсусной атаке. Учитывая сегодняшний опыт консенсусного похищения сети, рекомендуется установить (оговорить и установить технически) минимальные требования безопасности для консенсусного протокола, чтобы свести к минимуму риск нападений, включая захват. Эти минимальные требования должны привести к уменьшению стимулов для захвата консенсусного протокола<sup>17</sup>.
- 4) Надзор и лицензирование криптовалютных бирж и пунктов обмена. ЕАСИБ предлагает, чтобы финансовые регуляторы и на уровне Союза, и на уровне государств-членов рассматривали не-

который уровень надзора и лицензирования над местами обмена криптовалютой так, как это происходит в Азии. Уровень надзора и лицензирования должен быть адекватным (по сути, так же пропорциональным) по отношению к основной цели — защите потребителей. Целесообразно также вводить такое надзор и/или лицензирование единообразно и одновременно на всей территории ЕС с целью сохранения целостности единого рынка ЕС и избежания конкуренции между государствами-членами.

- 5) Потенциал технологии блокчейн должен вести к исследованиям в сфере смарт-контрактов, и как результат — к полному доверию пользователей к коду смарт-контрактов. Представляется целесообразной также возможность сертификации доверенным органом на европейском уровне.

В заключение можно сказать, что указанные методы и средства улучшения ситуации с регулированием криптовалют должны базироваться на двух принципах ЕС — субсидиарности и пропорциональности. Представляется, что тогда возьмут верх не опасения по поводу рисков и излишняя зарегулированность, как это произошло в сфере «антиотмывки» и традиционных финансов и финансовых учреждений, а именно разумное регулирование, лишь позволяющее добавить правовой определённости и развить любые сферы деятельности, использующие криптовалюты.

#### Библиографический список

1. Колесников П., Бекетнова Ю., Крылов Г. Технология блокчейн. Анализ атак, стратегии защиты. / Балти, LAP Lambert Academic Publishing, 2017.
2. Право Европейского Союза. Общая часть. / отв. ред. С. Ю. Кашкин. — М.: ЮРАЙТ, 2015.
3. Степанян А. Ж. Правовое регулирование телекоммуникаций в Европейском Союзе / Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 2. С. 13–18.

<sup>17</sup> В связи с тем, что данный существенный подход обеспечивает нейтрализацию одной из главных логических (структурных) атак на систему блокчейн, он приводится в данной статье. Существуют и иные решения, подходы, методы и средства безопасности с целью нейтрализации атак на систему блокчейн. Подробнее см. Колесников П., Бекетнова Ю., Крылов Г. Технология блокчейн. Анализ атак, стратегии защиты. / Балти, LAP Lambert Academic Publishing, 2017

## РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

*Коровяковский Денис Геннадьевич*

*Заведующий кафедрой «Таможенное право и организация таможенного дела»  
Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ),  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: sirah13@mail.ru*

### СИСТЕМА АЛЬТЕРНАТИВНЫХ СПОСОБОВ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В ИСЛАНДИИ (ADR В ИСЛАНДИИ)

#### Аннотация.

Предмет исследования: рассмотрение различных альтернативных способов разрешения споров в Исландии на современном этапе.

Целью настоящей статьи является рассмотрение современной системы альтернативных способов разрешения споров в Исландии, их сравнения, сопоставления, анализа по отношению друг к другу в контексте проблематики общепринятых способов разрешения споров в мировой практике.

Методологию исследования составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы, системный подход.

В работе, на основе обобщения ведущих зарубежных практик, проведен краткий обзор таких альтернативных способов разрешения споров как: медиация, омбудсмен и некоторые другие виды. Статья строится на анализе нормативно-правовых актов Исландии в рассматриваемой теме.

Выводы исследования могут быть использованы в дальнейших исследованиях по данному вопросу и для совершенствования альтернативных способов разрешения споров в России, а также в учебном процессе.

**Ключевые слова:** альтернативные способы разрешения споров, ADR, медиация, омбудсмен, арбитраж.

#### Abstract.

Scope of the study: consideration of various alternative dispute resolution methods in Iceland at the current stage.

The aim of the article is to consider the modern system of alternative dispute resolution methods in Iceland, their comparison, contrast, analysis in relation to each other in the context of the generally accepted dispute resolution methods in the world practice.

Research methods are comparative, formal-legal, analytical methods, system approach.

The work, based on the synthesis of leading foreign practices, provides a brief overview of such alternative dispute resolution methods as: mediation, ombudsman and some other types. The article is based on the analysis of Icelandic legal acts in the topic at issue.

Research results can be used for further studies on this matter and to improve alternative dispute resolution methods in Russia, as well as in the educational process.

**Keywords.** Alternative dispute resolution, mediation, ombudsman, arbitration.





Государственная система в Исландии формировалась по мере её заселения. В каждой области был тинг (собрание, аналог Киевского вече), на котором вершился суд и решались споры; для решения наиболее важных вопросов представители областей собирались в начале лета на альтинг<sup>1</sup> под управлением особого лица — законоговорителя. Впервые альтинг был создан в 930 году, и именно с этой даты отсчитывается эпоха народовластия.

Возможности развития медиативной практики парламентскими институтами опираются на традиции парламентаризма сущность парламентского права<sup>2</sup>.

Альтинг<sup>3</sup>, созданный в 930 году, официально не работал в 1801–1845 годах, хотя неофициальные собрания были. Участвовать в альтинге могли все свободные мужчины. С точки зрения политической медиации, его можно считать моделью совмещения законодательных и медиативных процедур, так как альтинг был местом не только принятия законов, но и разрешения споров. Альтинг проводился раз в два-три года летом, чтобы все жители Исландии могли добраться до места его проведения, тингвеллира (поля тингов). Известно, что в 1000 году большинство собравшихся на альтинге «парламентариев» высказалось за принятие христианства. Ряд законов, принятых древним парламентом, действуют в Исландии до настоящего времени. Например, исландские парламентарии в 982 году приняли решение, что вывезенная за пределы острова лошадь, пусть даже для выступления на чемпионате мира по конному спорту, не может вернуться назад.

Развитие правовой системы Исландии в значительной степени связано с правом других Скандинавских государств, прежде всего Дании и Норвегии. Ряд законов, принятых в Исландии за последние десятилетия, в частности, по вопросам торговли, семейного и наследственного права, были

подготовлены на основе совместных предложений, разработанных в виде «примерных законопроектов» комиссиями юристов из Скандинавских стран (аналогичные законы изданы и в других странах).

Высшая судебная инстанция в Исландии — Верховный суд, который состоит из председателя и семи членов<sup>4</sup>. Судьи Верховного суда назначаются Президентом, а Председателя они выбирают сами сроком на два года. Верховный суд на пленарных заседаниях рассматривает жалобы на любые решения и приговоры нижестоящих судов по вопросам как права, так и факта. В стране имеется 34 судебных округа, городских и сельских, в судах которых профессиональные судьи единолично рассматривают гражданские и уголовные дела, а также проверяют законность административных постановлений и действий полиции. Эти же судьи занимаются вопросами исполнения судебных актов, завещаний и осуществляют иные юридические действия, но в таких случаях они получают другие названия: суд шерифа, суд по завещаниям, аукционный суд и т.п. В исландских судах нет присяжных заседателей, но в исключительных случаях, когда для разбирательства дела нужны технические знания, судья обязан пригласить для участия в слушании двух специалистов (они вправе принять решение даже вопреки мнению судьи). В городах имеются также суды по морским и торговым делам, где заседают профессиональные судьи с участием двух знатоков морского или торгового дела, обладающих соответствующими знаниями и опытом. Решения этих судов могут быть обжалованы в Верховный суд. Имеется также Суд по трудовым спорам<sup>5</sup>, который создан в соответствии с Законом о профсоюзах и о рассмотрении трудовых конфликтов (1938 год)<sup>6</sup>. Для привлечения к уголовной ответственности кого-либо из министров может быть создан Высокий

государственный суд, решающий вопрос о предании его суду.

Альтернативное разрешение споров нашло поддержку как на уровне институтов Европейского Союза (ЕС), так и у граждан. ЕС стал вкладывать интеллектуальные и финансовые ресурсы в развитие примирительных процедур. В результате и в европейских странах стали приобретать большую популярность, возрождаться и усовершенствоваться различные примирительные процедуры. Уже сегодня в ЕС функционируют разнообразные внесудебные механизмы урегулирования споров: те, в которых третье лицо выносит обязательное для сторон решение (арбитраж) и те, в которых оно либо дает сторонам рекомендацию по поводу условий урегулирования, либо вообще ограничивается сближением позиций сторон и их убеждением достичь взаимоприемлемого решения (примирение или посредничество). Одни механизмы создаются по инициативе государственных органов, центральных либо местных, другие — по инициативе ассоциаций потребителей или предпринимателей, в том числе центры примирения при торговых палатах, омбудсмены при банках и страховых компаниях. Важную роль альтернативное разрешение споров играет и в скандинавских странах, одной из которых является Исландия.

Альтернативные методы разрешения споров уже давно являются частью исландского общества, в частности правовой системы. В целом принято, что ADR способствует значительному сокращению рабочей нагрузки исландских судов. Не только ADR достигло постоянной позиции в судах, но кроме того, была разработана медиационная практика, которая также привела к процессу институционализации. В результате немало организаций ADR приобрели юридический статус.

В Исландии существует несколько ADR-органов, хотя не все из них являются зарегистрированными. Они имеют дело с разрешением споров между исландскими тор-

говцами и потребителями. Не существует правила минимальной стоимости для разрешения подобных споров — потребитель имеет право подать дело на рассмотрение в ADR-орган, даже если оно касается небольшой суммы. Существуют средства правовой защиты в целях содействия потребителям в разрешении споров, одним из которых является Европейская сеть потребительских центров (*European Consumer Centres Network — ECC*)<sup>7</sup>. Существует возможность для потребителей обращаться напрямую в ADR-орган без обращения в ЕСС.

ЕСС-Исландия является частью Европейской сети потребительских центров (ЕСС-Net), которая состоит из 30 центров по всей территории ЕС, Исландии и Норвегии. Целью ЕСС-Net является предоставление консультаций и поддержки потребителям при совершении торговых трансграничных операций на внутреннем рынке. ЕСС-Net также предлагает услуги медиации. Если необходимо, ЕСС-Исландия может поддерживать связь с иностранным трейдером через свой сервис-центр в стране покупки. Услуги ЕСС-Net для потребителей бесплатны, а общая стоимость разделена между странами-членами ЕС<sup>8</sup>.

ЕСС-Исландия не занимается запросами исландских потребителей в отношении исландских торговцев. Потребители с такими запросами должны обращаться в Ассоциацию потребителей (*Neytendasamtökin*)<sup>9</sup>. Кроме того, ЕСС-Net не обладает полномочиями по обеспечению исполнения решений и не может заставить торговцев предпринять какие-либо действия или принять правильную точку зрения, а только предоставляет консультации, информацию и услуги медиации между потребителями и торговцами. Если эти действия не приводят к удовлетворительному результату, ЕСС-Net предоставляет руководство по дальнейшим действиям, например, путём оказания помощи потребителям в представлении их дела в ADR-орган.

<sup>1</sup> Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М.: РГГУ, 2001.

<sup>2</sup> Парламентаризм. Проблемы теории, истории, практики. М.: Юрлитинформ, 2010.

<sup>3</sup> Альтинг (исл. Alþingi, «всеобщее собрание») парламент Исландии, старейший в мире.

<sup>4</sup> Dómarar — Hæstiréttur Íslands — URL: <https://www.haestirettur.is/haestirettur/domarar/>

<sup>5</sup> Vinnuálastofnun: Forsíða — URL: <https://www.vinnuastofnun.is/>

<sup>6</sup> 80/1938: Lög um stéttarfélag og vinnudeilur | Lög | Alþingi — URL: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1938080.html>

<sup>7</sup> European Consumer Centres Network — URL: <http://ec.europa.eu/consumers/ecc/>

<sup>8</sup> ECC Iceland — URL: <http://www.eccisland.is/en/about-ecc-net/ecc-iceland>

<sup>9</sup> ECC Iceland | Neytendasamtökin — URL: <https://www.ns.is/is/node/1440>



Среди ADR-органов в Исландии можно выделить следующие:

1. Комитет по рассмотрению жалоб на страхование (*Insurance Complaints Committee*)<sup>10</sup>. Комитет работает в соответствии с соглашением между правительством, Ассоциацией потребителей Исландии и страховыми компаниями. Он урегулирует споры о задолженности и споры, касающиеся договоров о страховании. Контролирующим органом для Комитета является финансовый надзорный орган (*Financial Supervisory Authority*). Плата за разрешение спора в Комитете составляет 6 тыс. исландских крон.
2. Комитет по рассмотрению жалоб на потребительские товары и услуги (*The Complaints Committee of Consumer Goods and Services*)<sup>11</sup>. Комитет занимается рассмотрением дел, касающихся покупок товаров потребителями, общей закупки товаров и покупки услуг. Один член комитета назначается Ассоциацией потребителей Исландии (*Consumers' Association of Iceland*)<sup>12</sup>, другой — Конфедерацией исландских работодателей (*Confederation of Icelandic Employers*)<sup>13</sup>, а третий, председатель Комитета, назначается Министерством экономики. Надзорным органом Комитета является Агентство потребителей (*Consumer Agency*)<sup>14</sup>. Плата за рассмотрение споров не взимается.
3. Комитет по рассмотрению жилищных жалоб (*The Complaints Committee of Housing*)<sup>15</sup>. Комитет жалоб владельцев

зданий с несколькими владельцами, Трибунал по аренде и Комитет управления рекреационными жилыми помещениями были объединены в один комитет — Комитет по рассмотрению жилищных жалоб. В состав комитета входят три члена, два из которых назначаются Министром благосостояния и один — Ассоциацией владельцев жилья<sup>16</sup>. Плата за урегулирование споров не взимается.

4. Комитет по рассмотрению жалоб с банковскими и ценными бумагами (*Banking and Securities Complaints Committee*). Комитет действует в соответствии с соглашением между Правительством, Ассоциацией потребителей Исландии и компаниями по оказанию финансовых услуг. Он регламентирует все споры, связанные с финансовыми требованиями. Контролирующим органом для Комитета является финансовый надзорный орган, и плата за рассмотрение дела составляет 5 тыс. исландских крон<sup>17</sup>.

Особенно развито в Исландии разрешение незначительных претензий различными способами, в том числе альтернативными методами разрешения споров<sup>18</sup>.

Маленькие претензии чаще всего представляют собой денежные требования, сумма которых не превышает определенного порогового значения. В настоящее время в странах OECD этот порог обычно варьируется от 2 тыс. до 10 тыс. евро<sup>19</sup>. Несмотря на то, что потребители подают множество мелких претензий, любое юридическое

лицо также может быть заявителем или ответчиком по небольшой претензии.

В спорах между потребителями и продавцами товаров и услуг Ассоциация потребителей Исландии (*Neytendasamtökin*)<sup>20</sup> иногда является первостепенной организацией в помощи для разрешения подобных споров. Ассоциация представляет службу по рассмотрению жалоб, в которой работают три человека, а расходы в значительной степени субсидируются республикой. Чтобы в полной мере воспользоваться услугами Ассоциации, потребители должны присоединиться к ней и ежегодно выплачивать взнос в размере чуть более 30 евро в год. Служба работает неформально и не имеет юридической силы, но иногда может разрешать споры, привлекать продавцов к участию в жалобах потребителей или, по крайней мере, давать рекомендации сторонам об их правах и обязанностях. Однако услугу не следует рассматривать как процедуру, с помощью которой потерпевшие могут обратиться за возмещением убытков.

Основным формальным каналом для малозначительных претензий в Исландии является множество советов по рассмотрению жалоб (*úrskurðarnefndir*)<sup>21</sup>, каждый из которых ориентирован на определённый тип торговли или социальных отношений. Советы занимаются рассмотрением жалоб в следующих секторах: страхование, банковское дело, туристические услуги, юридические услуги, химчистка, стоматология, аренда и покупка жилья. Существуют также советы по рассмотрению жалоб в сфере покупки наличных денег и услуг, которые охватывают широкий (но всё ещё ограниченный) и смутно определённый спектр потребительских покупок, включая повседневные покупки в магазинах, а также услуги по ремонту дома.

Исландская судебная система является единственным органом в республике, который может выносить решения по делам,

требующим принятия судебных решений. Минимальная стоимость рассмотрения судебного иска в Исландии в настоящее время составляет около 3500 евро (от 500 тыс. до 600 тыс. исландских крон)<sup>22</sup>. Хотя некоторые из этих расходов могут быть возмещены проигравшей стороной, неудачный заявитель может также нести ответственность за судебные издержки противника. Недостатком является то, что судебные дела занимают значительное время от начала до конца рассмотрения.

В Исландии нет традиции профессионального арбитража и медиации для разрешения незначительных претензий. Однако в исландском гражданско-процессуальном законодательстве есть положение, которое позволяет либо судье (по просьбе сторон судебного иска), либо самим сторонам передавать спор окружному комиссару (*sýslumaður*) для медиации (*sttumumtír*)<sup>23</sup>. Это положение было введено в 1991 году, но фактически не было реализовано на практике. В Исландии окружные комиссары занимаются такими вопросами, как регистрация земель, вопросы завещания, опеки и попечительства, нотариальное заверение, выдача паспортов и голосование.

Кроме того, в Исландии развита медиация по семейным спорам. Несмотря на то, что в Исландии такая технология уже в какой-то степени являлась частью правовой и административной системы, законодательство привнесло значительные изменения и улучшения в пользу детей и семей. Согласно ст. 33 (а) Закона «О детях» (*Childrens Act no. 76/2003*)<sup>24</sup>, закрепляющей осуществление семейной медиации, прежде чем просить о вынесении решения в суде, то есть о возбуждении судебного иска по делам об опеке, определении места жительства ребенка, доступе к общению с детьми или принудительных мерах, родители обязаны попытаться достичь разрешения спора посред-

<sup>10</sup> The Insurance Complaints Committee | Financial Supervisory Authority — URL: <https://en.fme.is/supervision/consumer-affairs/the-insurance-complaints-committee/>

<sup>11</sup> Complaints Committees URL: [https://www.island.is/en/consumer\\_issues/advice\\_complaints\\_legal\\_assistance/complaint\\_committees/](https://www.island.is/en/consumer_issues/advice_complaints_legal_assistance/complaint_committees/)

<sup>12</sup> The Consumers' | Association of Iceland — URL: <https://www.ns.is/en>

<sup>13</sup> SA-Confederation of Icelandic Employers — Samtök atvinnulífsins — URL: <http://www.vinnuamarkadur.outcome.is/english/>

<sup>14</sup> Consumer Agency — Neytendastofa — URL: <http://www.neytendastofa.is/english/>

<sup>15</sup> Housing | Ministry of Welfare — URL: <https://eng.velferdarraduneyti.is/information/housing/>

<sup>16</sup> Hagsmunasamtök heimilanna — URL: <http://www.heimilin.is/varnarthing/english/about.html>

<sup>17</sup> ADR-Bodies in Iceland — URL: [https://www.ns.is/sites/default/files/gogn/adr\\_bodies\\_in\\_iceland.pdf](https://www.ns.is/sites/default/files/gogn/adr_bodies_in_iceland.pdf)

<sup>18</sup> Watson By Ian. Small claims resolution in Iceland: status and prospects. A preliminary report written for Iceland's Consumer Spokesman, December 2013

<sup>19</sup> 50-State Chart of Small Claims Court Dollar Limits — URL: <http://www.nolo.com/legal-encyclopedia/small-claims-suits-how-much-30031.html>

<sup>20</sup> Neytendasamtökin — URL: <https://www.ns.is/>

<sup>21</sup> Úrskurðarnefndir — URL: <https://www.island.is/thjonusta/neytendamal/radgjof-rettaradstod/urskurdarnefndir/>

<sup>22</sup> Watson By Ian. Small claims resolution in Iceland: status and prospects. A preliminary report written for Iceland's Consumer Spokesman, December 2013.

<sup>23</sup> 91/1991: Lög um meðferð einkamála — URL: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1991091.html>

<sup>24</sup> Childrens Act no. 76/2003 — URL: [https://eng.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2013/Barnalog\\_thyding\\_020513.pdf](https://eng.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2013/Barnalog_thyding_020513.pdf)



ством медиации. Окружной комиссар предлагает сторонам услуги медиации по вышеуказанным вопросам, стороны могут также обратиться к другим специалистам, обладающим знаниями в семейной медиации. Цель медиации согласно Закону — содействие родителям в достижении соглашения в проблеме, которое наилучшим образом отвечает интересам ребёнка. Родители должны лично присутствовать на заседаниях, куда они лично вызываются окружным комиссаром. Детям, достигшим совершеннолетнего возраста, предоставляется возможность выразить своё мнение в процессе медиации. Лицо, проводящее медиацию, должно заботиться о сохранении беспристрастности в отношении дела и стремиться подчеркнуть интересы, которые могут привести к заключению соглашения по делу. Кроме того, согласно Закону о детях, если родители не достигают соглашения в споре, лицо, проводящее медиацию, выдаёт свидетельство об этом. Свидетельство может быть выдано также в случае, если родители не посещают встречу по медиации дважды после вызова окружным комиссаром. В свидетельствах о проведении медиации указывается, каким образом проводилась медиация, основные этапы спора, позиции сторон и точка зрения ребёнка, если это не будет считаться противоречащим его интересам.

Лица, проводящие медиацию, обязаны соблюдать конфиденциальность по всем вопросам, по которым они получают знания в ходе своей работы или в связи с их работой, которая должна быть конфиденциальной в соответствии со статьей 18 Гражданского Закона о правах и обязанностях служащих<sup>25</sup>. Нарушение этого обязательства по неразглашению информации, полученной в ходе медиации, является наказуемым в соответствии с главой XIV Уголовного кодекса Исландии<sup>26</sup>. Свидетельства о проведении медиации действуют в течение шести месяцев со дня их выдачи. Остальные

правила семейной медиации устанавливает Министр внутренних дел, например, по вопросам компетенции лиц, осуществляющих медиацию, способы предоставления услуг и выдачи свидетельств о медиации.

Внедрение закона № 61/2012<sup>27</sup>, который вступил в силу 1 января 2013 года, внесло поправки в некоторые из статей Закона о детях № 76/2003, ввело принудительную медиацию в разрешении споров в делах о разводе и конфликтов между родителями в случаях, связанных с опекой, местом жительства, доступом к детям и принудительными мерами.

Кроме того, окружным комиссаром округа Рейкьявика выдается предварительное разрешение на усыновление и удочерение иностранных детей<sup>28</sup>. Усыновление детей из других стран обычно решается посредством проведения медиации сертифицированным Обществом по усыновлению детей<sup>29</sup>. Оно предоставляет информацию о процедурах, помогает заявителям и организует контакты с иностранными правительственными учреждениями. В исключительных обстоятельствах ребёнок может быть усыновлён из другой страны без проведения медиации. Такие обстоятельства часто касаются принятия ребёнка, который связан с приёмным родителем. Информация может быть получена в связи с разбирательством в таких случаях у окружного комиссара более крупного района Рейкьявика. Заявители обращаются в Общество по усыновлению детей, которое затем направляет заявку на предварительное утверждение вместе с сопроводительными документами окружному комиссару. Окружной комиссар затем запрашивает мнение комитета по благосостоянию детей и проводит расследования, чтобы выяснить, соблюдаются ли законные требования до выдачи предварительного одобрения. Этот процесс занимает несколько месяцев и включает собеседование с предполагаемыми приемными

родителями. Само усыновление может иметь место за границей или в Исландии после возвращения в республику с ребёнком. Если вопрос о предварительном одобрении отклоняется, это решение может быть обжаловано в Министерстве внутренних дел. Выдача предварительного одобрения зависит от возраста и статуса брака заявителей, их социальных обстоятельств и состояния их здоровья. В соответствии с исландским законодательством отдельные лица могут получить предварительное одобрение на усыновление. Женатые пары должны проживать вместе в течение как минимум трёх лет. Следует принимать во внимание, что страны, из которых осуществляется усыновление, могут иметь специальные правила.

Кроме того, в Исландии в Министерстве благосостояния существует должность сотрудника по примирению и медиации (*The State Conciliation and Mediation Officer*)<sup>30</sup>. Должностное лицо по примирению и медиации работает в области урегулирования промышленных споров между работниками и их профсоюзами, с одной стороны, и работодателями и их объединениями — с другой. Он должен следить за ситуацией и перспективами в экономике и на рынке труда по всей стране и быть в курсе ситуации и вопросов заработной платы и условий, которые могут вызвать споры в отношениях между ассоциациями работодателей и профсоюзами. Сотрудник по примирению и медиации ведёт реестр действующих коллективных договоров, а организации работников и работодателей обязаны направлять ему копии всех заключённых ими коллективных договоров сразу же после их подписания. Поправки к ранее заключённым коллективным договорам направляются ему таким же образом. Те же стороны также направляют ему копии всех выданных на основании действующих коллективных договоров платёжных документов, касающихся гонораров за услуги.

Основная функция государства в области разрешения трудовых споров закреплена в Законе № 80/1938 о профсоюзах и трудовых спорах<sup>31</sup>. Она состоит в разрешении трудовых споров, мониторинге ситуации и перспектив на рынке труда по всей стране и документировании существующих коллективных договоров.

В Исландии, как и в других скандинавских странах, организация, содействующая гендерному равенству через исследования и образование UNU-GEST<sup>32</sup> координирует сеть северных женщин-медиаторов (*Nordic Women Mediators*)<sup>33</sup> в тесном сотрудничестве с исландским Министерством иностранных дел. Сеть состоит из женщин пяти стран Северной Европы (Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии и Швеции) с опытом профессиональной медиации и переговоров. Сеть NordicWomenMediators была официально запущена в Осло 27 ноября 2015 года, а затем в марте 2016 года в ООН в Нью-Йорке.

Скандинавские женщины-медиаторы обладают профессиональным опытом, необходимым для урегулирования конфликтов и миростроительства. Они разделяют приверженность делу поддержания мира посредством всестороннего и содержательного участия на всех этапах мирных процессов. NordicWomenMediators является инструментом участия женщин из Северной Европы в оперативном взаимодействии и пропаганде поддержки мира в северных странах. В состав сети входят женщины из Северной Европы с различным профессиональным опытом — от иностранных дел и международного права до многосторонних или региональных организаций, таких как ООН, ЕС и ОБСЕ, а также гражданского общества. Члены сети обладают знаниями по целому ряду вопросов, относящихся ко всем этапам мирных процессов, включая медиацию, конституционные реформы, военно-гражданские отношения, международное гуманитарное право, права человека,

<sup>25</sup> Legislation Iceland — URL: <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxweice.html>

<sup>26</sup> 19/1940: Almenn hegningarlög | Lög | Alþingi — URL: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1940019.html>

<sup>27</sup> Lög um breytingu á lögum nr. 61/2012 — URL: <http://www.althingi.is/altxt/stjt/2012.144.html>

<sup>28</sup> Adoption Act № 130/1999 — URL: <https://eng.innanrikisraduneyti.is/laws-and-regulations/english/adoption>

<sup>29</sup> The Icelandic Adoption Society — Íslensk ættleiðing — URL: <http://www.isadopt.is/is/english>

<sup>30</sup> The State Conciliation and Mediation Officer — URL: <https://eng.velferdarraduneyti.is/agencies/nr/1705>

<sup>31</sup> Lög um stéttarfélag og vinnudeilur — URL: <http://www.althingi.is/lagas/146a/1938080.html>

<sup>32</sup> UNU-GEST — URL: <https://gest.unu.edu/>

<sup>33</sup> Nordic Women Mediators — URL: <https://gest.unu.edu/en/research/nordic-women-mediators>



коммуникации и всеобъемлющие стратегии. Миссия сети Nordic Women Mediators соотносится с выполнением следующих целей:

- 1) Повысить участие женщин в мирных процессах на всех уровнях, в том числе путём:
  - повышения голосов женщин-медиаторов и миротворцев в районах, затронутых конфликтами;
  - пропаганды всех мирных процессов, которая должна быть всеобъемлющей;
  - развития партнёрских отношений с другими сетями и организациями по медиации и миростроительству;
  - создания и поддержки совместной деятельности среди членов и с партнёрами, в зависимости от ситуации.
- 2) Повысить опыт скандинавских женщин-медиаторов, активно участвующих в международных миротворческих усилиях, в том числе путём:
  - обеспечения обмена опытом, знаниями и ноу-хау среди членов, в том числе с помощью сетевых возможностей;
  - содействия и поддержки членов в их функциях, а также путём использования этого опыта в различных сетях;
  - содействия доступу и предоставлению возможностей для общения с медиаторами и миростроителями в глобальном масштабе.

NordicWomenMediators представляет собой совместный форум, состоящий из национальных сетей в каждой из пяти северных стран. Форум собирает встречи один раз в год с участием около десяти женщин из каждой страны. Встречи проходят между северными странами. Форум включает несколько групп:

- 1) контактная группа, которая представляет участвующие северные министерства, выступает в качестве координационного органа стратегического уровня;

2) группа оперативных партнёров из пяти стран Северной Европы, которая несёт ответственность за организацию и осуществление всех сетевых мероприятий на национальном уровне. Оперативные партнёры играют центральную роль в созыве и организации ежегодного совещания на уровне северных стран;

3) консультативная группа, состоящая из опытных скандинавских женщин-медиаторов и миротворцев, которая даёт информацию и рекомендации по общему основному направлению деятельности сети.

Ещё один элемент, входящий в систему ADR в Исландии — это Торгово-промышленная палата Исландии (*The Iceland Chamber of Commerce*)<sup>34</sup>, которая управляет независимым арбитражным институтом. Он называется Северным арбитражным центром (*Nordic Arbitration Centre*)<sup>35</sup>. Его цель — предоставить компаниям альтернативные способы судебного разбирательства дела для своевременного и безопасного урегулирования коммерческого спора. Как арбитражный процесс, так и окончательные решения Арбитражных трибуналов являются строго конфиденциальными. Наряду с арбитражными правилами, существует Устав арбитражного суда Торговой палаты Исландии по медиации<sup>36</sup>.

Согласно ст. 1 Устава, в рамках Торговой палаты Исландии действует орган по медиации, который предоставляет платформу по медиации для урегулирования коммерческих споров. Если между спорящими сторонами существует соглашение о том, чтобы сделать запрос на проведение медиации в Торгово-промышленную палату Исландии или если она является обязательной, стороны и назначенный медиатор подписывают договор о проведении медиации. Договор подписывается после оплаты регистрационных взносов сторонами и назначения медиатора. Эти положения устава по медиации рассматриваются как часть договора об

осуществлении медиации, если стороны не договорились об ином.

Согласно ст. 2 Устава, Правление Арбитражного суда Торгово-промышленной палаты Исландии назначает медиатора после консультации со сторонами. Если стороны совместно выбрали конкретного медиатора, тогда правление, как правило, назначает его.

Согласно ст. 3 Устава, медиатор должен быть беспристрастным и непредвзятым во всех своих обязанностях. Медиатор вносит вклад в достижение сторонами соглашения о споре, который отвечает интересам и потребностям сторон.

Согласно ст. 4 Устава, медиация, включая её процедуру, регулируется медиатором. Медиатор, проведя консультации со сторонами, принимает решение о назначении процедур, в том числе выбирая язык, на котором будет проходить медиация.

Согласно ст. 5 Устава, стороны должны заранее уведомить Торгово-промышленную палату Исландии или медиатора о том, кто будет представлять их в медиации. Представители имеют неограниченное право действовать от имени сторон.

Согласно ст. 6 Устава, процедура медиации не записывается на аудио, видео или иным способом. Протоколы совещаний медиации не сохраняются.

Согласно ст. 7 Устава, процедура медиации заканчивается, когда соглашение подписывается всеми сторонами или срок, установленный для медиации, истёк. Все стороны уполномочены на любом этапе процедуры медиации прекратить участие в медиации. Сторона, которая решает прекратить своё участие, должна уведомить в письменной форме противоположные стороны и медиатора об этом решении. Если медиатор считает, что медиация не имеет цели или стороны не следуют его инструкциям, он уполномочен прекратить медиацию.

Согласно ст. 8 Устава, соглашение, которое подписывается во время медиации, является обязательным для сторон, если оно пред-

ставлено в письменной форме и подписано представителями сторон.

Согласно ст. 9 Устава, стороны не имеют права без письменного согласия сторон медиации раскрывать любую информацию, которая была или может быть получена во время проведения медиации. Это обязательство о конфиденциальности также применяется в судах. Однако сторона имеет право раскрывать в суде информацию по вопросу о соглашении, которое заключается во время медиации, если такое разглашение необходимо для обеспечения выполнения соглашения. Эта статья не применяется к информации, которая была раскрыта общественности или считается общими знаниями.

Согласно ст. 10 Устава, медиатор не имеет права без письменного согласия сторон раскрывать любую информацию, которая была или может быть собрана во время медиации. Стороны не обязаны вызывать медиатора в качестве свидетеля в частном судебном процессе в суде с целью заставить его раскрыть любую такую информацию. Медиатор не имеет права без одобрения стороны раскрывать информацию противоположных сторон, которую ему предоставили во время медиации. Медиатор, выполняя другую работу, не имеет права без одобрения сторон использовать любую информацию, которую он собрал или мог собрать во время медиации.

Согласно ст. 11 Устава, коммерческий спор, который находится в процессе медиации, не передаётся в арбитражный суд, Правительство или любой другой арбитражный орган. Если коммерческий спор, который планируют разрешать посредством медиации, уже находится на рассмотрении в арбитражном суде, Правительстве или любом арбитражном органе, стороны должны прекратить рассмотрение спора при попытке осуществления медиации.

Согласно ст. 12 Устава, Правление арбитражного суда Торгово-промышленной палаты Исландии устанавливает регистрационный сбор за проведение медиации и га-

<sup>34</sup> Iceland Chamber of Commerce — URL: <http://www.chamber.is/>

<sup>35</sup> The Nordic Arbitration Centre | Viðskiptaráð Íslands — URL: <http://chamber.is/services/NAC>

<sup>36</sup> The statutes of the court of arbitration of the Iceland chamber commerce of mediation — URL: [http://vi.is/files/Statutes%20on%20mediation\\_1189490311.pdf](http://vi.is/files/Statutes%20on%20mediation_1189490311.pdf)



рантию на стоимость процедуры, которые должны выплатить стороны до начала медиации. Каждая сторона несёт свои расходы при разбирательстве. Плата медиатору распределяется поровну между сторонами, и они несут полную солидарную ответственность за выплату всей суммы.

Согласно ст. 13 Устава, Торговая палата Исландии не несёт ответственности за любые убытки, которые могут возникнуть в результате действий медиатора при проведении медиации.

Согласно ст. 14 Устава, споры, которые могут возникнуть в ходе проведения медиации, передаются в Арбитражный суд Торгово-промышленной палаты Исландии.

Таким образом, Устав арбитражного суда Торговой палаты Исландии по медиации устанавливает правила проведения медиации, назначения медиатора, конфиденциальности сторон и медиатора в отношении медиации в области коммерческих споров.

Непосредственно Северный арбитражный центр не разрешает споры, а управляет разрешением споров посредством Арбитражных трибуналов в соответствии с арбитражными правилами Северного арбитражного центра<sup>37</sup> или другими процедурами или правилами, согласованными сторонами.

Если стороны разрешают спор в Северном арбитражном центре Торгово-промышленной палаты Исландии, Арбитражном суде Торгово-промышленной палаты Исландии и без указания конкретных правил, арбитраж регулируется этими Правилами, действующими с даты начала арбитража, с учётом любых изменений, которые могут быть приняты сторонами в письменной форме.

Согласно ст. 1 Правил, Северный арбитражный центр Торговой палаты Исландии является независимым арбитражным органом, ответственным за управление разрешением споров в соответствии с данными Правилами и другими процедурами или правилами, согласованными сторонами. Се-

верный арбитражный центр является единственным органом, уполномоченным осуществлять арбитражные разбирательства в соответствии с Правилами.

Согласно ст. 2 Правил, Совет Северного арбитражного центра принимает решения, предусмотренные Правилами, и имеет общую компетенцию по всем вопросам, связанным с управлением арбитражными разбирательствами. Решения Совета по всем вопросам, связанным с арбитражем, включая назначение, подтверждение, вызов или замену арбитров, рассматриваются как административные по своему характеру и являются окончательными и обязательными для сторон и Арбитражного трибунала.

Согласно ст. 5 Правил, заявитель подаёт в Секретариат запрос на арбитражное разбирательство. Секретариат уведомляет стороны о получении запроса и дате получения. Дата получения Секретариатом заявки считается датой начала арбитражного разбирательства. Наряду с общей информацией о сторонах и описания характера спора, запрос может также включать предложение о назначении единственного арбитра. Если, согласно арбитражному соглашению, заявитель предлагает кандидата для назначения арбитром, невозможность назначения данной кандидатуры или назначения арбитра в течение применимого периода времени влечёт за собой отказ от возможности его участия в составе Арбитражного трибунала.

Согласно ст. 6 Правил, запрос должен сопровождаться оплатой регистрационного взноса, который определяется в соответствии с графиком расходов, действующим на дату подачи запроса. Регистрационный взнос не возвращается. Если заявитель не оплатил регистрационный взнос в течение пяти дней с момента подачи запроса, Секретариат отклоняет запрос. Отклонение запроса не позволяет заявителю впоследствии подавать другой запрос по этому же спору.

Согласно ст. 7 Правил, Секретариат направляет запрос и прилагаемые к нему до-

кументы для ответчика в течение пяти рабочих дней с момента подачи заявки в сопровождении действующей версии Арбитражных правил. В течение 15 дней после уведомления ответчик представляет ответ на запрос в Секретариат. Получив ответ, Секретариат в течение пяти рабочих дней направляет копию ответа и прилагаемые к нему документы истцу.

Согласно ст. 8 Правил, все дела, рассматриваемые в арбитраже в соответствии с Правилами, незамедлительно передаются в Совет Северного арбитражного центра, который в течение пяти рабочих дней проверяет, заключено ли арбитражное соглашение в соответствии с Правилами, и в какой степени, после чего дело передается в Арбитражный трибунал. В противном случае все решения в отношении юрисдикции Арбитражного трибунала принимаются самим Арбитражным трибуналом.

Согласно ст. 9 Правил, Совет Северного арбитражного центра отклоняет дело полностью или частично, если:

- существует очевидный недостаток подведомственности в отношении спора;
- аванс на стоимость арбитража не выплачивается полностью в соответствии со статьей 48 Правил;

или

- сторона не выполнила просьбу о предоставлении дополнительной информации в соответствии со статьей 29 Правил.

Согласно ст. 10 Правил, Совет может по просьбе стороны объединить два или более арбитража, в соответствии с Правилами, в единый арбитраж при условии, что:

- все заинтересованные стороны согласились на консолидацию;
- требования в арбитражных разбирательствах принимаются в рамках одного и того же арбитражного соглашения;
- арбитраж возникает из одинаковых правовых отношений и Совет считает претензии совместимыми.

Согласно ст. 11 Правил, стороны могут договориться о количестве арбитров. Если

стороны не согласовали количество арбитров, Арбитражный трибунал состоит из единственного арбитра. Тем не менее, когда стороны не договорились о количестве арбитров, Совет Северного арбитражного центра может по просьбе любой стороны или по собственной инициативе решить, что спор должен разрешаться тремя арбитрами. При принятии таких решений следует учитывать сложность дела и экономическое значение спора.

Согласно ст. 12 Правил, Совет является единственным органом, который может назначить арбитров в соответствии с Правилами. Если стороны договорились, что любой арбитр должен быть назначен одним или несколькими назначающими органами, кроме Совета, это соглашение должно рассматриваться как соглашение о назначении арбитра для всех целей. Совет может отказать в назначении любого кандидата в арбитры, если он определит, что кандидат не является подходящим, независимым или беспристрастным. Генеральный секретарь может утверждать в качестве дополнительных арбитров единоличных арбитров и председательствующих арбитров лиц, выдвинутых сторонами, или в соответствии с их конкретными соглашениями при условии, что заявление о независимости арбитров, представленное потенциальным арбитром, не содержит никакой оговорки в отношении беспристрастности и не вызвало возражений сторон. Подтверждение этого сообщается Совету Северного арбитражного центра на его следующей сессии. Если Генеральный секретарь считает, что потенциальный дополнительный арбитр, единоличный арбитр или председательствующий арбитр не должен быть подтверждён, вопрос должен быть предоставлен Совету Северного арбитражного центра для принятия окончательного решения.

Согласно ст. 13 Правил, Арбитражный трибунал считается составленным в день, когда Совет подтверждает назначение последнего арбитра. Как только все члены Арбитражного трибунала назначены Советом, Секретариат уведомляет стороны о составе Арбитражного трибунала, арбитров, один

<sup>37</sup> Nordic arbitration centre of the Iceland Chamber of Commerce, Arbitration rules 2013 — URL: [http://vi.is/thjonusta/2016\\_12\\_15%20ger%C3%B0ard%C3%B3msreglur\\_ensk%20%C3%BAtg%C3%A1fa.pdf](http://vi.is/thjonusta/2016_12_15%20ger%C3%B0ard%C3%B3msreglur_ensk%20%C3%BAtg%C3%A1fa.pdf)



из которых является председательствующим арбитром. Если существует несколько заявителей и ответчиков, то Арбитражный Трибунал должен состоять из единоличного арбитра, и все спорящие стороны совместно назначают единоличного арбитра для подтверждения в соответствии со ст. 12 Правил. Если стороны не могут сделать такое совместное назначение в течение периода времени, предусмотренного в ст. 12 Правил, или в течение любого другого периода времени, установленного Секретариатом, единоличного арбитра назначает Совет.

Согласно ст. 15 Правил, каждый арбитр, участвующий в арбитраже в соответствии с Правилами, должен быть и оставаться на протяжении всего арбитражного процесса беспристрастным и независимым. Арбитрам запрещается принимать чью-либо сторону и предлагать любой стороне консультации, относящиеся к предмету спора. Арбитр должен немедленно сообщить сторонам, другим арбитрам и Секретариату в письменной форме любые обстоятельства, которые могут привести к оправданию сомнений в его беспристрастности или независимости, которые возникают в ходе арбитражного процесса.

Согласно ст. 17 Правил, Совет по своей собственной инициативе или по просьбе любой стороны или члена Арбитражного трибунала, аннулирует назначение арбитра, если:

- совет принимает аргументированную отставку арбитра, заявляя основания отставки;
- совет принимает решение об исключении арбитра, согласованного всеми сторонами;
- совет поддерживает отвод, выдвинутый стороной против арбитров;
- арбитр действует с преднамеренным нарушением Правил или не действует справедливо и беспристрастно между сторонами или не проводит участие в арбитражном процессе с разумным усердием;
- арбитр умирает или тяжело болен.

Согласно ст. 18 Правил, арбитр заменяется другим арбитром, когда:

- арбитр не принимает назначение;
- назначение арбитра не подтверждено в соответствии со ст. 12 Правил;
- назначение арбитра отменяется в соответствии со ст. 17 Правил.

Согласно ст. 21 Правил, с учётом любого соглашения, заключённого между сторонами в письменной форме и Правил, Арбитражный трибунал может вести арбитраж таким образом, как он считает нужным, при условии, что к сторонам обращаются в равной степени надлежаще на каждой стадии разбирательства и каждая сторона получает разумную возможность представить свое дело. Арбитражный суд при осуществлении своих полномочий проводит разбирательство так, чтобы избежать ненужной задержки и лишних расходов и обеспечить справедливый и эффективный процесс урегулирования спора для сторон.

Согласно ст. 22 Правил, местом проведения арбитражного разбирательства является столица Исландии Рейкьявик, если Совет не определил с учётом всех обстоятельств и после консультаций со сторонами, что другое место является более уместным.

Согласно ст. 24 Правил, стороны могут свободно согласовывать применяемые нормы права Арбитражным трибуналом по существу спора. В случае несоблюдения такого соглашения Арбитражный трибунал применяет нормы права, которые он считает наиболее подходящими. При определении того, какие нормы права наиболее подходят, Арбитражный трибунал рассматривает характер взаимоотношений между сторонами, нормы права, с которыми спор имеет самую близкую связь и любые другие соответствующие обстоятельства.

Согласно ст. 34 Правил, Арбитражный трибунал может по собственной инициативе после консультации со сторонами или в соответствии с просьбой стороны назначить одного или нескольких независимых экспертов и сообщить ему в письменной форме вопросы, которые будут определены Арбитражным Трибуналом. Арбитражный трибунал

определяет круг ведения эксперта, который сообщается сторонам и Секретариату.

**Омбудсмен.** Концепция создания независимых органов для мониторинга деятельности Правительства в области защиты прав личности была впервые разработана в Швеции, где в 1809 году был назначен первый в истории «взрослый» омбудсмен. Позднее примеру Швеции последовала в 1919 году Финляндия, в 1955-м — Дания и в 1962 году — Норвегия.

Институт Омбудсмана в Исландии появился в 1995 году. В скандинавских странах дети материально более обеспечены, нежели в других регионах мира. Большинство детей в этих странах вырастают в хороших условиях. Они живут в безопасности и финансовом достатке. Однако это касается не всех. Для некоторых жизнь осложняется недостатком внимания, насилием, издевательствами, что впоследствии может привести к злоупотреблению алкоголем и наркотическими средствами, проблемам с обучением и трудоустройством. Чтобы решить указанные проблемы, нужен такой институт, как Уполномоченный по правам ребенка.

Независимость — одна из отличительных черт института Уполномоченного по правам ребенка в скандинавских странах. Омбудсмен не может быть объектом манипулирования со стороны правительства, какой-либо политической партии или чиновников. Никто не должен вмешиваться в деятельность Уполномоченного по правам ребенка, ведь они должны активно отстаивать права и законные интересы детей с независимых позиций. В большинстве из скандинавских стран институт Уполномоченного по правам ребенка был учреждён в соответствии с законом, принятым на основе специально внесённого для этой цели законопроекта. Таким образом, Уполномоченный не подотчётен Правительству. Следовательно, он относи-

тельно независим от политического вмешательства и может открыто критиковать политику и различные решения, касающиеся прав и законных интересов детей.

Должность или ведомство омбудсмана по правам ребенка традиционно определяется как независимый законодательно учрежденный орган, созданный для отстаивания прав и интересов детей. Самый первый закон, которым была учреждена такая должность, назывался «Закон о норвежском омбудсмене по правам ребёнка» 1981 года<sup>38</sup>, в тексте которого эта должность именуется как комиссар по правам ребёнка<sup>39</sup>.

В Исландии омбудсмен по делам детей назначается премьер-министром. Перед омбудсменом поставлена задача «облегчить судьбу детей, а также стоять на страже их интересов, потребностей и прав». Таким образом, он имеет полномочия расследовать действия организаций или их сотрудников, наносящие ущерб правам, потребностям или интересам детей<sup>40</sup>. Тем не менее в Исландии Уполномоченный по правам ребенка выступает в роли защитника интересов всех детей и не обладает какими-либо предусмотренными законом полномочиями вмешиваться в рассмотрение конкретных дел, т.е. без индивидуального представительства.

Для Уполномоченных всех скандинавских стран предусмотрено требование ежегодно делать доклад (отчёт) о своей деятельности, о соблюдении прав детей и молодёжи, о выявленных недостатках в законодательстве. Данный доклад (отчёт) является неотъемлемой частью мониторинга за состоянием дел в сфере защиты прав детей. Ведь именно в данном докладе (отчёте) указывается, с какими проблемами столкнулось государство в сфере защиты прав детей, как оно может их решить. При этом необходимо учитывать, что Уполномоченный по правам ребёнка производит независимую оценку состояния дел.

<sup>38</sup> The Ombudsman for Children in Norway — URL: <https://www.regjeringen.no/en/dep/bld/organisation/Offices-and-agencies-associated-with-the-Ministry-of-Children-and-Equality/The-Ombudsman-for-Children-in-Norway/id418030/>

<sup>39</sup> Защита прав ребенка: социальный и юридический аспекты.— М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), 2000.— 184 с.

<sup>40</sup> Институт Уполномоченных по правам ребёнка // Дайджест основных сведений по важнейшим проблемам в области прав ребенка / ЮНИСЕФ.— М.: Интердиалект+, 1997.— С. 11



В отличие от ряда Европейских стран, в законодательстве скандинавских стран предусмотрен срок полномочий Уполномоченного по правам ребёнка. В Норвегии и Дании он составляет четыре года, в Исландии — пять лет, в Швеции — шесть лет. В законодательстве Норвегии и Исландии предусмотрено, что лицо может занять эту должность повторно, но не более двух сроков подряд.

Исландия ратифицировала Конвенцию о правах ребенка<sup>41</sup> в 1992 году, однако Конвенция еще не легализована в этой стране. Хотя ратификация обязывает исландское Правительство соблюдать и выполнять положения Конвенции, они редко упоминаются в разрешении дел властями и судами. Омбудсмен по делам детей считает важным узаконить Конвенцию, с тем чтобы она всё чаще использовалась на практике и дети и взрослые имели больше прав. Это особенно важно с учётом судебных решений, которые противоречат положениям Конвенции<sup>42</sup>. Один из вопросов, который подчеркивает Омбудсмен по делам детей, представляя Конвенцию, состоит в том, чтобы дети и взрослые были знакомы с ней и знали, какие права она предоставляет. Презентации Конвенции нужно проводить регулярно, не пропуская ни одной группы детей.

В этом контексте чрезвычайно важно, чтобы все лица и учреждения, занимающиеся проблемами детей, — учителя, полиция, суды, органы по защите детей и т.д. — были хорошо знакомы с содержанием Конвенции. Полное знание прав детей повышает вероятность того, что дети получают помощь, в которой нуждаются.

Так, например, ст. 2 Конвенции раскрывает сущность недискриминации уязвимых групп. Несмотря на то, что большинство детей в Исландии живут в хороших условиях, некоторые группы детей уязвимы и не пользуются теми же правами, что и другие дети.

Это особенно касается детей иностранного происхождения, детей с особыми потребностями и детей менее обеспеченных родителей. Например, исследования показывают, что дети иммигрантов обычно чувствуют себя хуже своих исландских сверстников.

Статья 3 Конвенции, закрепляющая интересы ребёнка, затрагивает также вопрос медиации. Как было рассмотрено ранее, согласно Закону о детях № 76/2003, окружной комиссар (медиатор) предлагает услуги медиации от экспертов-консультантов сторонам в семейных спорах. Такая услуга может существенно повлиять на благополучие в семье и предотвратить споры между родителями. Однако Омбудсмен в своем отчёте отмечает, что услуги семейной медиации не являются доступными от всех окружных комиссаров. Когда Омбудсмен изучил данный вопрос, то пришёл к выводу, что финансирование государством услуг медиации исчерпано и дальнейшее предоставление услуг медиации приостановлено. Вслед за запросом Омбудсмана было объявлено, что ожидалось дальнейшее финансирование и возобновление предоставления услуг. Финансирование было получено, как и было обещано, однако услуги медиации значительно изменились из-за мер по сокращению затрат. Основное изменение заключается в том, что расходы на проезд лицам, ищущим такие услуги, не субсидируются, им доступны только сами услуги медиации. Специализированные услуги, предлагаемые в связи с медиацией, доступны только в некоторых муниципалитетах, следовательно, многие люди должны проезжать большие расстояния, чтобы обратиться к медиатору. Омбудсмен по делам детей обеспокоен этим изменением и считает, что увеличение расходов на поездки может означать, что некоторые группы не будут пользоваться услугами из-за стоимости<sup>43</sup>. Следовательно,

существует риск того, что дети будут подвергаться дискриминации на финансовой основе, что является нарушением ст. 2 Конвенции.

В Исландии Омбудсмен Альтинги избирается Альтингом, как это дополнительно разъясняется в Законе № 85/1997<sup>44</sup>. Роль Омбудсмана Альтинги заключается в надзоре за обеспечением прав граждан Правительством страны<sup>45</sup>. Омбудсмен должен обеспечить соблюдение недискриминации в администрации в соответствии с Законом. Закон № 85/1997 закрепляет несколько способов выполнения роли. Во-первых, рассмотрение дел по жалобе заинтересованными лицами. Во-вторых, Омбудсмен уполномочен действовать по собственной инициативе. В-третьих, Омбудсмен может заниматься так называемым «презрением» действующего законодательства, общей власти или административной практики.

Скандинавские страны позднее всего обратились к опыту применения альтернативных способов разрешения споров, по сравнению с европейскими странами. Например, представшая перед нами в сегодняшнем виде процедура посредничества (медиация) пришла из Соединённых Штатов Америки, где сложилась в 60-е годы XX века. В страны Европейского союза — Австрию, Великобританию, Германию, Францию — медиация пришла только в 1980-е годы, а в Россию, Финляндию, Данию, Швецию, Исландию — с начала 1990-х годов. Если использование способов ADR в национальном праве Великобритании, Австрии, Германии, Франции строится на принципах и правилах, которые установлены как национальным законодательством, так и международными правовыми документами, то скандинавские страны, такие как Швеция, Финляндия, Дания, Исландия в конце 1990-х годов заимствовали у стран Европы принципы и порядок проведения этих процедур.

#### Библиографический список

1. Защита прав ребенка: социальный и юридический аспекты. — М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), 2000. — 184 с.
2. Институт Уполномоченных по правам ребенка // Дайджест основных сведений по важнейшим проблемам в области прав ребенка / ЮНИСЕФ. — М.: Интердиалект+, 1997. — С. 11
3. Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М.: РГГУ, 2001.
4. Парламентаризм. Проблемы теории, истории, практики. М.: Юрлитинформ, 2010
5. Dómarar — Hæstiréttur Íslands — URL: <https://www.haestirettur.is/haestirettur/domarar/>
6. Vinnumálastofnun: Forsíða — URL: <https://www.vinnumalastofnun.is/>
7. 80/1938: Lög um stéttarfélög og vinnudeilur | Lög | Alþingi — URL: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1938080.html>
8. European Consumer Centres Network — URL: <http://ec.europa.eu/consumers/ecc/>
9. ECC Iceland — URL: <http://www.eccisland.is/en/about-ecc-net/ecc-iceland>
10. ECC Iceland | Neytendasamtökin — URL: <https://www.ns.is/is/node/1440>
11. The Insurance Complaints Committee | Financial Supervisory Authority — URL: <https://en.fme.is/supervision/consumer-affairs/the-insurance-complaints-committee/>
12. Complaints Committees — URL: [https://www.island.is/en/consumer\\_issues/advice\\_complaints\\_legal\\_assistance/complaint\\_committees/](https://www.island.is/en/consumer_issues/advice_complaints_legal_assistance/complaint_committees/)
13. The Consumers' | Association of Iceland — URL: <https://www.ns.is/en>
14. SA-Confederation of Icelandic Employers — Samtök atvinnulífsins — URL: <http://www.vinnumarkadur.outcome.is/english/>

<sup>44</sup> Act No. 85/1997 on the Althing Ombudsman — URL: <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxweice.htm>

<sup>45</sup> Омбудсмен Альтинги — URL: <http://www.umbodsmaduralthingis.is/img/site-logo.gif>



15. Consumer Agency — Neytendastofa — URL: <http://www.neytendastofa.is/english/>
16. Housing | Ministry of Welfare — URL: <https://eng.velferdarraduneyti.is/information/housing/>
17. Hagsmunasamtök heimilanna — URL: <http://www.heimilin.is/varnarthing/english/about.html>
18. ADR-Bodies in Iceland — URL: [https://www.ns.is/sites/default/files/gogn/adr\\_bodies\\_in\\_iceland.pdf](https://www.ns.is/sites/default/files/gogn/adr_bodies_in_iceland.pdf)
19. 50-State Chart of Small Claims Court Dollar Limits — URL: <http://www.nolo.com/legal-encyclopedia/small-claims-suits-how-much-30031.html>
20. Úrskurðarnefndir — URL: <https://www.island.is/thjonusta/neytendamal/radgjof-rettaradstod/urskurdarnefndir/>
21. 91/1991: Lög um meðferð einkamála — URL: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1991091.html>
22. Childrens Act no. 76/2003 — URL: [https://eng.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2013/Barnalog\\_thyding\\_020513.pdf](https://eng.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2013/Barnalog_thyding_020513.pdf)
23. Legislation Iceland — URL: <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxweice.html>
24. 19/1940: Almenn hegningarlög | Lög | Alþingi — URL: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1940019.html>
25. Lög um breytingu á lögum nr. 61/2012 — URL: <http://www.althingi.is/altext/stjt/2012.144.html>
26. Adoption Act N°130/1999 — URL: <https://eng.innanrikisraduneyti.is/laws-and-regulations/english/adoption>
27. The Icelandic Adoption Society — Íslensk ættleiðing — URL: <http://www.isadopt.is/is/english>
28. The State Conciliation and Mediation Officer — URL: <https://eng.velferdarraduneyti.is/agencies/nr/1705>
29. UNU-GEST — URL: <https://gest.unu.edu/>
30. Nordic Women Mediators — URL: <https://gest.unu.edu/en/research/nordic-women-mediators>
31. Iceland Chamber of Commerce — URL: <http://www.chamber.is/>
32. The statutes of the court of arbitration of the Iceland chamber commerce of mediation — URL: [http://vi.is/files/Statutes%20on%20mediation\\_1189490311.pdf](http://vi.is/files/Statutes%20on%20mediation_1189490311.pdf)
33. Nordic arbitration centre of the Iceland Chamber of Commerce, Arbitration rules 2013 — URL: [http://vi.is/thjonusta/2016\\_12\\_15%20ger%C3%B0ard%C3%B3msreglur\\_ensk%20%C3%BAtg%C3%A1fa.pdf](http://vi.is/thjonusta/2016_12_15%20ger%C3%B0ard%C3%B3msreglur_ensk%20%C3%BAtg%C3%A1fa.pdf)
34. The Ombudsman for Children in Norway — URL: <https://www.regjeringen.no/en/dep/bld/organisation/Offices-and-agencies-associated-with-the-Ministry-of-Children-and-Equality/The-Ombudsman-for-Children-in-Norway/id418030/>
35. 35. Convention on the Rights of the Child Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 entry into force 2 September 1990 — URL: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
36. Report of the Ombudsman for Children in Iceland to the UN Committee on the Rights of the Child — URL: [https://www.barn.is/media/19020/ub\\_report\\_to\\_the\\_un\\_committee\\_on\\_the\\_rights\\_of\\_the\\_child\\_2010.pdf](https://www.barn.is/media/19020/ub_report_to_the_un_committee_on_the_rights_of_the_child_2010.pdf)
37. Report of the Ombudsman for Children in Iceland to the UN Committee on the Rights of the Child — URL: [https://www.barn.is/media/19020/ub\\_report\\_to\\_the\\_un\\_committee\\_on\\_the\\_rights\\_of\\_the\\_child\\_2010.pdf](https://www.barn.is/media/19020/ub_report_to_the_un_committee_on_the_rights_of_the_child_2010.pdf)
38. Act No. 85/1997 on the Althing Ombudsman — URL: <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxweice.htm>
39. Омбудсмен Альтинги — URL: <http://www.umbodsmaduralthingis.is/img/site-logo.gif>



**Николаева Ирина Геннадьевна**

*Доцент кафедры «Таможенное право и организация таможенного дела»  
Юридического института ФГБОУ ВО «Российский университет транспорта (МИИТ)»,  
кандидат экономических наук  
E-mail: [ig.nikolaeva@mail.ru](mailto:ig.nikolaeva@mail.ru)*

## **РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ В РАМКАХ СЕВЕРОАМЕРИКАНСКОЙ ЗОНЫ СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ**

### **Аннотация.**

Предмет исследования: рассмотрение способов разрешения споров в рамках североамериканской зоны свободной торговли. В статье рассматриваются: разрешение инвестиционных споров, разрешение споров по вопросам, связанным с антидемпинговыми и компенсационными пошлинами, споры общего характера, а также альтернативные способы разрешения споров в НАФТА.

Целью настоящей статьи является рассмотрение современной системы разрешения инвестиционных споров, разрешения споров по вопросам, связанным с антидемпинговыми и компенсационными пошлинами, споров общего характера, а также альтернативных способов разрешения споров в НАФТА.

Методологию исследования составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы, системный подход.

В работе на основе обобщения ведущих зарубежных практик проведён глубокий обзор и анализ законодательства стран североамериканской зоны свободной торговли по вопросам разрешения споров, в том числе альтернативными способами.

Выводы исследования могут быть использованы в дальнейших исследованиях по данному вопросу, а также в учебном процессе.

**Ключевые слова.** Зона свободной торговли, разрешение споров, североамериканская зона свободной торговли, альтернативные способы разрешения споров.

### **Abstract.**

Scope of the study: consideration of dispute settlement methods within the North American Free Trade Area. The article examines: the resolution of investment disputes, the resolution of disputes on issues related to anti-dumping and countervailing duties, general disputes, as well as alternative dispute resolution in NAFTA.

The aim of the article is to consider a modern system for resolving investment disputes, resolving disputes on issues related to anti-dumping and countervailing duties, general disputes, and alternative dispute resolution in NAFTA.

Research methods are comparative, formal-legal, analytical methods, system approach.

The work, based on the synthesis of leading foreign practices, carried out an in-depth review and analysis of the legislation of the countries of the North American Free Trade Area on dispute resolution issues, including alternative methods.

The findings of the study can be used in further studies on this issue, as well as in the educational process.

**Keywords.** Free trade area, dispute resolution, North American free trade area, alternative dispute resolution.





Соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли во многом ориентировалось на модель европейской экономической интеграции, однако, поскольку речь шла лишь о создании зоны свободной торговли и основной целью было снятие барьеров и ограничений в торговле между странами-участницами, не предусматривалось ни создания наднациональных норм, ни межгосударственных административных или судебных органов. В то же время, как и любая международно-правовая система, требующая от стран-участниц выполнения определённых обязательств и соблюдения ограничений, НАФТА нуждалась в механизме разрешения конфликтов и урегулирования разногласий. В рамках Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли было создано, по сути, несколько таких механизмов, которые призваны обе-

#### Разрешение инвестиционных споров

Основу первого механизма разрешения инвестиционных споров в рамках НАФТА составляет включённый в главу 11 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли раздел В — «Разрешение споров между государством-участником и инвестором из другого государства-участника».

Целью указанного раздела являлось установление механизма для разрешения инвестиционных споров, которой:

- 1) обеспечивал бы равный режим для иностранных инвесторов всех государств-участников в соответствии с международно-правовым принципом взаимности;
- 2) закреплял бы процедурные гарантии разрешения споров беспристрастным арбитражем.

Согласно положениям раздела В главы 11 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, указанным механизмом разрешения инвестиционных споров с принимающей стороной могут пользоваться:

спечить реализацию принципов свободной торговли и защиты иностранных инвестиций, создать в рамках стран-участниц бизнес-климат, отличающийся стабильностью, предсказуемостью и отсутствием дискриминации, а также обеспечить процедурную базу для разрешения споров и защиты экономических интересов участников международной торговли.

Основу механизмов разрешения споров в рамках НАФТА составляют нормы, содержащиеся в следующих главах Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли:

- Глава 11 — Инвестиции.
- Глава 19 — Антидемпинговые и компенсационные пошлины.
- Глава 20 — Институциональная структура и процедуры разрешения споров.

- иностранные инвесторы, выступающие от своего имени (ст. 1116 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли);
- иностранные инвесторы, выступающие от имени юридического лица, созданного в принимающем государстве, в отношении которого данный иностранный инвестор является собственником или которое он контролирует прямо или косвенно (ст. 1117 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли).

При этом основанием для обращения к процедуре разрешения споров в рамках раздела В главы 11 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли является невыполнение принимающим государством обязательств, предусмотренных:

- разделом А или ст. 1503(2) (Государственные предприятия) Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли<sup>1</sup>;

- статьёй 1502(3)(а) (Монополии и государственные предприятия) Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли в случаях, если действия монополии нарушают обязательства государства-участника, предусмотренного разделом А<sup>2</sup>.

При этом к механизму разрешения споров а рамках раздела В главы 11 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли иностранный инвестор, выступающий от своего имени, может прибегнуть только в случае, если данный инвестор понёс убытки или ему был причинён ущерб перечисленными выше нарушениями обязательств, допущенными принимающим государством.

Наконец, ещё одно ограничение, предусматриваемое как ст. 1116, так и ст. 1117 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, касается срока исковой давности. Данный срок ограничивается тремя годами со дня, когда инвестор узнал или должен был узнать о нарушении обязательств со стороны принимающего государства и об убытках или ущербе, либо, соответственно, когда предприятие с иностранными инвестициями узнало или должно было узнать о нарушении обязательств со стороны принимающего государства и об убытках или ущербе.

Первым шагом на пути разрешения споров между инвесторами и принимающим государством в рамках раздела В главы 11

Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли является разрешение споров посредством доарбитражных (альтернативных) процедур. Согласно ст. 1118 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, стороны в споре обязаны вначале попытаться разрешить спор путём проведения консультаций и переговоров. И только в случае, если ни консультации, ни переговоры не повлекли за собой приемлемое для сторон решение спора, последний может быть передан на рассмотрение арбитража.

Раздел В главы 11 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли предусматривает возможность инвестора выбрать один из следующих трёх арбитражных механизмов:

разрешение спора в соответствии с Конвенцией об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств;

- 1) разрешение спора в соответствии с Правилами дополнительного производства Международного центра по урегулированию инвестиционных споров;
- 2) разрешение спора в соответствии с Арбитражным регламентом Комиссии Организации Объединённых Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

Однако и этими тремя арбитражными механизмами выбор инвестора не ограничи-

Согласно ст. 1503(2) Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, каждая из договаривающихся сторон обязана посредством нормативно-правового контроля, административного надзора или применения иных мер обеспечить, чтобы любое государственное предприятие, которое договаривающаяся сторона использует или создаёт, действовало таким образом, чтобы его действия не нарушали обязательств договаривающейся стороны, предусмотренных главами 11 (Инвестиции) и 14 (Финансовые услуги), если такое предприятие осуществляет какие-либо регулятивные, административные или иные государственные функции, делегированные ему договаривающейся стороной, такие, например, как право на экспроприацию, выдачу лицензий, выдачу разрешений на проведение коммерческих операций или установление квот, сборов или иных платежей.

<sup>2</sup> Согласно статье 1502(3)(а) Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли каждая из договаривающихся сторон обязана, посредством нормативно-правового контроля, административного надзора или применения иных мер обеспечить, чтобы любая частная монополия, которую договаривающаяся сторона назначает, и любая государственная монополия, которую договаривающаяся сторона использует или назначает, действовала таким образом, чтобы её действия не нарушали обязательств договаривающейся стороны, предусмотренных ) Соглашением, если такая монополия осуществляет какие-либо регулятивные, административные или иные государственные функции, делегированные ей договаривающейся стороной в связи с монопольной продукцией или услугой, включая право на выдачу импортных и экспортных лицензий, выдачу разрешений на проведение коммерческих операций или установление квот, сборов или иных платежей.

<sup>1</sup> Раздел А предусматривает достаточно стандартный набор обязательств договаривающихся сторон в отношении инвестиций, осуществляемых на их территории инвесторами из других договаривающихся сторон. В него входят, в частности, такие обязательства, как установление национального режима и режима наиболее благоприятствуемой нации, недискриминация и защита инвестиций, обеспечение возможности международных переводов платежей, выплата компенсации в случае экспроприации и т.д.



вается, поскольку инвестор может выбрать обращение за разрешением инвестиционного спора в соответствующий национальный судебный орган принимающего государства.

Обращение к механизму разрешения споров, предусмотренному Конвенцией об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств, возможно в том случае, если и принимающее государство, и государство иностранного инвестора являются участниками данной Конвенции<sup>3</sup>. В настоящий момент только два из трёх государств, участвующих в НАФТА, участвуют и в Конвенции: США и Канада<sup>4</sup>. Таким образом, данный механизм доступен только для разрешения споров между американскими инвесторами и Канадой и канадскими инвесторами и США. Ни споры канадских или американских инвесторов с Мексикой, ни споры мексиканских инвесторов с США, согласно Конвенции, рассматриваться не могут.

Обращение к механизму разрешения споров в соответствии с Правилами дополнительного производства Международного центра по урегулированию инвестиционных споров возможно, если либо принимающее государство, либо государство иностранного инвестора (но не оба этих государства) является участником Конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств<sup>5</sup>. К данному механизму могут прибегать мексиканские инвесторы в спорах с Канадой или США или канадские и американские инвесторы в спорах с Мексикой.

Наконец, на обращение к механизму разрешения споров в соответствии с Арби-

тражным регламентом ЮНСИТРАЛ никаких ограничений в Соглашении о Североамериканской зоне свободной торговли не установлено.

К каждому из трёх перечисленных механизмов разрешения инвестиционных споров применяются соответствующие арбитражные правила. В первом случае это правила, содержащиеся в самой Конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств; во втором — правила, включённые в Правила дополнительного производства Международного центра по урегулированию инвестиционных споров; в третьем — правила Арбитражного регламента ЮНСИТРАЛ. Вместе с тем все указанные правила применяются к разрешению спора с учётом особенностей раздела В главы 11 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли.

Если рассматривать такой основополагающий принцип арбитражного разрешения споров, как обязательность согласия сторон на передачу спора на рассмотрение арбитража, то этот принцип также учитывался при формировании механизма разрешения инвестиционных споров, предусмотренного разделом В главы 11 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли.

Так, ст. 1121 (1) (а) Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли предусматривает, что иностранный инвестор, действующий от своего имени, может подавать заявление об арбитраже только в случае, если он выразил своё согласие на арбитражное разбирательство в порядке, установленном Соглашением о Североамериканской зоне свободной торговли. Анало-

гично, статья 1121(2)(а) Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли устанавливает, что инвестор, действующий от имени юридического лица, созданного в принимающем государстве, имеет право на подачу заявления об арбитраже только в случаях, когда и инвестор, и само указанное юридическое лицо выразили свое согласие на арбитражное разбирательство в порядке, установленном Соглашением о Североамериканской зоне свободной торговли.

Такой порядок закреплён в ст. 1122 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли. Однако данная норма носит отсылочный характер. Согласно данной статье и согласие на арбитражное рассмотрение спора, и подача заявления об арбитраже должны удовлетворять требованиям:

- главы II Конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств и Правилам дополнительного производства Международного центра по урегулированию инвестиционных споров;
- статьи II Конвенции Организации Объединённых Наций о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений<sup>6</sup>;
- статьи I Интерамериканской конвенции о международном коммерческом арбитраже<sup>7</sup>.

Следует обратить внимание на тот факт, что по условиям раздела В главы 1 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли подавать заявления об арбитражном рассмотрении инвестиционных споров могут лишь иностранные инвесторы, тогда как для принимающих государств такой возможности не предусмотрено.

Количество арбитражных разбирательств инвестиционных споров в рамках главы 11 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли сравнительно невелико и ограничивается несколько-

ми десятками. Основания для инициации арбитражного разбирательства могут быть самые различные, как и результаты арбитражного разбирательства.

Необходимо подчеркнуть, что для рассмотрения арбитражным судом споров в рамках главы 11 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, и сами истцы, и существо спора должно соответствовать условиям данной главы. Последствия несоответствия указанным условиям можно проиллюстрировать на примере арбитражного разбирательства спора, инициированного против США 12 марта 2004 года канадской корпорацией Grand River Enterprise Six Nations, Ltd, а также несколькими физическими лицами — гражданами Канады: Джерри Монтуром, Кеннетом Хиллом и Артуром Монтуром. Данное арбитражное разбирательство было инициировано в соответствии с Арбитражным регламентом ЮНСИТРАЛ и рассматривалось Международным центром по урегулированию инвестиционных споров.

Суть спора составляло требование заявителей, осуществляющих предпринимательскую деятельность в табачной отрасли, о возмещении убытков, которые, по их мнению, были причинены им вследствие реализации условий мирового соглашения, заключённого в 1998 году между генеральными прокурорами ряда штатов США и несколькими наиболее крупными американскими табачными компаниями, а также принятия и применения на основании указанного мирового соглашения ряда законодательных актов на уровне штатов. Материально-правовой базой претензий стали следующие статьи Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли: ст. 1102 (национальный режим), ст. 1103 (режим наиболее благоприятствуемой нации), ст. 1104 (принцип применения более выгодного из национального режима или режима наиболее благоприятствуемой нации), ст. 1105 (минимальные стандарты режима иностранных

<sup>3</sup> См.: Article 1120(1)(a) of the North American Free Trade Agreement. Официальный сайт Секретариата НАФТА: <https://www.nafta-sec-alena.org>. См. также: ст. 25 Конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств. Защита иностранных инвестиций в Российской Федерации (документы и комментарии). Библиотечка журнала «Вестник ВАС РФ». Специальное приложение к № 7, июль 2001 года.

<sup>4</sup> См.: список стран, участвующих в Конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств. Официальный сайт Международного центра по урегулированию инвестиционных споров: <http://icsid.worldbank.org>.

<sup>5</sup> См.: Article 1120(1)(b) of the North American Free Trade Agreement. Официальный сайт Секретариата НАФТА: <https://www.nafta-sec-alena.org>. См. также: Article 2(a) of the ICSID Additional Facility Rules. ICSID/11, April 2006.

<sup>6</sup> Конвенция Организации Объединённых Наций о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений. Вестник ВАС РФ, № 8, 1993.

<sup>7</sup> Inter-American Convention of International Commercial Arbitration. Done in Panama, January 30, 1975. 9 U.S. Code Chapter 3.



инвестиций по международному праву), ст. 1110 (экспроприация).

После семи лет арбитражного разбирательства 12 января 2011 года арбитражный суд принял решение, согласно которому у суда отсутствовала юрисдикция в отношении исков, заявленных Grand River Enterprise Six Nations, Ltd и Джерри Монтуром и Кеннетом Хиллом, поскольку они не осуществляли иностранных инвестиций на территории США в том понимании, в каком иностранные инвестиции определяются ст. 1139 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли. Данные лица не создавали предприятий на территории США и не осуществляли иной деятельности, подпадающей под признаки инвестиций согласно указанной норме. Их деятельность на территории США сводилась в основном в международно-торговой деятельности.

Что касается последнего из заявителей — Артура Монтура, то арбитражный суд в своём решении подтвердил, что он обладает юрисдикцией в отношении данного заявителя, поскольку имелись доказательства осуществления им на территории США существенной предпринимательской деятельности, которая соответствовала определению иностранных инвестиций согласно ст. 1139 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли. Однако арбитражный суд отказал в удовлетворении его требований по материально-правовым основаниям. По мнению арбитражного суда, заявитель не смог предоставить доказательств факта экспроприации или иных действий, равноценных экспроприации; он не был лишён собственности или контроля над его предприятием, которое, по представленным в суд сведениям, «процветало и разрасталось»<sup>8</sup>; не удалось ему доказать и непредоставление его инвестициям соответствующих режимов и минимальных стандартов, предусмотренных Соглашением о Североамериканской зоне свободной торговли.

Решение арбитражного суда по инвестиционным спорам в рамках главы 11 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли является окончательным и обязательным для сторон. При этом ст. 1136 (1) Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли подчёркивает, что окончательным это решение является только для сторон в споре и только в отношении конкретного спора, таким образом, определяя рамки преюдиции таких арбитражных решений.

Государства — участники Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли обязаны обеспечить возможность исполнения арбитражного решения на своей территории. При этом у иностранного инвестора есть выбор между нормативно-правовыми основаниями для обращения за исполнением решения, а именно между:

- исполнением решения на основании Конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств;
- исполнением решения на основании Конвенции Организации Объединённых Наций о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений;
- исполнением решения на основании Интерамериканской конвенции о международном коммерческом арбитраже.

Сложившаяся на сегодняшний день практика по исполнению таких решений демонстрирует готовность всех трёх государств — участников Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли исполнять решения, полученные в рамках механизмов урегулирования споров, предусмотренных данным соглашением. Даже США, традиционно рассматривающие обязательность исполнения иностранных судебных или арбитражных решений достаточно негативно, как определённое наднациональное делегирование полномочий<sup>9</sup>, к решениям, полученным в рамках механизмов разрешения споров НАФТА, относятся лояльно.

### Разрешение споров по вопросам, связанным с антидемпинговыми и компенсационными пошлинами

Альтернативу судебному рассмотрению национальными судами государств — участников НАФТА споров по антидемпинговым и компенсационным пошлинам составляет механизм, закреплённый в главе 19 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли. Этот механизм позволяет участникам международной торговли в рамках НАФТА обращаться за рассмотрением споров к независимым двунациональным комиссиям, которые согласно статье 1904 (1) Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли государства-участники обязаны создавать как альтернативу для судебного рассмотрения.

В соответствии со статьей 1902 (1) Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли каждое из государств-участниц оставляет за собой право принимать и применять антидемпинговые и компенсационные нормы и вводить соответствующие пошлины в отношении товаров, импортируемых из иного государства-участника. Под антидемпинговыми и компенсационными нормами понимаются законы, подзаконные акты, административные решения и судебные прецеденты. Применение таких защитных мер ограничивается определёнными требованиями. Так, в частности, принимающее такие меры государство-участник должно направить письменное предварительное уведомление о принятии таких норм или их изменении другим государствам-участникам, к которым будут применяться данные нормы, а также прежде, чем их принять, провести консультации с любым другим государством-участником по его запросу (ст. 1902(2) Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли).

Кроме того, принимаемые защитные меры не должны противоречить Генеральному соглашению по тарифам и торговле (ГАТТ), Соглашению о применении статьи VI ГАТТ или Соглашению об интерпретации и применении ст.ст. VI, XVI, XXIII ГАТТ, а также любых иных международных соглашений,

которые могут заменить указанные соглашения в будущем.

В целом, целью главы 19 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли является создание условий справедливости, предсказуемости и дальнейшей либерализации торговли в рамках НАФТА и в то же время обеспечение эффективных и справедливых «дисциплинарных» мер по предотвращению недобросовестной торговой практики.

Создаваемые в рамках главы 19 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли двунациональные комиссии могут использоваться для получения так называемых декларативных мнений относительно принимаемых государством-участником защитных мер. Такое мнение может быть получено по запросу того государства-участника, к которому применяются защитные меры. Если комиссия находит несоответствия между принимаемыми защитными мерами и обязательствами принимающего их государства, взятых им на основании Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, то комиссия может направить этому государству рекомендации по изменению или уточнению защитных мер. Государство-участник, принимающее защитные меры, обязано прореагировать на такие рекомендации и прибегнуть к механизму консультаций и(или) соответствующим образом доработать нормы, предусматривающие защитные меры.

В случае невыполнения этих действий или в случае, если взаимоприемлемое решение не найдено, государство, которое запрашивало мнение двунациональной комиссии, может либо принять своё соответствующее законодательство или административные меры, либо вовсе прекратить действие Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли в отношении с принявшим защитные меры государством.

Двунациональные комиссии могут использоваться также для получения так на-

<sup>8</sup> International Centre for Settlement of Investment Disputes. Award for Grand River Enterprise Six Nations, Ltd, et al. v. United States of America. January 12, 2011. P. 2.

<sup>9</sup> См., например, Curtis A. Bradley, International Delegations, The Structural Constitution, and Non-Self-Execution, 55 Stan. L. Rev. 1557 (2003).



зываемых декларативных мнений относительно принимаемых государством-участником защитных мер. Такое мнение может быть получено по запросу того государства-участника, к которому применяются защитные меры. Если комиссия находит несоответствия между принимаемыми защитными мерами и обязательствами принимающего их государства, взятых им на основании Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, то комиссия может направить этому государству рекомендации по изменению или уточнению защитных мер. Государство-участник, принимающее защитные меры, обязано прореагировать на такие рекомендации и прибегнуть к механизму консультаций и(или) соответствующим образом доработать нормы, предусматривающие защитные меры.

В случае невыполнения этих действий или в случае, если взаимоприемлемое решение не найдено, государство, которое запрашивало мнение двунациональной комиссии, может либо принять своё соответствующее законодательство или административные меры, либо вовсе прекратить действие Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли в отношении с принявшим защитные меры государством.

Механизм рассмотрения споров, устанавливаемый главой 19 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, отличается рядом особенностей. Во-первых, в него заложен инструментарий для обеспечения беспристрастного, а потому максимально объективного, рассмотрения споров. Осуществляется это за счёт двунационального характера независимых комиссий, тогда как национальные суды могут испытывать тенденцию к фаворитизму в отношении национальных интересов.

Во-вторых, особенностями отличается и характер передаваемых на рассмотрения независимых двунациональных комиссий

споров. По сути, на рассмотрение этих комиссий передаются не споры по пошлинам как таковые, а оспаривание решений уполномоченных национальных государственных органов, расследующих дела об антидемпинговых и компенсационных пошлинах.

В Канаде к таким уполномоченным государственным органам относятся:

- Канадское агентство по пограничным услугам<sup>10</sup>, занимающееся вопросами определения случаев демпинга и субсидий;
- Канадский международный торговый трибунал<sup>11</sup>, рассматривающий вопросы о причинении вреда либо о возможности причинения вреда национальным производителям или об угрозе замедления темпов развития национальных отраслей вследствие демпинговых и субсидиарных практик.

К расследующим государственным органам США относятся:

- Управление международной торговли Министерства торговли США<sup>12</sup>, проводящее расследование по вопросам определения случаев демпинга и субсидий;
- Комиссия по международной торговле США<sup>13</sup>, занимающаяся расследованием вопросов причинения вреда.

Наконец, в Мексике и теми, и другими видами расследования, то есть и фактологическими вопросами, и вопросами возмещения вреда, занимается Отдел международной торговли Министерства экономики<sup>14</sup>.

Решения указанных органов могут быть обжалованы в Канаде — в Федеральный суд Канады; в США — в Суд по международной торговле; в Мексике — в Федеральный финансовый трибунал<sup>15</sup>. Альтернативу такому обжалованию решений национальных органов в национальные же суды как раз и

создаёт глава 19 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли.

Наконец, спецификой данного механизма рассмотрения споров является то, что в его рамках происходит обжалование перечисленных выше органов не по всем случаям демпинга и субсидий, а только по случаям, связанным с импортом из государств — участников НАФТА (статья 1901 (1) Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли).

Механизм разрешения споров двунациональными комиссиями за годы функционирования НАФТА зарекомендовал себя достаточно эффективным средством, корректирующим решения национальных органов государств-участников. Случаев проведения подобных разбирательств сравнительно немного. При этом проведённые комиссиями разбирательства имели итогом как подтверждение решений национальных государственных органов, так и требование о доработке защитных мер.

Так, в деле *Certain Welded Large Diameter Line Pipe from Mexico*<sup>16</sup> двунациональная комиссия в своём решении от 29 августа 2011 года согласилось с решением государственного органа. В соответствии с материалами дела 2 октября 2007 года Комиссия по международной торговле США приняла решение, что отмена распоряжения об антидемпинговых мерах в отношении мексиканской *Certain Welded Large Diameter Line Pipe* повлечёт убытки или иные негативные последствия для американской металлургической промышленности в обозримом будущем. Не согласившись с этим решением, американская корпорация *U.S. Steel* обжаловала его в двунациональную комиссию на основании главы 19 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли. По мнению американских металлургов, в случае отмены решения об антидемпинговых мерах, мексиканские поставщики металла по-

лучали возможность конкурировать на американском рынке с японскими поставщиками и американскими производителями. При этом импорт металлургической продукции из Мексики, даже взятый отдельно от продукции других конкурентов, был способен нанести урон национальной отрасли.

Двунациональная комиссия, рассмотрев доводы сторон и приняв во внимание ценовые показатели и возможный объём поставок мексиканской продукции на рынок США и её соотношение с общим объёмом рынка, пришла к выводу, что отмена защитных мер не скажется негативно на положении национальных производителей, и подтвердила решение Комиссии по международной торговле США об отмене антидемпинговых защитных мер<sup>17</sup>.

В деле о пересмотре решения Министерства экономики Мексики по итогам антидемпингового расследования в отношении импорта карбамида со страной происхождения США и Российская Федерация от 23 мая 2002 года<sup>18</sup> комиссия, рассматривающая спор, вернула решение государственному органу в целях приведения решения Министерства в соответствие с решением комиссии.

Согласно материалам дела, в 1998 году мексиканская компания *Agro Nitrogenados, S.A. de C.V.* (позднее преобразованная в *Agromex Fertilizantes, S.A. de C.V.*) обратилась в Министерство экономики Мексики с просьбой расследовать недобросовестную торговую практику (демпинг) в сфере импорта в Мексику карбамида со страной происхождения США и Российская Федерация. 17 апреля 2000 года Министерство экономики опубликовало решение, которым завершило расследование вопроса о недобросовестной торговой практике без рассмотрения вопроса о применении каких-либо компенсационных пошлин. 4 мая 2000 года, не согласившись с решением Министерства экономики Мексики, компания *Agromex* об-

<sup>10</sup> Canada Border Service Agency (CBSA).

<sup>11</sup> Canadian International Trade Tribunal (CIIT).

<sup>12</sup> The Department of Commerce, International Trade Administration.

<sup>13</sup> The US International Trade Commission.

<sup>14</sup> Secretaría de Economía, Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.

<sup>15</sup> Tribunal Fiscal de la Federación.

<sup>16</sup> См.: *Certain Welded Large Diameter Line Pipe from Mexico. Decision of the Panel Reviewing the Determination of the International Trade Commission on Remand. Commission Final Decision. August 29, 11. Case: USA-MEX-2007-1904-03.*

<sup>17</sup> См.: там же, с. 18—19.

<sup>18</sup> См.: *Review of the Final Determination of the Antidumping Investigation on Imports of Urea, Originating in the United States of America and the Russian Federation. Commission Final Decision. May 23, 2002. Case: MEX-USA-00-1904-01.*



ратилась к механизму, предусмотренному согласно главе 19 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, и потребовала пересмотра указанного решения Министерства двунациональной комиссией.

Решение комиссии о возвращении решения Министерства на доработку было основано на том, что после анализа всех фактов, сведений и документации, представленной сторонами спора, комиссия пришла к выводу, в общем смысле сводящемуся к тому, что Министерство экономики недостаточно проработало проблему, в частности в отношении импорта карбамида со страной происхождения США<sup>19</sup>.

Решение двунациональной комиссии, функционирующей на основании главы 19 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, носит окончательный характер и обязательно для исполнения сторонами спора.

В то же время глава 19 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли предусматривает дополнительный уровень пересмотра решений двунациональных комиссий, к которому может прибегнуть государство-участник в экстраординарных обстоятельствах. Такой пересмотр решений двунациональных комиссий называется процедурой экстраординарного комитета по пересмотру. Этот пересмотр юридически не является апелляционным рассмотрением дела, а скорее направлен на обеспечение и поддержание объективности процесса рассмотрения споров двунациональными комиссиями. Речь идет о таких ситуациях, как, например:

- получение сведений о том, что на решение двунациональной комиссии повлияла или потенциально могла повлиять заинтересованность члена комиссии;
- получение сведений о наличии у члена комиссии конфликта интересов;
- комиссия существенно отклонилась при рассмотрении дела от основополагающих правил процесса;

– комиссия превысила свои полномочия, предоставленные ей в рамках Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли и т.п.

В подобных случаях любое государство-участник может потребовать проверки решения двунациональной комиссии двунациональным же экстраординарным комитетом по пересмотру. Комитет должен состоять из трёх членов, в качестве которых должны выступать действующие или бывшие судьи. Решение комитета в таком случае является окончательным и обязательным для сторон (ст. 19, приложение 19.04.13 к Соглашению о Североамериканской зоне свободной торговли).

Последней деталью в механизме разрешения споров в рамках главы 19 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли является гарантия, предусматриваемая ст. 1905 данного соглашения. В соответствии с указанной нормой в том случае, если одно из государств-участников полагает, что законодательство другого государства-участника мешает созданию и функционированию двунациональной комиссии, мешает принятию такой комиссией решения по рассматриваемому делу, мешает исполнению принятого комиссией решения, или в целом исключает возможность обращения к механизму пересмотра решений уполномоченных государственных органов по вопросам антидемпинга и компенсационных мер в порядке, предусмотренном главой 19 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли или компетентным судебным органом, такое государство-участник имеет право потребовать проведения консультаций с нарушающим обязательства государством относительно таких нарушений.

Если в установленные в статье 1905 (2) Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли сроки стороны спора не достигнут взаимоприемлемого решения, то государство, заявляющее о нарушении, может потребовать создания специ-

ального комитета, который расследует соответствие заявленных нарушений действительности и формирует рекомендации по устранению нарушений, а также выпол-

### Урегулирование споров общего характера

Глава 11 и глава 19 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли создают механизмы рассмотрения узкоспециализированных споров и разногласий в рамках НАФТА. Разумеется, потенциальная возможность возникновения разногласий и споров не может ограничиваться только двумя этими видами споров. Для всех остальных споров, вытекающих из или возникающих в связи с толкованием и применением положений Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, создан механизм урегулирования споров в порядке главы 20.

Главной целью механизма разрешения споров в рамках главы 20 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли является их урегулирование на основе взаимных договорённостей и кооперации. Так, согласно ст. 2003 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, государства-участники обязуются прилагать все усилия для выработки согласованного толкования и применения положений соглашения и использовать кооперацию и консультации для взаимоприемлемого урегулирования любых разногласий, которые затрагивают или могут затронуть эффективное функционирование экономической интеграции между государствами-участниками.

Первым этапом процедуры урегулирования споров в рамках главы 20 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли является проведение консультаций между государствами-участниками, в процессе которых государства-участники проводят формализованное обсуждение возникших разногласий и их оснований.

Если на первом этапе государствам-участникам не удаётся достигнуть взаимоприемлемого разрешения ситуации, они переходят ко второму этапу — проведению заседания Комиссии по свободной торгов-

ляет функции медиатора при дальнейших консультациях и переговорах государств по данному вопросу.

ле НАФТА. Данная комиссия состоит из министров торговли, министров экономики или аналогичных должностных лиц государств-участников.

Если Комиссия по свободной торговле не в состоянии разрешить спор, то он переходит на третий этап, в рамках которого заинтересованное государство-участник может потребовать создания арбитражного суда и проведения формального третейского разбирательства и получения обязательного для сторон решения.

Таким образом, только при невозможности достижения согласия по вопросам толкования и применения Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли альтернативными кооперационными методами государства-участники прибегают к более жёсткой процедуре арбитражного урегулирования спора. Такой механизм позволяет укреплять принципы сотрудничества и взаимодействия между государствами в рамках НАФТА. Такой подход дополнительно усиливается за счёт возможности государства-участника, не являющегося стороной в споре, не только присутствовать на слушаниях по спору на любом этапе, но и предоставлять свои собственные письменные и устные заявления по сути спора, а также запрашивать участвующие в конфликте государства о предоставлении сведений и информации (ст. 2013 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли).

Исключение из механизма урегулирования споров в рамках главы 20 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, помимо рассмотренных выше инвестиционных споров и споров по поводу применения антидемпинговых и иных защитных мер, составляют споры по вопросам, вытекающим из или возникающим в связи с толкованием или применением положений ГАТТ, которые могут рассматриваться

<sup>19</sup> См.: там же, с. 40–50.



в рамках механизмов разрешения споров в рамках ВТО.

Решение арбитражного суда, проведённого в рамках главы 20, согласно статье 2018 (2) арбитражного суда, по возможности должно заключаться в неприменении или изменении тех законодательных или административных мер, которые были поводом для разбирательства и которые, как решил суд, не соответствуют положениям Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли либо сводят на нет или существенным образом уменьшают те преимущества, которые даёт участникам экономическая интеграция. Такой выход из ситуации является преимущественным, и только тогда, когда он по тем или иным причинам невозможен, решением может быть выплата соответствующей компенсации.

Исполнение решения арбитражного суда, проведённого в рамках главы 20 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, является обязательным для государств-участников. Такая обязательность подкрепляется правом «пострадавшего» государства на приостановление льгот и преимуществ, установленных для государств — участниц НАФТА, или принятия равноценных мер в отношении государства, допустившего нарушение обязательств и не исполнившего решение арбитражного суда (ст. 2019 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли).

Помимо процедур согласования, медиации и арбитража глава 20 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли также предусматривает ещё один консультационный инструмент разрешения спорных вопросов. Речь идёт о так называемых комиссиях по научному исследованию, предусмотренных ст. 2015 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли.

#### Альтернативные методы разрешения споров в странах НАФТА

Глава 20 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли не ограничивается созданием механизма для разрешения межгосударственных споров, вытекающих из или возникающих в связи с не-

По запросу заинтересованного государства или по собственной инициативе арбитражный суд может запросить письменное заключение комиссии по научному исследованию с анализом вопросов, касающихся охраны окружающей среды и экологической безопасности, охраны здоровья, безопасности и любых иных вопросов, которые поднимаются сторонами в процессе спора. В такую комиссию включаются высококвалифицированные независимые эксперты в соответствующей отрасли знаний. Заключение такой комиссии, а также отзывы сторон спора на заключение принимаются арбитражным судом к вниманию при выработке итогового решения.

Основными вопросами, решаемыми в порядке механизма разрешения споров, предусмотренного главой 20, являются вопросы, вытекающие из договоренностей государств-участников в следующих главах Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли:

- глава 7 (сельское хозяйство и санитарное и фитосанитарное регулирование);
- глава 10 (государственные закупки);
- глава 14 (финансовые услуги).

Кроме того, хотя инвестиционные споры сами по себе решаются согласно механизму, установленному главой 11 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, однако в случае неисполнения или создания условий, при которых невозможно исполнение решения соответствующего арбитражного суда по рассмотрению инвестиционных споров государством-участником, в отношении которого вынесено арбитражное решение, спор о таком неисполнении рассматривается в порядке, предусмотренном главой 20 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли.

исполнением обязательств по соглашению. Раздел С главы 20 затрагивает вопросы альтернативных, в том числе и арбитражных, методов разрешения споров, вытекающих из коммерческой деятельности компаний и

частных предпринимателей в международной торговле в рамках НАФТА.

Согласно ст. 2020 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли каждое государство-участник берет на себя обязательство максимально содействовать и развивать коммерческий арбитраж и иные альтернативные институты разрешения международных коммерческих споров в зоне свободной торговли.

В связи с этим обязательством государства-участники создают и совершенствуют соответствующие эффективные механизмы, позволяющие обеспечивать исполнение арбитражных оговорок и соглашений о передаче коммерческих споров на разрешение арбитражного суда, а также обеспечивать признание и исполнение арбитражных решений. В частности, такое обеспечение может быть осуществлено за счёт участия государства в двух международных конвенциях:

- Конвенции Организации Объединенных Наций о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений;
- Интерамериканской конвенции о международном коммерческом арбитраже.

Конвенция Организации Объединенных Наций о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений применяется в отношении признания и приведения в исполнение арбитражных решений, вынесенных на территории государства иного, чем то государство, где испрашивается признание и приведение в исполнение таких решений. Она применяется также к арбитражным решениям, которые не считаются внутренними решениями в том государстве, где испрашивается их признание и приведение в исполнение.

Действие данной конвенции распространяется на коммерческие споры частных лиц, в том числе участников международной

торговли. При этом термин «арбитражные решения» толкуется достаточно широко и включает как арбитражные решения, вынесенные арбитрами, назначенными по каждому отдельному делу (то есть в рамках арбитража *ad hoc*), так и вынесенные постоянно действующими арбитражными органами, к которым стороны обратились. Таким образом, механизм признания и исполнения иностранных арбитражных решений вполне применим, если арбитражное решение было вынесено, например, в Мексике, а исполняется в США или Канаде.

Вторая из названных конвенций — Интерамериканская конвенция о международном коммерческом арбитраже или, как её ещё называют, Панамская конвенция, является по многим аспектам практически двойником Нью-Йоркской конвенции. Однако, например, в США она имеет юридический приоритет над последней, поскольку в главе 3 данной конвенции прямо указывается на то, что в случае применимости обеих конвенций, Интерамериканская конвенция о международном коммерческом арбитраже превалирует над Нью-Йоркской конвенцией, если большинство сторон в споре являются лицами из государств, ратифицировавших Интерамериканскую конвенцию<sup>20</sup>. Данная конвенция была даже инкорпорирована в Федеральный арбитражный закон США<sup>21</sup>, а как часть этого закона — в свод и своего рода кодификатор американских законодательных актов — U.S. Code. Как следствие, в большинстве случаев признание и исполнение решений арбитражных судов между сторонами — юридическими и (или) физическими лицами Мексики и США будет осуществляться в США на основании именно положений Интерамериканской конвенции<sup>22</sup>.

При этом следует подчеркнуть, что из трёх государств НАФТА только два — Мексика и США, ратифицировали Интерамери-

<sup>20</sup> 9 U.S. Code § 305.

<sup>21</sup> Federal Arbitration Act. Pub.L. 68-401, 43 Stat. 883, enacted February 12, 1925, codified at 9 U.S.C. § 1 et seq.

<sup>22</sup> См., например: Timothy G. Nelson. The Strange Case of the Invisible Treaty: The 1975 Panama Convention on International Commercial Arbitration. RBAr№19 — Jul-Set/2008 — DoutrinaInternacional. P. 105.



канскую конвенцию о международном коммерческом арбитраже. Канада, хотя и является членом Организации американских штатов, данную конвенцию не ратифицировала. Следовательно, в случае признания решения арбитражного суда в Канаде необходимо будет руководствоваться Нью-Йоркской конвенцией и (или) национальным законодательством Канады.

Таким образом, формально обязательства всех трёх государств, предусмотренных статьёй 2020 Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли, выполняются. Кроме того, во всех трёх государствах имеются национальные законодательные акты, позволяющие обеспечивать признание и исполнение решений международных арбитражных судов.

#### Библиографический список

1. Craver Ch., Effective legal negotiation and settlement 330-31 (Michie Law Publishers 1997).
2. Nosyreva, Elena (2001) «Alternative Dispute Resolution in the United States and Russia: A Comparative Evaluation», Annual Survey of International & Comparative Law: Vol. 7: Iss. 1, Article 3.
3. Christian Borris, Common Law and Civil Law; Fundamental Differences and Their Impact on Arbitration, 60 ARBITRATION 78, n.2 (May 1994).
4. Tom Arnold, Why ADR? Alternative Dispute Resolution: How to Use it to Your Advantage, ALI - ABA COURSE OF STUDY 19 (1996).
5. Zehr H. The little book of restorative justice. Intercourse. Good book, 2002.
6. Alternative dispute resolution in North Carolina: a new civil procedure / ed. E. P. Mantey [et al]. 2nd ed. [Greensboro]: North Carolina Bar Foundation, 2012.
7. Liebmann M. Restorative justice: how it works. Printed and bound in Great Britain by Athenaeum Press, Gateshead, Tyne and Wear 2007.
8. Senger, Jeffrey M., date. Federal dispute resolution: using ADR with the United States government, 2004.

## НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

**Гайдук Сергей Леонидович**

*И.о. заведующего кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета  
Рязанского государственного университета имени С. А. Есенина,  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: tgp.ryazan@gmail.com*

**Гаипова Вероника Рустамовна**

*Ассистент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета  
Рязанского государственного университета имени С. А. Есенина,  
соискатель кафедры муниципального права Российского университета дружбы народов  
E-mail: tgp.ryazan@gmail.com*

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ <sup>1</sup>

#### Аннотация.

Авторами рассматривается законодательное закрепление деятельности органов местного самоуправления в обеспечении продовольственной безопасности Российской Федерации. Предметом работы является законодательство в сфере продовольственной безопасности, регламентирующее деятельность органов местного самоуправления и отражающее его компетенции в этой сфере. Цель работы: исследование нормативной базы в сфере продовольствия с целью выявления полномочий и функций местного самоуправления. В работе используется такой метод, как анализ, который позволит выделить из общей массы и проанализировать конкретные нормативные правовые акты, закрепляющие полномочия органов местного самоуправления. Также применён системный метод, позволивший всесторонне изучить проблему в совокупности и целостности её компонентов. Авторами делается вывод о том, что наличие отдельных норм в различных законодательных актах в сфере продовольственной безопасности затрудняет конкретную реализацию мер по её обеспечению. Кроме того, акцентируется внимание на отсутствии в Доктрине продовольственной безопасности положений, закрепляющих место и правовую основу органов местного самоуправления в обеспечении продовольственной безопасности. Данная работа может быть использована в дальнейшем научном исследовании проблем местного самоуправления и продовольственной безопасности страны.

**Ключевые слова:** продовольственная безопасность, безопасность, местное самоуправление, муниципальная власть.

#### Abstract.

The authors consider the legislative consolidation of the activities of local governments in ensuring the food security of the Russian Federation. The subject of the work is legislation on food security, regulating the activities of local government and reflecting its competence in this area. Objective: to study the regulatory framework in the field of food, with a view to identifying the powers and functions of local government. The work uses such a method as analysis, which will allow to isolate from the general mass and analyze specific normative legal acts that consolidate the powers of local

<sup>1</sup> Статья выполнена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научного проекта № 17-03-00704 «Функции органов местного самоуправления в обеспечении продовольственной безопасности».



self-government bodies. Also a system method was applied, which allowed to comprehensively study the problem in the totality and integrity of its components. The authors conclude that the existence of separate norms in various legislative acts in the field of food security complicates the concrete implementation of measures to ensure it. In addition, attention is focused on the lack of norms in the Food Security Doctrine, which fixes the place and legal basis of local government in ensuring food security. This work can be used in further scientific study of problems of local government and food security of the country.

**Key words:** food security, local government, municipal authority.

Продовольственная безопасность рассматривается и оценивается на международном, национальном и региональном уровнях, а также на уровне домохозяйств и отдельных людей. Это связано в первую очередь с тем, что продовольственная безопасность является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны, фактором сохранения её государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета — повышения качества жизни российских граждан путём гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения. Однако не стоит забывать об органах местного самоуправления, играющих огромную роль в демократизации, децентрализации власти, а также, несомненно, участвующих в обеспечении безопасности страны. Анализ правовой основы обеспечения продовольственной безопасности органами местного самоуправления необходим в целях выявления состояния и проблем правового регулирования в этой сфере, что затрудняет обеспечение продовольственной безопасности страны в юридическом плане.

В Конституции Российской Федерации нет чёткого закрепления разграничения вопросов продовольственной безопасности относительно разграничения предметов ведения между Россией и её субъектами (как, например, говорится об общественной и экологической безопасности). Между тем

продовольственная безопасность — это, в первую очередь, экономическая категория. Деятельность в сфере её обеспечения реализуется в рамках экономической политики в сфере продовольственной безопасности. В соответствии со ст. 71 Конституции России, к исключительному ведению Российской Федерации отнесено «установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации»<sup>2</sup>. Однако обеспечить безопасность в сфере продовольствия невозможно только на государственном уровне, поскольку необходим учёт местных условий, обычаев и традиций, ввиду чего социально-экономические вопросы отнесены к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов. Следовательно, к таким вопросам отнесены и вопросы обеспечения продовольственной безопасности. Кроме того, из п. 24 Доктрины продовольственной безопасности<sup>3</sup> (Далее — Доктрина) следует, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации решают вопросы обеспечения продовольственной безопасности совместно с федеральными органами государственной власти.

Таким образом, законодательное закрепление участия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в обеспечении продовольственной безопасности очевидно, однако встаёт во-

прос о таком в отношении органов муниципальной власти.

Как верно утверждает Х.У. Белхароев, «прежде всего должно быть правовое регулирование в сфере продовольственной безопасности. Оно должно быть отлажено как на общенациональном, так и на региональном уровне»<sup>4</sup>. К данной мысли хотелось бы добавить, что необходимость правового регулирования в сфере продовольственной безопасности существует и на муниципальном уровне. Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к вопросам местного значения относится «создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»<sup>5</sup>. Кроме того, на уровне местного самоуправления встаёт вопрос об обеспечении продовольственной независимости граждан, проживающих в населённых пунктах, имеющих проблемы с транспортным сообщением. Таким образом, участие органов местного самоуправления в деятельности по обеспечению продовольственной безопасности закреплено и в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Поскольку категория «продовольственная безопасность» многогранна, её обеспечение регулирует огромный пласт нормативных правовых актов. Так, законодательную основу обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, международные договоры и соглашения, заключённые и ратифицированные в установленном порядке Российской Федерацией, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства и другие правовые акты, регулирующие отношения в продовольственной сфере. Следует отметить,

что почти в каждом из этих актов говорится о компетенции органов местного самоуправления в сфере продовольственной безопасности. Такое наличие законодательной базы затрудняет конкретную реализацию мер по её обеспечению.

В Российской Федерации правовой основой в обеспечении различных видов безопасности является Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>6</sup>. Согласно данному закону, органы местного самоуправления определены как субъекты обеспечения безопасности в Российской Федерации, которые в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в этой области. Следует отметить, что законодатель разграничивает понятия «полномочия» и «функции», наделяя органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов функциями, а федеральные органы государственной власти — лишь полномочиями. Значит, по замыслу законодателя, органы муниципальной власти «в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности». Таким образом, органам местного самоуправления в области безопасности досталась вспомогательная роль, однако нельзя сказать, что эта роль второстепенна. Это связано с тем, что на всех уровнях продовольственной безопасности преследуется единая цель, установление которой — прерогатива федеральных органов государственной власти. Это обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов (далее — рыбная продукция) и продовольствием. Следовательно, реализация условий и достижение конечной цели продовольственной безопасности на региональном и муниципальном уровне будет во многом

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом 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) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>4</sup> Белхароев Х.У. Система законодательства в области обеспечения продовольственной безопасности современной России // Российская юстиция. 2014. № 1. С. 38.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>6</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 «390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».





определять эффективность продовольственной безопасности страны, и наоборот.

Стоит отметить, что, в отличие от вышеназванного Федерального закона «О безопасности», в отношении местного самоуправления в иных нормативных правовых актах, в том числе и в Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрен термин «полномочия».

В обеспечении продовольственной безопасности имеют значение Федеральные законы: от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Земельный кодекс Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2017), от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016), от 02.01.2000 № 29-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О качестве и безопасности пищевых продуктов», от 24.10.1997 № 134-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О государственной социальной помощи» и др. Обзор нормативных правовых актов позволил сделать вывод о том, что в ряде законов определена роль и правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления.

К вопросам местного значения как городских и сельских поселений, так и муниципального района в сфере продовольственной безопасности можно отнести создание условий для обеспечения жителей поселения (муниципального района) услугами торговли. В ст. 6 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»<sup>7</sup> говорится о полномочиях органов местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности: это создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли. Меж-

ду тем не указывается, каким способом данные условия должны создаваться и каким критериям соответствовать. Таким образом, местное самоуправление уже самостоятельно закрепляет в рамках нормативных актов данные условия.

Определяющую роль в обеспечении продовольственной безопасности играют сельское и рыбное хозяйство и пищевая промышленность. Так, А. Н. Костюков пишет, что «аграрный сектор экономики является важнейшим фактором развития подавляющего большинства муниципальных образований Российской Федерации, которые составляют сельские поселения. Значительную роль сельское хозяйство играет и в экономике многих городских поселений, особенно расположенных в границах муниципальных районов, где находятся как крупные агропромышленные предприятия, так и развитый сектор подсобных хозяйств»<sup>8</sup>. Правовое регулирование отношений в сфере развития сельского хозяйства, устойчивого развития сельских территорий осуществляется как на федеральном, региональном уровнях, так и на муниципальном уровне. Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к вопросам местного значения поселений отнесено содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства. К вопросам местного значения муниципального района относятся создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширение рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим органи-

зациям, благотворительной деятельности и добровольчеству<sup>9</sup>.

Правовой основой осуществления деятельности органов местного самоуправления в сельскохозяйственной сфере обеспечения продовольственной безопасности служат Федеральные законы от 29 декабря 2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», от 11.06.2003 № 74-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», от 07.07.2003 № 112-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О личном подсобном хозяйстве», от 08.12.1995 № 193-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О сельскохозяйственной кооперации» и Закон РФ от 19.06.1992 № 3085-1 (ред. от 02.07.2013) «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации», от 09.07.2002 № 83-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей», от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017), от 02.12.1994 № 53-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд».

В Указе Президента РФ от 20.04.2014 № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию» определены региональные приоритеты Российской Федерации и формы оказания помощи в сфере содействия обеспечению продовольственной безопасности и сельскохозяйственному развитию<sup>10</sup>, реализация которых осуществляется посредством нормативных правовых актов регионального уровня. Так, например, в отдельных субъектах Российской Федерации на се-

годняшний день приняты законы субъекта о продовольственной безопасности<sup>11</sup>.

В п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» приведён перечень вопросов, решение которых отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), для решения которых органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями<sup>12</sup> в продовольственной сфере. Например, Областным законом Ленинградской области от 18.11.2009 № 91-оз (ред. от 16.12.2016) «О наделении органов местного самоуправления Ленинградской области отдельными государственными полномочиями по поддержке сельскохозяйственного производства» (принят ЗС ЛО 03.11.2009) отдельными государственными полномочиями наделяются органы местного самоуправления муниципальных районов и городского округа Ленинградской области в аграрной сфере. Данный закон наделяет и органы местного самоуправления полномочиями на принятие муниципальных правовых актов по вопросам осуществления переданных полномочий.

Между тем в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации установлено, что федеральные органы государственной власти и органы государствен-

<sup>9</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 20.04.2014 № 259 (ред. от 24.05.2016) «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

<sup>11</sup> См. например: Закон Нижегородской области от 09.08.2011 № 111-З «Об обеспечении продовольственной безопасности в Нижегородской области», Закон Рязанской области от 14.10.2005 № 109-ОЗ «О продовольственной безопасности и рынке сельскохозяйственной продукции и продовольствия на территории Рязанской области».

<sup>12</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

<sup>7</sup> Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям 030501 «Юриспруденция», 080504 «Государственное и муниципальное управление / под ред. А. Н. Костюкова. — М.: ЮНИТИ-ДИНА: Закон и право, 2012. С. 576.



ной власти субъектов Российской Федерации при разработке нормативных правовых актов, касающихся обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации, должны руководствоваться положениями Доктрины. Следовательно, можно сделать вывод, что Доктриной установлен круг субъектов, осуществляющих нормотворческую деятельность в сфере продовольствия в виде федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации без учёта того, что органы местного самоуправления тоже участвуют в обеспечении продовольственной безопасности страны, а также без учёта п. 1 и п. 2 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>13</sup>.

Таким образом, законодательную основу продовольственной безопасности в Российской Федерации можно разделить условно

на три уровня: федеральную, региональную и муниципальную. Наличие отдельных норм в различных законодательных актах в сфере продовольственной безопасности затрудняет конкретную реализацию мер по её обеспечению. Доктрина продовольственной безопасности является основой для разработки нормативных правовых актов в сфере обеспечения продовольственной безопасности, развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов. Между тем следует отметить, что в ней нет упоминания о местном самоуправлении, хотя оно является субъектом правоотношений этой сферы. Отсутствие данных положений в Доктрине приводит к неоднозначности понимания понятийно-категориального аппарата, что говорит об отсутствии единого подхода к теоретическим вопросам обеспечения продовольственной безопасности на муниципальном уровне.

#### Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых 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) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
7. Указ Президента РФ от 20.04.2014 № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
8. Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

9. Закон Нижегородской области от 09.08.2011 № 111-З «Об обеспечении продовольственной безопасности в Нижегородской области» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Закон Рязанской области от 14.10.2005 № 109-ОЗ «О продовольственной безопасности и рынке сельскохозяйственной продукции и продовольствия на территории Рязанской области» // СПС «КонсультантПлюс».
11. Белхароев Х. У. Система законодательства в области обеспечения продовольственной безопасности современной России // Российская юстиция. 2014. № 1.
12. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям 030501 «Юриспруденция», 080504 «Государственное и муниципальное управление / под ред. А. Н. Костюкова.— М.: ЮНИТИ-ДИНА: Закон и право, 2012.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



**Ирошников Денис Владимирович**

*Доцент кафедры «Теория права и природоресурсное право»*

*Российского университета транспорта (МИИТ),*

*кандидат юридических наук, доцент*

*E-mail: dv-iroshnikov@mail.ru*

## **ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ <sup>1</sup>**

### **Аннотация.**

Целью работы является комплексное исследование правового регулирования обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации. Предметом исследования выступили правовые нормы, регулирующие общественные отношения по обеспечению продовольственной безопасности в России. Автором также были проанализированы рекомендации правового характера, содержащиеся в решении совместного заседания Президиума Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Российской Федерации и Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации Российской Федерации на тему «Обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации», прошедшего 4 октября 2016 года.

При проведении исследования автором был использован широкий круг общенаучных и частнонаучных методов познания, позволивший проанализировать столь многогранный объект исследования. В частности, с помощью системного подхода была рассмотрена система действующих нормативных правовых актов и документов стратегического планирования с присущими этой системе взаимосвязями.

Автор рассматривает международно-правовые основы обеспечения продовольственной безопасности, группирует законодательные акты федерального уровня, рассматривает систему подзаконных актов и документов стратегического планирования. В рамках статьи разработаны предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере обеспечения продовольственной безопасности.

Результаты исследования могут быть использованы в дальнейших научных разработках по данной теме, в образовательной деятельности, а также в правотворческом процессе.

К основному выводу можно отнести выработанную рекомендацию по разработке и принятию федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации».

**Ключевые слова:** национальная безопасность; продовольственная безопасность; экономическая безопасность; безопасность продовольствия; Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации.

### **Abstract.**

The aim of this work is a comprehensive study of the legal regulation of ensuring food security in the Russian Federation. The subject of the study of legal norms, regulating public relations in ensuring food security in Russia. The author also analyzed the recommendations of a legal nature contained in the decision of the joint meeting of the Presidium of the Scientific expert Council under

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-03-00704 «Функции органов местного самоуправления в механизме обеспечения продовольственной безопасности».

the Chairman of the Federation Council of the Russian Federation and of the Council on questions of agro-industrial complex and nature management under the Council of Federation of the Russian Federation on the theme “Ensuring food security of the Russian Federation”, held on 4 October 2016.

The study, the author used a wide range of General academic and specially scientific cognition methods, allowing to consider such a multifaceted object of study. In particular, using the system approach considers the system of existing normative legal acts and documents of strategic planning inherent in the system interconnections.

The author considers the international legal framework for ensuring food security groups legislation at the Federal level, considering the system of regulations and strategic planning documents. In the article, we have developed proposals to improve the existing legislation in the field of food security.

The results of the study can be used in further scientific developments on the topic, in educational activities, as well as in the legislative process.

The main conclusion can be attributed developed a recommendation for the development and adoption of the Federal law «On food security of the Russian Federation».

**Key words:** national security; food security; economic security; food security; food security Doctrine of the Russian Federation.

Международную систему обеспечения продовольственной безопасности нельзя рассматривать в отрыве от деятельности ФАО — Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, созданной в 1945 году.

Первая конференция под эгидой ФАО прошла в 1974 году на фоне мирового кризиса зерна. В декабре 1974 года Генеральная Ассамблея ООН одобрила разработанные ФАО «Международные обязательства по обеспечению продовольственной безопасности в мире». Несмотря на то, что, с точки зрения теории источников международного права, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН имеют рекомендательное значение и их можно отнести к так называемому «мягкому праву», сложно переоценить важность согласования интересов государств и принятие единого документа в рамках всеобщей продовольственной проблемы в те годы.

В дальнейшем благодаря активной деятельности ФАО<sup>2</sup> осуществлялась активная работа по международно-правовому становлению основ продовольственной безопасности.

Значимой вехой развития международного права в сфере обеспечения продовольственной безопасности явилось принятие в 2009 году Декларации Всемирного саммита по продовольственной безопасности<sup>3</sup>.

Следует отметить, что Декларация нашла свою реализацию в ряде международных договоров в сфере продовольственной безопасности.

Говоря о продовольственной безопасности на региональном международном уровне, стоит отметить «Концепцию повышения продовольственной безопасности государств — участников СНГ»<sup>4</sup>.

Можно утверждать, что достоинством подхода, в неявном виде представленного в «Концепции обеспечения продовольственной безопасности стран СНГ», является то, что в нём содержится попытка классифицировать страны по степени надёжности (в качестве поставщиков продуктов питания), а недостатком — то, что эта классификация является, во-первых, статической, не учитывающей возможную смену политического курса страны (в том числе и в сторону кон-

<sup>2</sup> См. подробнее: Валетова Ю. А. Роль ФАО в обеспечении международной продовольственной безопасности // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 2. С. 475–482.

<sup>3</sup> Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности. Официальный сайт ООН. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/docume№ts/decl\\_co№v/declaratio№s/summit2009\\_declaratio№.shtml](http://www.un.org/ru/docume№ts/decl_co№v/declaratio№s/summit2009_declaratio№.shtml)

<sup>4</sup> Концепция повышения продовольственной безопасности государств — участников СНГ (утв. Решением Совета глав правительств СНГ о Концепции повышения продовольственной безопасности государств — участников СНГ от 19 ноября 2010 года) // СПС «КонсультантПлюс».



фронтации с Россией), а также риски выхода отдельных государств из состава СНГ (и, как следствие, из единой системы обеспечения продовольственной безопасности), и, во-вторых, формальной (когда реальная оценка надёжности государства как поставщика продовольствия на основе совокупного анализа его поведения во взаимодействии с Россией подменяется таким формальным критерием, как членство в СНГ)<sup>5</sup>.

Сегодня Россия активно участвует в мировом рынке продовольствия, в частности по экспорту зерна. Однако полноценное сотрудничество с другими странами в рамках продовольственной безопасности осложняется принятыми рядом стран мира в отношении нашей страны экономическими ограничениями (санкциями) и нашими контрмерами. С другой стороны, именно санкции стимулируют к активному развитию отечественного товаропроизводителя, и тем самым в России в последние годы обеспечивается продовольственная независимость, как один из важнейших показателей продовольственной безопасности.

Российская законодательная база обеспечения продовольственной безопасности весьма обширна. Это позволило провести её анализ и предложить следующую группировку законодательных актов федерального уровня, регулирующих вопросы обеспечения продовольственной безопасности.

**Общие вопросы обеспечения национальной безопасности, экономической безопасности и продовольственной безопасности регулируют:** Федеральный закон «О безопасности»<sup>6</sup>; Федеральный закон «О специальных экономических мерах»<sup>7</sup>; Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>8</sup>.

**Проблемы продовольственной обеспеченности в рамках ГО и ЧС регулируются** Федеральным законом от «О гражданской обороне»<sup>9</sup> и Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении»<sup>10</sup>.

**Вопросы сельского хозяйства** регулируются Федеральным законом от «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>11</sup>, Федеральным законом «О развитии сельского хозяйства»<sup>12</sup>, Федеральным законом «О сельскохозяйственной кооперации»<sup>13</sup>, Федеральным законом «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»<sup>14</sup>, Федеральным законом «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи»<sup>15</sup>, Федеральным законом «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей»<sup>16</sup> и др.

**Отдельные вопросы деятельности в сфере продовольствия** регулируются, например, Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»<sup>17</sup>.

**Нормы о качестве и безопасности продовольствия** содержатся в Федеральном законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов»<sup>18</sup>, Федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>19</sup>, Законе Российской Федерации «О защите прав потребителей»<sup>20</sup>.

**Организационные вопросы** содержатся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>21</sup>, Федеральным законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»<sup>22</sup>, Федеральном законе от «О государственной социальной помощи»<sup>23</sup> и др.

К подзаконным актам, регулиющим обеспечение продовольственной безопасности, прежде всего, следует отнести Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении перечня показателей в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации»<sup>24</sup>. При этом учёные справедливо критикуют данный перечень показателей, поскольку:

- 1) утвержденные Правительством показатели не соотносятся с показателями ФАО;
- 2) отсутствуют официальные публикации федерального уровня о состоянии продовольственной безопасности

в стране, базирующиеся на анализе перечня утверждённых показателей и аналитических возможностях созданных информационных ресурсов<sup>25</sup>.

Рассматривая систему документов стратегического планирования, особое внимание следует уделить принятой в 2010 году «Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации»<sup>26</sup>, представляющей собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи и основные направления государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации.

Нельзя не отметить ряд документов стратегического планирования, утверждённых Правительством Российской Федерации: «Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года»<sup>27</sup>; «Стратегия повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года»<sup>28</sup>; «Концепция развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации»<sup>29</sup>; «Комплексная программа участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в обла-

<sup>5</sup> Сулейманова М. В. Методологические основы управления продовольственной безопасностью Российской Федерации // Аграрная политика современной России: научно-методологические аспекты и стратегия реализации. — М.: ВИАПИ имени А. А. Новикова: Энциклопедия российских деревень, 2015. С. 77.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О гражданской обороне».

<sup>10</sup> Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О развитии сельского хозяйства» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О сельскохозяйственной кооперации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Федеральный закон от 02.12.1994 № 53-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 № 108-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Федеральный закон от 09.07.2002 № 83-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 01.05.2017) «О защите прав потребителей» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О государственной социальной помощи» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2013 № 2138-р «Об утверждении перечня показателей в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Шагайда, Н.И., Узун, В. Я. Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. С. 16.

<sup>26</sup> Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 № 559-р (ред. от 13.01.2017) «Об утверждении Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2016 № 1364-р «Об утверждении Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> Распоряжение Правительства РФ от 03.07.2014 № 1215-р «Об утверждении Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».



сти сельского хозяйства, рыбного хозяйства и продовольственной безопасности»<sup>30</sup>.

При всей важности и полезности в государственном управлении документов стратегического планирования, на наш взгляд, на сегодняшний день сложилась тенденция, которую нельзя назвать положительной. Многие документы стратегического планирования сегодня принимаются вместо законодательных актов. В последние годы считается, что если Совет Безопасности разработал, а Президент Российской Федерации утвердил ту или иную «Стратегию», «Концепцию» или «Доктрину», то на этом правовое регулирование этого вопроса окончено и вопрос считается закрытым. Иными словами, наши государственные органы немного «заигрались» в стратегическое планирование и подменяют им законодательное регулирование того или иного вопроса.

Ни один документ стратегического планирования, не являющийся источником права в строгом смысле этого слова и не содержащий нормативных предписаний, не подменит федеральный закон, содержащий права, обязанности, полномочия и ответственность. В законе «выражается общая демократическая воля народа... предназначение закона состоит в том, чтобы обеспечить компромисс различных правомерных интересов на основе принципов формально-го равенства, свободы и справедливости»<sup>31</sup>.

Яркий пример — обеспечение продовольственной безопасности.

Законопроект «О продовольственной безопасности Российской Федерации» был внесён в Государственную думу в ещё в 1999 году, и работа над ним продолжалась с 1999 по 2005 годы. В результате он был отклонён Государственной Думой и снят с дальнейшего рассмотрения<sup>32</sup>.

Затем в 2010 году была принята «Доктрина продовольственной безопасности» и законодательное регулирование данного вопроса с тех пор было отложено на неопределённое время.

Огромное количество действующих на федеральном уровне разноплановых законодательных актов, в каждом из которых содержатся вопросы обеспечения продовольственной безопасности, указывает на элементарную сложность её обеспечения.

Среди факторов, обуславливающих разработку проекта нормативного правового акта, выделяют, в частности, «изменения, происходящие в правовой политике, а также постановку новых задач перед государственными органами»<sup>33</sup>. В этой связи напрашивается необходимость разработки и принятия федерального закона «О продовольственной безопасности», который бы комплексно урегулировал данную сферу общественных отношений.

Более того, в «Доктрине продовольственной безопасности» указано, что она является основой для разработки нормативных правовых актов в сфере обеспечения продовольственной безопасности.

Таким образом, на сегодняшний день в целях упорядочения законодательного массива в рамках утверждённых в Доктрине понятийно-категориальной основы продовольственной безопасности и официальных взглядов на цели и методы и её обеспечения, необходимо разработать и принять федеральный закон «О продовольственной безопасности Российской Федерации» (по аналогии с Федеральным законом «О пожарной безопасности»). Отдельно в данном законе предлагается отразить функции органов местного самоуправления в обеспечении продовольственной безопасности, поскольку

ку Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в этой связи является рамочным, а важность обеспечения продовольственной безопасности именно на уровне местного самоуправления нельзя переоценить.

Важную роль в совершенствовании системы продовольственной безопасности России сыграло прошедшее 4 октября 2016 года совместное заседание Президиума Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации и Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации на тему: «Обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации».

В принятом по результатам совещания решении были вынесены рекомендации органам государственной власти по принятию организационных, экономических и правовых мер по совершенствованию системы обеспечения продовольственной безопасности.

К важнейшим правовым составляющим решения можно отнести следующее.

Рекомендовать Администрации Президента Российской Федерации рассмотреть возможность внесения изменений в «Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации», предусматривающих установление критериев обеспеченности овощами, фруктами, пищевой продукцией специального назначения, включая продукцию для детского питания, критериев обеспечения физической и экономической доступности продовольствия для населения, а также дополнения показателей, используемых для оценки состояния продовольственной безопасности, показателями, характеризующими развитие пищевой и перерабатывающей промышленности<sup>34</sup>.

Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

- ускорить разработку и внесение в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов: «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статью 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)»; «О генетических ресурсах растений для селекции сортов и гибридов сельскохозяйственных растений»; «О производстве и обороте органической продукции (продукции органического производства)»;
- обеспечить своевременное издание нормативных правовых актов, необходимых для реализации федеральных законов;
- разработать и утвердить в установленном порядке нормативный правовой акт, устанавливающий порядок введения временных ограничений на ввоз на территорию Российской Федерации импортной продукции, не соответствующей требованиям российского законодательства по содержанию генно-инженерно-модифицированных организмов<sup>35</sup>.

Рекомендовать Федеральному Собранию Российской Федерации разработать законодательную инициативу о внесении в действующее законодательство изменений, предусматривающих усиление ответственности производителей АПК, предприятий и организаций торговли за производство и реализацию фальсифицированной, контрафактной и контрабандной продукции, в том числе за введение в заблуждение по-

<sup>30</sup> Распоряжение Правительства РФ от 18.10.2010 № 1806-р «Об утверждении Комплексной программы участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в области сельского хозяйства, рыбного хозяйства и продовольственной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>31</sup> Горбань В. С. Понятие, теория и проблемы формирования общей концепции эффективности законодательства. — М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 30.

<sup>32</sup> Законопроект № 99013560-2 «О продовольственной безопасности Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Режим доступа: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/99013560-2>.

<sup>33</sup> Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. — М.: Проспект, 2011. С. 146.

<sup>34</sup> Решение совместного заседания Президиума Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации» от 04.10.2016 г. // Аналитический Вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2016. № 41 (640). С. 59.

<sup>35</sup> Там же. С. 59–62.



требителей путём указания на этикетках недостоверной информации<sup>36</sup>.

Остается надеяться, что органы государственной власти сочтут рекомендации экспертного сообщества обоснованными и при-

мут необходимые правовые меры, направленные на обеспечение продовольственной безопасности России. К сожалению, данные рекомендации не содержат вопроса о необходимости принятия закона о продовольственной безопасности.

#### Библиографический список

1. Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности. Официальный сайт ООН. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documeN°ts/decl\\_coN°v/declaratioN°s/summit2009\\_declaratioN°s.shtml](http://www.un.org/ru/documeN°ts/decl_coN°v/declaratioN°s/summit2009_declaratioN°s.shtml)
2. Концепция повышения продовольственной безопасности государств — участников СНГ (утв. Решением Совета глав правительств СНГ о Концепции повышения продовольственной безопасности государств — участников СНГ от 19 ноября 2010 года) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О гражданской обороне» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изм. и доп., вступ. в силу 01.01.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
9. Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О развитии сельского хозяйства» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О сельскохозяйственной кооперации» // СПС «КонсультантПлюс».
11. Федеральный закон от 02.12.1994 № 53-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
12. Федеральный закон от 21.07.2005 № 108-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
13. Федеральный закон от 09.07.2002 № 83-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» // СПС «КонсультантПлюс».
14. Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СПС «КонсультантПлюс».
15. Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // СПС «КонсультантПлюс».
16. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

17. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
18. Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // СПС «КонсультантПлюс».
19. Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О государственной социальной помощи» // СПС «КонсультантПлюс».
20. Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 01.05.2017) «О защите прав потребителей» // СПС «КонсультантПлюс».
21. Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
22. Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2013 № 2138-р «Об утверждении перечня показателей в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
23. Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 № 559-р (ред. от 13.01.2017) «Об утверждении Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».
24. Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2016 № 1364-р «Об утверждении Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».
25. Распоряжение Правительства РФ от 03.07.2014 № 1215-р «Об утверждении Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
26. Распоряжение Правительства РФ от 18.10.2010 № 1806-р «Об утверждении Комплексной программы участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в области сельского хозяйства, рыбного хозяйства и продовольственной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».
27. Решение совместного заседания Президиума Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации» от 04.10.2016 г. // Аналитический Вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2016. № 41 (640).
28. Законопроект № 99013560-2 «О продовольственной безопасности Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Режим доступа: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/99013560-2>
29. Валетова Ю. А. Роль ФАО в обеспечении международной продовольственной безопасности // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 2.
30. Горбань В. С. Понятие, теория и проблемы формирования общей концепции эффективности законодательства. — М.: ИД «Юриспруденция», 2009.
31. Москалькова Т.Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. — М.: Проспект, 2011.
32. Сулейманова М. В. Методологические основы управления продовольственной безопасностью Российской Федерации // Аграрная политика современной России: научно-методологические аспекты и стратегия реализации. — М.: ВИАПИ имени А. А. Новикова: Энциклопедия российских деревень, 2015.
33. Шагайда, Н.И., Узун, В. Я. Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015.

<sup>36</sup> Там же. С. 65.

## СТРАНИЧКА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

**Зейналов Роман Геннадьевич**

Аспирант ФБГОУ ВО «Российский университет транспорта»

E-mail: larisaz.69@mail.ru

## СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ПРИБАЛТИЙСКОГО ЧАСТНОГО ПРАВА СЕРЕДИНЫ XIX ВЕКА И ЕЁ ОТРАЖЕНИЕ В ПРАВОВОЙ МЫСЛИ

### Аннотация.

Предметом исследования статьи является анализ влияния процессов систематизации балтийского гражданского права середины XIX века на развитие правовой мысли России, Прибалтики и Европы. Цель настоящей статьи — показать, как процессы систематизации частного права в Прибалтике стимулировали дальнейшее развитие юридической мысли в сфере частного права как в масштабах Российской империи, так и в частности в Прибалтике. В том числе в задачу автора входил анализ зарубежной литературы по этому вопросу. Методологию исследования составили сравнительный, формально-юридический, аналитические методы. В статье проведён анализ преемственности взглядов на проблемы балтийской систематизации, высказанных ещё в XIX — начале XX веков, современной историко-правовой наукой стран Балтии и Европы. Большинство исследователей разделяют точку зрения о том, что балтийская систематизация частного права была осуществлена согласно прямым указаниям императора и включила в себя действующее право без его существенной модификации. Законодатель использовал новую модель систематизации, но сохранил старое право. Как редкое исключение встречаются отдельные работы авторов, утверждавших, что балтийская систематизация есть отклонение от имперской консервативной правовой идеологии. Выводы исследования могут быть использованы в дальнейших исследованиях по вопросам изучения частного права Прибалтики в середине XIX века.

**Ключевые слова:** юридическая мысль, частное право, систематизация права, кодификация права, Свод гражданских узаконений, остзейские губернии.

### Abstract.

The subject of the article is analysis of the impact of the processes of systematization of the civil law of the Baltic the mid-nineteenth century, the development of legal thought in Russia, the Baltic States and Europe. The purpose of this article is to show how the processes of systematization of private law in the Baltic States has stimulated the further development of legal thought in private law, as the scale of the Russian Empire, and in particular in the Baltic States. Including to perform, foreign literature on the subject. The methodology of the study was comparative, formal-legal, analytical methods. In the article the analysis of the succession of views on the problems of the Baltic systematization, made WHH — early XX centuries, modern historical and legal science of the Baltic States and Europe. Most researchers shared the view that the Baltic systematization of private law has been carried out under the direct orders of the Emperor and included the existing law without significant modifications. The legislator has used a new model of systematization, but retained the old law. As a rare exception, there are individual works of authors, who claimed that the Baltic systematization is a deviation from the Imperial conservative legal ideology. The findings of the study can be used in further studies for the study of private law of the Baltic States in the mid 19th century.

**Keywords:** legal thought, private law, systematization of law, the codification of the law, the code of civil laws, of Baltic provinces.

Систематизация балтийского частного права, проведённая в середине XIX века, стала значимым событием не только для развития собственно гражданского законодательства балтийских территорий, но и для нового осмысления процессов систематизации и кодификации частного права юридической мыслью.

Непосредственно сразу после вступления Свода гражданских узаконений губерний Остзейских 1864 г. (далее — Свод) в силу (1 июля 1865 г.)<sup>1</sup> в общих оценках представителей юридической мысли Прибалтики мы находим мнение о произведённой кодификации как о своде уже существующих законов. Так, в 1866 г., не более чем год спустя после вступления Свода в силу, доктор права и адвокат нижнего городского суда и гофгерихта г. Риги Г. Гюргенс писал, что кодификация попыталась из доселе существующего права выпустить новое уложение в таком виде, что она, не превратив старого права в материальном аспекте в нечто иное и не лишив старые источники в аспекте содержания их связующей силы, стала просто новым фундаментом для его прежнего облика<sup>2</sup>.

Высказанное Г. Гюргенсом суждение относительно Свода сохранялось в последующей балтийской юридической литературе и повторялось в различные периоды. Например, в конце XIX века К. Э. Эрдман, профессор местного права Дерптского университета, в своём основном труде отталкивался от Свода в целом как свода уже действующего права. По его словам, в случае Свода состоялась «... простая систематизация»; задача была направлена на «простое составление свода, не на внесение поправок в существующие законы»<sup>3</sup>.

Аналогичную точку зрения высказывали некоторые русские юристы. Так, например, А. Э. Нольде, написавший фундаментальный труд по истории российской кодификации, в том числе и балтийского права, указывал, что «спорное гражданское дело должно было получить при действии свода такое же разрешение, как и во времена некодифицированного права»<sup>4</sup>, т.е. до действия свода.

Вместе с тем не все русские юристы разделяли подобную точку зрения. В частности, С. В. Пахман, автор труда по кодификации частного права в России, выражал сомнение в том, что Свод основывался на уже существующем праве<sup>5</sup>. В целом он разделял суждения прибалтийских юристов о том, что Свод должен был выполнить простую задачу по «собираанию» всего прежде действовавшего права. Однако от большинства современных ему исследователей С. В. Пахман довольно критически высказывался по проблеме рецепции римского права балтийским частным правом. Вслед за Ф.-Г. Бунге<sup>6</sup>, он утверждал, что римское право в балтийских провинциях было реципировано лишь в незначительной мере и поэтому также лишь соразмерно включено в Свод. «Между тем всякому... покажется весьма странным, когда при первом даже взгляде на свод он заметит не только, что свод составлен под сильным влиянием римского права, но что в нём римские источники воспроизведены с такою буквальностью и подробностью, какую можно встретить только в учебниках пандектного права. Остаётся решить: каким образом римское право явилось в своде преобладающим... На этот весьма естественный вопрос нельзя дать положительного ответа», — писал С. В. Пахман<sup>7</sup>.

В. М. Цвингман в рецензии на труд С. В. Пахмана в качестве ответа на его претензии

<sup>1</sup> ПСЗ II. Т. XXXIX. № 41443.

<sup>2</sup> Gürgens H. Das Verhältnis des Provinzialgesetzbuchs zu den alten Rechtsquellen // Baltische Monatschrift. 1866. Т. 13, Heft I. S. 273.

<sup>3</sup> Erdmann C. E. System des Privatrechts der Ostseeprovinzen Liv-, Est- und Curland. T. I: Allgemeiner Theil — Familienrecht. Riga: Kummel 1889. S. 4.

<sup>4</sup> Нольде А. Э. Очерки по истории кодификации местных гражданских законов при графе Сперанском. СПб.: Сенатская тип., 1914. Вып. 2. С. 560.

<sup>5</sup> Пахман С. В. История кодификации гражданского права. СПб., 1876. Т. 2. С. 411.

<sup>6</sup> Bunge F. G. Das Liv- und estländische Privatrecht. Dorpat, 1838. S. 44

<sup>7</sup> Пахман С. В. Указ. соч. С. 411.



к балтийской систематизации неоднократно обращал внимание на то, что Свод не является «современным сводом законов», «а всего лишь систематизацией существующего, имеющего в своей основе более старые местные и римские источники права — точно такой, как предусмотрен императорским наказом. Именно верность этому наказу, с точки зрения В.М. Цвингмана, явилась причиной многих недостатков Свода»<sup>8</sup>.

Примечательно, что единственный исчерпывающий комментарий Свода, принадлежащий В. Буковскому, вообще не рассматривает вопрос о связи Свода со своими источниками<sup>9</sup>.

Европейские исследователи, современники балтийской систематизации также не обошли вниманием её влияние на последующее развитие частного права. Так, профессор сравнительного права из Лозанны Э. Лерхотя и не решается в целом оценить это влияние, однако замечает, что Свод объединил общее право и восемь провинциальных или городских прав<sup>10</sup>.

Немецкий исследователь А. Иландер полагал, что балтийскую систематизацию необходимо рассматривать как аутентичную, имеющую правовую силу запись прежнего частного права в целом<sup>11</sup>.

В последующий период истории развития Прибалтики, в частности в Эстонии и Латвии,

Свод остаётся действующим гражданским кодексом и после Первой мировой войны<sup>12</sup>.

Сложившееся мнение о влиянии систематизации на развитие частного права в Прибалтике самих прибалтийских юристов в последующие периоды осталось без изменений. Например, эстонский юрист и историк права Л. Лесмент в 1928 году в статье о спорных положениях в Своде подтвердил, что он являлся фактически не кодексом, а сводом законно действовавших в то время норм<sup>13</sup>. Аналогично сформулировал свою точку зрения другой эстонский юрист В. Ныгес<sup>14</sup>.

В 1937 году в Латвии был составлен новый гражданский кодекс, однако в его основу был положен все тот же Свод<sup>15</sup>. Один из составителей нового латвийского гражданского кодекса К. Шиллинг также не обошёл вниманием прежнюю балтийскую систематизацию частного права. По его мнению, во времена Российской Империи при систематизации частного права была разработана новая структура, но законы остались старые «*novestructuraveterumlegum*». С точки зрения К. Шиллинга, главный редактор Свода Ф.-Г. Бунге, будучи верен доставшемуся на его долю поручению, постарался сохранить самобытность также небольшим и самым маленьким областям права<sup>16</sup>.

Историк права прибалтийско-немецко-го происхождения Г. Блэзе, в период между

Первой и Второй мировыми войнами работавший в Латвии, и позднее — в Германии, неоднократно отмечал в своих работах, что Свод просто «фиксировал существующее состояние права»<sup>17</sup>.

В более поздней литературе речь о систематизации частного права идёт равным образом как о компиляции до сего времени действующих законов. Такая точка зрения нашла, например, отражение в работе историка права советской Эстонии Ю. Егорова<sup>18</sup>.

В «Справочнике источников и литературы по новой истории частного права» Б. Дёлемайер охарактеризовала Свод наказаниями, которые были даны российским царём для компиляции и названы в указе о введении: в соответствии с ними «существующие постановления» лишь должны были быть приведены в систему<sup>19</sup>.

Ф. Шварц при описании истории балтийской систематизации частного права и создания Свода, сначала процитировал К. Э. Эрдемана, согласно которому речь идёт только о систематизации как о своде существующих узаконений<sup>20</sup>. Затем он повторяет это ещё раз, ссылаясь на Б. Дёлемайер и Г. Блэзе<sup>21</sup>.

В новейшей историко-правовой литературе, например эстонских историков права М. Лутс-Соотак<sup>22</sup> и Т. Анепайо<sup>23</sup>, в диссертационном исследовании Х. Сииметс-Гросс<sup>24</sup> Свод характеризуется как собрание уже имеющихся законов.

В диссертационном исследовании Д. Штайнке отсутствует общая оценка процесса систематизации частного права Прибалтики, но косвенно он соглашается с уже существующими мнениями современных исследователей по данному вопросу<sup>25</sup>.

Подводя итог различным точкам зрения, как в ранней, так и в поздней литературе необходимо отметить, что господствующим мнением здесь является то, что балтийская систематизация частного права была осуществлена согласно прямым указаниям императора и включила в себя существующее право.

Как редкое исключение здесь можно лишь назвать работу магистра права, адвоката обер-гофгерихта в г. Митаве Ф. Серафима, полагавшего, что данная систематизация есть отклонение от имперской консервативной правовой идеологии<sup>26</sup>.

<sup>17</sup> Blaese H. Bedeutung und Geltung des römischen Privatrechts in den baltischen Gebieten. Leipzig: Weicher, 1936. S. 73; Blaese H. Baltische Lande // Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte. T. I: Aachen-Haussuchung. Verlag. A. Erler, E. Kaufmann. Berlin: Schmidt 1971. S. 290.

<sup>18</sup> См.: Егоров Ю. Егоров Ю. История государства и права Эстонской ССР: дооктябрьский период (XIII век — октябрь 1917 г.): [учебник для студентов юридического факультета Тартуского государственного университета]. Таллинн: Валгус, 1981. С. 107.

<sup>19</sup> Dölemeyer B. Das Privatrecht Liv-, Est- und Kurlands von 1864 // Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte. Hrsg. H. Coing. Bd. III. Teilbd 2. München: Beck, 1982. S. 2081.

<sup>20</sup> Schwartz Ph. Das Lettländische Zivilgesetzbuch vom 28. Januar 1937 und seine Entstehungsgeschichte. Aachen: Shaker Verlag, 2008. S. 15.

<sup>21</sup> Ibid. S. 17.

<sup>22</sup> Luts-Sootak M. Das Prinzip der Öffentlichkeit in den baltischen Justizreformdebatten in den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts. — Janicka, D. (ed.) // Judiciary and Society between Privacy and Publicity. 8th Conference on Legal History in the Baltic Sea Area, 3rd-6th September 2015, Toruń. P. 433.

<sup>23</sup> Anepaio T. Tuntudundmatuseadustik. Baltieraseaduseväljaanded // Õpetatud Eesti Seltsi Aastaraamat. Annales Litterarum Societatis Esthonicae. 1994–1999. Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2002. S. 303.

<sup>24</sup> Siimets-Gross H. Das «Liv-, Est- und Curla endische Privatrecht» (1864/65) und das römische Recht im Baltikum. Tartu: University Press, 2011. S. 118–119.

<sup>25</sup> Steinke D. Die Zivilrechtsordnungen des Baltikums unter dem Einfluss ausländischer, insbesondere deutscher Rechtsquellen // Osnabrücker Schriften zur Rechtsgeschichte. T. 16. Verl. W. E. Voß. Göttingen: V&R unipress 2009. S. 158 и след.

<sup>26</sup> Seraphim F. Zur Lehre vom Eigentumserwerb durch Verbindung und Verarbeitung beweglicher Sachen nach dem Rechte der Ostseeprovinzen mit besonderer Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen des Preussischen Rechts. Hamburg/Mitau: Behre 1881. S. 1.

<sup>8</sup> Zwingmann V. Die Bewegung der russischen Gesetzgebung auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts // Baltische Monatschrift. 1877. T. 25. S. 297.

<sup>9</sup> Свод гражданских узаконений губерний Прибалтийских с продолжением 1912–1914 гг. и с разъяснениями: в 2 томах / составил В. Буковский. Изд. неофиц. Рига: Тип. Г. Гемпель и К<sup>о</sup>, 1914. Т. 1. С. 10.

<sup>10</sup> Lehr E. Éléments de droit civil russe (Russie, Pologne, Provinces baltiques). Paris: Plon & Cie, 1877. P. 4.

<sup>11</sup> Ylander A. Die Rolle des römischen Rechts im Privatrecht der Ostseeprovinzen Liv-, Est- und Kurland // Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft. 1918. T. 35. S. 441.

<sup>12</sup> Для ознакомления с последующим развитием частного права в Прибалтике см.: Анепайо Т. Die rechtliche Entwicklung der baltischen Staaten 1918–1940 // Modernisierung durch Transfer zwischen den Weltkriegen, Rechtskulturen des modernen Osteuropa. Hrsg. T. Giaro. Frankfurt am Main: Klostermann, 2007. S. 7–30.

<sup>13</sup> Leesment L. Märkmeid Balti Era õiguseallikatest [Заметки по источникам балтийского частного права] // Õigus [Право]. 1928. № 8. S. 257.

<sup>14</sup> Nõges V. Balti Era seadusetekestidest: normitehniline arutelu [О текстах балтийского частного права: нормативно-технический разбор] // Õigus [Право]. 1930. № 3. S. 111.

<sup>15</sup> О латвийском гражданском кодексе 1937 г. см.: Schwartz P. Das Lettländische Zivilgesetzbuch vom 28. Januar 1937 und seine Entstehungsgeschichte. Aachen: Shaker Verlag 2008.

<sup>16</sup> Schilling C. von. Zur Einführung // Lettlands Zivilgesetzbuch vom 28. Januar 1937 in Einzeldarstellungen. Verl. B. Berent, H. Ehlers, H. Blaese, C. v. Schilling, T. Zimmermann. T. I. Riga: Ernst Plates 1938. S. 13–14.



**Библиографический список**

1. Anepaiо T. Dierechtliche Entwicklung der baltischen Staaten 1918–1940 // Modernisierung durch Transfer zwischen den Weltkriegen, Rechtskulturen des modernen Osteuropa. Hrsg. T. Giaro. — Frankfurt am Main: Klostermann, 2007. — S. 7–30.
2. Anepaiо T. Tuntudundmatuseadustik. Baltieraseaduseväljaanded // Õpetatud Eesti Seltsi Aastaraamat. Annales Litterarum Societatis Esthonicae. 1994–1999. — Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2002. — S. 300–316.
3. Blaese H. Baltische Lande // Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte. T. I: Aachen-Haussuchung. Verlag. A. Erler, E. Kaufmann. — Berlin: Schmidt 1971. — 290 s.
4. Blaese H. Bedeutung und Geltung des römischen Privatrechts in den baltischen Gebieten. — Leipzig: Weicher, 1936. — 76 s.
5. Bunge F. G. Das Liv- und esthländische Privatrecht. — Dorpat, 1838. — 429 s.
6. Dölemeyer B. Das Privatrecht Liv-, Est- und Kurlands von 1864 // Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte. Hrsg. H. Coing. Bd. III. Teilbd 2. — München: Beck, 1982. — S. 2076–2090.
7. Erdmann C. E. System des Privatrechts der Ostseeprovinzen Liv-, Est- und Curland. T. I: Allgemeiner Theil Familienrecht. Riga: Kymmell 1889. — 416 s.
8. Gürgens H. Das Verhältnis des Provinzialgesetzbuchs zu den alten Rechtsquellen // Baltische Monatschrift. — 1866. — T. 13, Heft I. — S. 271–285.
9. Leesment L. Märkmeid Balti Eraõiguseallikatest // Õigus. — 1928. — № 8. — S. 20–26.
10. Lehr E. Éléments de droit civil russe (Russie, Pologne, Provinces baltiques). — Paris: Plon & Cie, 1877. — 573 p.
11. Luts-Sootak M. Das Prinzip der Öffentlichkeit in den baltischen Justizreformdebatten in den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts. — Janicka, D. (ed.) // Judiciary and Society between Privacy and Publicity. 8th Conference on Legal History in the Baltic Sea Area, 3rd–6th September 2015, Toruń. PP. 433–462.
12. Nõges V. Balti Eraseaduse tekstidest: normitehniline arutelu // Õigus [Право]. — 1930. — № 3. — S. 96–112.
13. Schilling C. von. Zur Einführung // Lettlands Zivilgesetzbuch vom 28. Januar 1937 in Einzeldarstellungen. Verl. B. Berent, H. Ehlers, H. Blaese, C. v. Schilling, T. Zimmermann. T. I. — Riga: Ernst Plates 1938. — S. 4–18.
14. Schwartz Ph. Das Lettländische Zivilgesetzbuch vom 28. Januar 1937 und seine Entstehungsgeschichte. — Aachen: Shaker Verlag, 2008. — 343 s.
15. Seraphim F. Zur Lehre vom Eigentumserwerb durch Verbindung und Verarbeitung beweglicher Sachen nach dem Rechte der Ostseeprovinzen mit besonderer Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen des Preussischen Rechts. — Hamburg / Mitau: Behre, 1881. — 462 s.
16. Siimets-Gross H. Das «Liv-, Est- und Curländische Privatrecht» (1864/65) und das römische Recht im Baltikum. Tartu: University Press, 2011. — 278 s.
17. Steinke D. Die Zivilrechtsordnungen des Baltikums unter dem Einfluss ausländischer, insbesondere deutscher Rechtsquellen // Osnabrücker Schriften zur Rechtsgeschichte. T. 16. Verl. W. E. Voß. Göttingen: V&R unipress 2009. — 243 s.
18. Ylander A. Die Rolle des römischen Rechts im Privatrecht der Ostseeprovinzen Liv-, Est- und Kurland // Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft. — 1918. — T. 35 — S. 431–445.
19. Zwingmann V. Die Bewegung der russischen Gesetzgebung auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts // Baltische Monatschrift. — 1877. — T. 25. — S. 286–298.
20. Егоров Ю. История государства и права Эстонской ССР: дооктябрьский период (XIII век — октябрь 1917 г.): [учебник для студентов юридического факультета Тартуского государственного университета]. — Таллинн: Валгус, 1981. — 192 с.
21. Нольде А. Э. Очерки по истории кодификации местных гражданских законов при графе Сперанском. — СПб.: Сенатская тип., 1914. Вып. 2. — 668 с.
22. Пахман С. В. История кодификации гражданского права: в 2 томах. — СПб.: Тип. 2 Отд. собств. е. и. в. канцелярии, 1876. Т. 2. — 495 с.
23. Свод гражданский узаконений губерний Остзейских // Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание второе: [С 12 декабря 1825 года по 28 февраля 1881 года]: [В 55 тт. с указ.]. — СПб.: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830–1885. Т. 39: 1864: [В 3-х отд-ниях]. — 1867: Отд-ние 2: От № 41319–41641. — 1867. № 41443. — С. 148–149.
24. Свод гражданских узаконений губерний Прибалтийских с продолжением 1912–1914 гг. и с разъяснениями: в 2 тт. / составил В. Буковский. Изд. неофиц. — Рига: Тип. Г. Гемпель и К°, 1914. — 2132 с.



ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА  
Научный журнал 2017 №5

редактор: Здорик Е.В.  
корректор: Здорик Е.В.  
вёрстка: Овсянников С.Н.

выход в свет 27.11.2017 года  
подписано в печать 24.11.2017 года  
формат 61x861/8 бумага офсетная  
печ. л. 24,49. уч.-изд. л. 18,6  
тираж 1000 экз.  
заказ № 130