



# ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА

## НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ 2018 №1

### Главный редактор

Кашкин Сергей Юрьевич,

доктор юридических наук, профессор

### Заместитель главного редактора

Коровяковский Денис Геннадьевич,

кандидат юридических наук, доцент

### Члены редакционной коллегии:

Ашмарина Елена Михайловна,

доктор юридических наук, профессор

Багреева Елена Геннадиевна,

доктор юридических наук, профессор

Бирюков Павел Николаевич,

доктор юридических наук, профессор

Галушкин Александр Александрович,

кандидат юридических наук, доцент, Академик РАЕН

Казачкова Земфира Мухарбиевна,

доктор юридических наук, профессор

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

Махтаев Махтай Шапиевич,

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

Рузакова Ольга Александровна,

доктор юридических наук, профессор

Сангаджиев Бадма Владимирович,

доктор юридических наук, доцент

Степанян Армен Жоресович,

кандидат юридических наук, доцент

Цареградская Юлия Константиновна,

доктор юридических наук, доцент

Чаннов Сергей Евгеньевич,

доктор юридических наук, профессор

Четвериков Артем Олегович,

доктор юридических наук, профессор

Чихладзе Леван Теймуразович,

доктор юридических наук, профессор

Шохин Сергей Олегович,

доктор юридических наук, профессор

Шукина 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, За, к. 2.

Тел.: 8 926 526 32 75

При перепечатке ссылка на журнал обязательна

Свободная цена



## СОДЕРЖАНИЕ

### ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО

*Кожанков Антон Юрьевич*

**О ВЛИЯНИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА НА ТАМОЖЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ.....**6

*Четвериков Артем Олегович*

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ БОЛЬШОЙ НАУКИ (МЕГАСАЙЕНС)  
В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ИНТЕГРАЦИИ: СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ.....**13

### КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

*Забайкалов Андрей Павлович*

**О РАСШИРЕНИИ СОСТАВА СУБЪЕКТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ГАРАНТИИ  
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА.....**28

*Мальшенко Виктор Анатольевич*

**О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ.....**34

*Христофорова Елена Игоревна, Соколова Елена Александровна*

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ИНСТИТУТА НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В ИНТЕРНЕТ-ПРОСТРАНСТВЕ.....**41

### ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

*Гурина Виктория Анатольевна*

**ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТАХ НА ВЫПОЛНЕНИЕ  
СТРОИТЕЛЬНЫХ ПОДРЯДНЫХ РАБОТ.....**48

*Ломакин Сергей Сергеевич*

**ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗАЧЕТА КАК СПОСОБА ПРЕКРАЩЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ  
СПЕЦИАЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА).....**56

*Чекулаев Сергей Сергеевич, Шахов Никита Владимирович*

**О РАЗЛИЧИЯХ МЕЖДУ СЕМЕЙНО-ПРАВОВЫМ СОГЛАШЕНИЕМ ОБ УПЛАТЕ АЛИМЕНТОВ  
И ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫМ ДОГОВОРом О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ СОДЕРЖАНИЯ.....**64

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

*Гуменюк Виктория Петровна*

**ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ  
ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПАРАЛЛЕЛИ И ПЕРЕСЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ.....**70

*Попов Андрей Юрьевич*

**К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ ПРИНЦИПОВ ИНСТИТУТА МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОД-  
СТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ПРИМЕНЯЕМЫХ В ДЕЯ-  
ТЕЛЬНОСТИ ДЕЖУРНЫХ ЧАСТЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ).....**85

**INTEGRATION LAW***Kozhankov Anton Y.*

<b>THE IMPACT OF THE INTERNATIONAL LAW ON CUSTOMS REGULATION OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION.....</b>	<b>6</b>
--	----------

*Chetverikov Artyom O.*

<b>ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF BIG SCIENCE (MEGASCIENCE) IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL INTEGRATION: COMPARATIVE STUDY.....</b>	<b>13</b>
--	-----------

**CONSTITUTIONAL LAW***Zabaykalov Andrey P.*

<b>ABOUT EXPANSION STRUCTURE SUBJECTS OF PUBLIC CONTROL AS A GUARANTEE OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO PARTICIPATE IN MANAGING STATE AFFAIRS.....</b>	<b>28</b>
--	-----------

*Malyshenko Victor A.*

<b>ON SOME LEGAL ASPECTS OF HOLDING PUBLIC EVENTS.....</b>	<b>34</b>
--	-----------

*Hristoforova Elena I. Sokolova Elena A.*

<b>PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTE OF OBSERVERS IN THE INTERNET SPACE.....</b>	<b>41</b>
--	-----------

**CIVIL LAW***Gurina Victoria A.*

<b>THE RIGHTS AND OBLIGATIONS OF DIVISIONS OF THE BODIES OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN PUBLIC CONTRACTS FOR PERFORMANCE OF CONSTRUCTION CONTRACT WORKS.....</b>	<b>48</b>
--	-----------

*Lomakin Sergey S.*

<b>PECULIARITIES OF USING CREDIT AS A METHOD TERMINATION OF OBLIGATIONS UNDER A SPECIAL ADMINISTRATIVE-LEGAL REGIME OF INSOLVENCY (BANKRUPTCY).....</b>	<b>56</b>
---	-----------

*Chekulaev Sergey S., Shakhov Nikita V.*

<b>THE DIFFERENCE BETWEEN FAMILY LAW AGREEMENT TO PAY ALIMONY AND LEGAL AGREEMENT FOR MATERIAL PROVISION.....</b>	<b>64</b>
---	-----------

**ADMINISTRATIVE LAW***Gumenyuk Victoria P.*

<b>INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF CUSTOMS LEGISLATION OF THE PARALLELS AND INTERSECTION OF THE DEVELOPMENT.....</b>	<b>70</b>
--	-----------

*Popov Andrey Y.*

<b>ON THE QUESTION OF THE CLASSIFICATION OF THE PRINCIPLES OF THE INSTITUTE OF MEASURES OF MAINTENANCE OF MANUFACTURE ON AFFAIRS ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES ARE APPLIED IN THE ACTIVITIES OF ACTIVE-DUTY UNITS OF INTERNAL AFFAIRS BODIES (POLICE).....</b>	<b>85</b>
--	-----------



## **УГОЛОВНОЕ ПРАВО**

*Корнилов Алексей Радионович, Кутякин Сергей Алексеевич*

**СОВРЕМЕННЫЙ ЭКСПЕРТНО-СТАТИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ  
И БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ НА ТЕРРИТОРИИ РЯЗАНСКОЙ ОБЛАСТИ.....93**

*Корсун Денис Юрьевич*

**АНАЛИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА ВЕРХОВНОГО СУДА РФ  
О ВВЕДЕНИИ В УК РФ ПОНЯТИЯ УГОЛОВНОГО ПРОСТУПКА: ЗА И ПРОТИВ.....101**

*Чумаков Алексей Вадимович*

**ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ И НАПРАВЛЕНИЯ РАССЛЕДОВАНИЯ МОШЕННИЧЕСТВА  
ПРИ ПОЛУЧЕНИИ ВЫПЛАТ.....109**

## **ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО**

*Скрынченко Борис Леонидович, Мороз Владимир Дмитриевич*

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТАМОЖЕННОЙ СТОИМОСТИ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....115**

*Староверова Ксения Олеговна, Коберник Евгений Валерьевич*

**О ПРОЕКТЕ РАЗРАБОТКИ МОБИЛЬНОГО ПРИЛОЖЕНИЯ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ  
ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....123**

## **ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО**

*Ерофеева Виктория Вячеславовна*

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.....130**

*Лисина Наталья Леонидовна*

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ЗНАЧЕНИЕ ПЛАНИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....136**

## **РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ**

*Коровяковский Денис Геннадьевич*

**ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОДГОТОВКИ МЕДИАТОРОВ В СТРАНАХ  
С АНГЛОСАКСОНСКОЙ И РОМАНО-ГЕРМАНСКОЙ ПРАВОВЫМИ СЕМЬЯМИ.....144**

## **Трибуна молодого ученого**

*Дерябина Надежда Васильевна*

**«ДВОЙНАЯ» РЕГИСТРАЦИЯ ТОВАРНОГО ЗНАКА.....154**

*Ильясов Анвар Айдарович*

**ИНСТИТУТ РАСКРЫТИЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ.....158**

*Лазарев Андрей Иванович*

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ СИСТЕМЫ СТРАХОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ВЛАДЕЛЬЦЕВ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ: ПОНЯТИЕ И ОБЩИЕ ПРИЗНАКИ.....168**

*Огородников Михаил Сергеевич*

**ЮРИДИЧЕСКИЕ ФАКТЫ: ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ КОНЦЕПЦИИ  
И НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕФЕКТНОСТИ.....174**

*Покровский Александр Владимирович*

**ЕВРОПЕЙСКИЙ ОМБУДСМАН — ПРОШЛОЕ И СОВРЕМЕННОСТЬ.....184**

**CRIMINAL LAW***Kornilov Alexey Radionovich, Kutyaikin Sergey Alekseevich*

<b>MODERN EXPERT STATISTICAL ANALYSIS OF THE STATE OF COMBATING CRIME IN THE SPHERE OF ECONOMY AND FIGHTING CORRUPTION IN THE TERRITORY OF THE RYAZAN REGION.....</b>	<b>93</b>
---	-----------

*Korsun Denis Y.*

<b>ANALYSIS OF THE BILL OF SUPREME COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON INSERTION IN TO CRIMINAL CODE AN OTION OF CRIMINAL MISCONDUCT: PRO AND CONTRA.....</b>	<b>101</b>
--	------------

*Chumakov Alexey V.*

<b>THE MAIN OBJECTIVES AND DIRECTIONS OF FRAUD INVESTIGATION WHEN RECEIVING PAYMENTS.....</b>	<b>109</b>
---	------------

**CUSTOMS LAW***Skrynchenko Boris L., Moroz Vladimir D.*

<b>DETERMINATION OF CUSTOMS VALUE AS A FACTOR OF EFFICIENCY OF LEGAL REGULATION OF BUDGETARY RELATIONS.....</b>	<b>115</b>
---	------------

*Staroverova Kseniya O., Kobernik Evgeniy V.*

<b>DETERMINATION OF CUSTOMS VALUE AS A FACTOR OF EFFICIENCY OF LEGAL REGULATION OF BUDGETARY RELATIONS.....</b>	<b>123</b>
---	------------

**ENVIRONMENTAL LAW***Erofeeva Victoria V.*

<b>PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ECOLOGICAL EXPERTISE.....</b>	<b>130</b>
--	------------

*Lisina Natalia L.*

<b>LEGAL BASES AND IMPORTANCE OF PLANNING IN THE FIELD ENVIRONMENTAL PROTECTION.....</b>	<b>136</b>
--	------------

**DISPUTERE SOLUTION***Korovyakovsky Denis G.*

<b>LEGAL PECULIARITIES OF MEDIATORS TRAINING IN ANGLO-SAXON AND ROMANO-GERMAN LEGAL FAMILIES COUNTRIES.....</b>	<b>144</b>
---	------------

**PAGES NOVICE SCIENTIST***Deryabina Nadezhda V.*

<b>A «DOUBLE» REGISTRATION OF A TRADEMARK.....</b>	<b>154</b>
--	------------

*Ilyasov Anvar A.*

<b>THE INSTITUTE OF DISCLOSURE OF EVIDENCE.....</b>	<b>158</b>
---	------------

*Lazarev Andrey I.*

<b>INTERNATIONAL SYSTEMS OF CIVIL RESPONSIBILITY INSURANCE OF OWNERS OF VEHICLES: DEFINITION AND GENERAL FEATURES.....</b>	<b>168</b>
--	------------

*Ogorodnikov Mikhail S.*

<b>LEGAL FACTS: RESEARCH CONCEPTS AND SOME PROBLEMS OF DEFICIENCY.....</b>	<b>174</b>
--	------------

*Pokrovsky Alexander V.*

<b>THE EUROPEAN OMBUDSMAN: THE PAST AND THE PRESENT.....</b>	<b>184</b>
--	------------

---

# ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО

---

**Кожанков Антон Юрьевич**

*Заместитель генерального директора по вопросам права Евразийского экономического союза ООО «Таможенно-Брокерский Центр», старший преподаватель Кафедры «Торговое дело и торговое регулирование» ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации», кандидат юридических наук*

*E-mail: tks-2015@yandex.ru*

## **О ВЛИЯНИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА НА ТАМОЖЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ**

### **Аннотация.**

Предмет исследования: основные положения международных договоров и актов Евразийского экономического союза в сфере таможенного регулирования.

Целью настоящей статьи является рассмотрение современного состояния, проблем и перспектив влияния норм международного права на развитие таможенного регулирования в Евразийском экономическом союзе.

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

В работе на основе ретроспективного и сравнительного анализа проведен краткий обзор влияния Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 года в редакции Брюссельского Протокола 1999 года и Соглашения об упрощении торговли Всемирной торговой организации на Таможенный кодекс Таможенного союза и Таможенный кодекс Евразийского экономического союза. Сделан вывод о необходимости определения возможности и глубины влияния норм международного права на дальнейшее развитие положений международных договоров и актов Евразийского экономического союза в сфере таможенного регулирования.

Выводы исследования могут быть использованы в дальнейшей работе по развитию положений Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.

**Ключевые слова:** таможенное регулирование, Таможенный кодекс Евразийского экономического союза, Пересмотренная Киотская конвенция, Соглашение об упрощении торговли, Всемирная торговая организация, Всемирная таможенная организация.

***Kozhankov Anton Y.***

*Candidate of Legal Sciences, Customs Broker Centre: Deputy Director-General for the Eurasian Economic Union law; Federal state autonomous institution of higher education «Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs Russian Federation»: senior lecturer of the Department «Trade matters and Trade regulation»*

*E-mail: tks-2015@yandex.ru*

### **Abstract.**

The subject of research: the main provisions of the international treaties and acts of the Eurasian economic Union in the field of customs regulation.

The purpose of this article is to examine the current status, problems and prospects for the impact of the international law provisions on the development of the customs regulation within the Eurasian Economic Union.

The methodology used in the research includes comparative, legalistic and analytical methods and systematic approach.

The research provides for the short review, on the basis of the retrospective and comparative analysis, of the influence of the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures dated 18th of May 1973 as amended by the Brussels Protocol of 1999 and the Agreement on Trade Facilitation of the World Trade Organisation on the Customs Code of the Customs Union and the Customs Code of the Eurasian Economic Union.

The conclusion was made that it was necessary to determine the possibility and the depth of influence of the international law on further development of the international treaties and acts of the Eurasian Economic Union in the field of customs regulation.

The conclusions of the research can be used in further work on the elaboration of the provisions of the Customs Code of the Eurasian Economic Union.

**Keywords:** customs regulation, Customs Code of the Eurasian Economic Union, the Revised Kyoto Convention, the Agreement on Trade Facilitation, World Trade Organization, World Customs Organization.

Вступление в силу с 1 января 2018 года Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее — ТК ЕАЭС) является шагом в развитии правового регулирования таможенных правоотношений в государствах-членах Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС).

В процессе работ над ТК ЕАЭС был обозначен ряд принципиальных вопросов, вокруг которых шло множество дискуссий, в том числе и теоретического характера. Среди них был вопрос о влиянии, возможности имплементации или учета принципов и норм международного права в нормах ТК ЕАЭС. Основными актами международного права, регулирующими таможенные правоотношения, нормы которых исследовались как ориентир для ТК ЕАЭС, являлись:

- Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 года в редакции Брюссельского Протокола 1999 года (далее — Пересмотренная Киотская конвенция)<sup>1</sup>;

- Соглашение ВТО об упрощении торговли (англ.— The WTO Agreement on Trade Facilitation)<sup>2</sup>;
- Действующий сегодня в Европейском Союзе таможенный кодекс (англ.— Union Customs Code)<sup>3</sup>;
- Рекомендация 33 Центра для упрощения торговли и электронного бизнеса Европейской экономической комиссии Организации Объединённых Наций (англ.— ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT) «Рекомендация и руководящие принципы по созданию механизма “единого окна”»<sup>4</sup>.

ТК ЕАЭС (п. 3 ст. 1) закрепил, что таможенное регулирование в ЕАЭС основывается на принципах гармонизации международных договоров и актов ЕАЭС в сфере таможенного регулирования с нормами международного права.

Член Коллегии (Министр) по таможенному сотрудничеству ЕЭК Владимир Гошин на V ежегодной международной научно-прак-

<sup>1</sup> [http://www.wcoomd.org/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Conventions/pf\\_revised\\_kyoto\\_conv/Kyoto\\_New](http://www.wcoomd.org/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Conventions/pf_revised_kyoto_conv/Kyoto_New)

<sup>2</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm)

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/union-customs-code/ucc-legislation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-legislation_en)

<sup>4</sup> [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33\\_trd352e.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352e.pdf)



тической конференции «Тункинские чтения», состоявшейся 24 октября 2014 года, отметил следующее: «Могу сказать, что при подготовке проекта ТК ЕАЭС, помимо согласования его терминологии и норм с положениями Договора о ЕАЭС, а также имплементации в него положений 16 международных договоров, регулирующих таможенные правоотношения, и 6 проектов международных договоров, были решены многие другие задачи. Например, по модернизации таможенного администрирования с учетом современного уровня развития информационных технологий, по сокращению национального сегмента таможенного регулирования, по учету положений международных конвенций по таможенным вопросам и обязательств государств-членов, взятых в рамках ВТО, в том числе Соглашения по упрощению процедур торговли от 11 декабря 2013 года»<sup>5</sup>.

Договор о Евразийском экономическом союзе (далее — Договор о ЕАЭС) закрепил, что нормы, правила и принципы Всемирной торговой организации принимались во внимание при учреждении Евразийского экономического союза, что нашло своё развитие и закрепление в Протоколе о функционировании Евразийского экономического союза в рамках многосторонней торговой системы (Приложение № 31 к Договору о ЕАЭС). Указанный протокол подтвердил ранее достигнутые договорённости, что в рамках ЕАЭС к соответствующим отношениям применяется Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 года.

Договор от 19 мая 2011 года определил соотношение норм и правил, установленных в ВТО и Таможенном союзе, а также порядок координации действий сторон в отношении принятия своих обязательств перед ВТО.

Согласно ст. 2 Договора от 19 мая 2011 года:

Стороны примут меры для приведения правовой системы Таможенного союза и ре-

шений его органов в соответствие с Соглашением ВТО, как это зафиксировано в Протоколе о присоединении каждой из Сторон, включая обязательства каждой Стороны, принятые в качестве одного из условий ее присоединения к ВТО. До того как эти меры приняты, положения Соглашения ВТО, включая обязательства, принятые Сторонами в качестве условий их присоединения к ВТО, имеют приоритет над соответствующими положениями международных договоров, заключенных в рамках Таможенного союза, и решений, принятых его органами.

при заключении международных договоров в рамках Таможенного союза, принятии и применении актов Таможенного союза его органами Стороны обеспечивают соответствие таких договоров и актов Соглашению ВТО.

Соглашение ВТО об упрощении торговли (англ.— The WTO Agreement on Trade Facilitation) принятое 11 декабря 2013 года в окончательной редакции вступило в силу 22 февраля 2017 года<sup>6</sup>. ТК ЕАЭС был подписан на заседании Высшего Евразийского экономического совета 26 декабря 2016 года в Санкт-Петербурге<sup>7</sup>. Сравнительно-правовой анализ соотношения положений ТК ЕАЭС с положениями Соглашения ВТО об упрощении торговли отсутствует, и его стоит обязательно провести. При этом экспресс-анализ показывает, что в ТК ЕАЭС не использует в полном объёме терминологический ряд Соглашения ВТО об упрощении торговли, как, например: «Единое окно», «Предотгрузочная инспекция», «Очистка», «Комитет по содействию торговли» и другие. Необходимо сформировать научно обоснованные подходы о возможности, целесообразности и объёме имплементации положений Соглашения ВТО об упрощении торговли в международные договоры и акты ЕАЭС в сфере таможенного регулирования.

Необходимо отметить, что разработчики ТК ЕАЭС отказались от понятия «таможенное законодательство», которое ранее ис-

<sup>5</sup> <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/24-10-2014-2.aspx>

<sup>6</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm)

<sup>7</sup> <http://eurasian-movement.ru/archives/23541>



пользовалось в Таможенном кодексе Таможенного союза (далее — ТК ТС). Согласно ч. 2 п. 1 ст. 1 ТК ТС «Таможенное регулирование в Таможенном союзе осуществляется в соответствии с таможенным законодательством таможенного союза...». Сегодня в ст. 1 ТК ЕАЭС закреплено, что «...таможенное регулирование в Евразийском экономическом союзе осуществляется в соответствии с регулирующими таможенные правоотношения международными договорами, включая настоящий Кодекс, и актами, составляющими право Союза (далее — международные договоры и акты в сфере таможенного регулирования)».

Сравнительный анализ двух статей позволяет сформулировать вывод о том, что законодатель сделал шаг от системообразующего понятия «законодательство» в сторону простого перечисления актов, его составляющих.

Необходимо отметить, что Пересмотренная Киотская конвенция и действующий сегодня в Европейском Союзе Таможенный кодекс (Union Customs Code) используют термин «таможенное законодательство».

Пересмотренная Киотская конвенция является стандартом, который учитывался при разработке Таможенного кодекса Таможенного союза (далее — ТК ТС) и ТК ЕАЭС.

Решение Комиссии Таможенного союза № 4 от 04.02.2009 «О концептуальных условиях взаимодействия таможенных служб Сторон на единой таможенной территории»<sup>8</sup> закрепило, что разработка проекта ТК ТС осуществлялась на основе положений Пересмотренной Киотской конвенции. Как следствие, ранее использовавшиеся в таможенном законодательстве Республики Беларусь и Российской Федерации термины «таможенное оформление» и «таможенный режим» не вошли в текст ТК ТС, т.к. указан-

ные термины в Пересмотренной Киотской конвенции не используются.

При этом не все положения Пересмотренной Киотской конвенции нашли отражение в ТК ТС. В первую очередь это касается термина «очистка».

Еще при обсуждении проекта ТК ТС руководитель Центра сравнительного правоведения Российской академии правосудия, доктор юридических наук, профессор А. П. Фоков отмечал: «Следует указать еще на один недочёт в проекте ТК ТС — отсутствие термина «очистка» (clearance). По существу, разработчики ТК ТС не учли гл. 3 Генерального приложения Конвенции «Очистка и другие таможенные формальности».

Отказавшись от термина «таможенное оформление», разработчики не уяснили для себя содержание понятия «очистка» и его применение в соответствии с названной главой Конвенции»<sup>9</sup>.

В своем выступлении Член Коллегии (Министр) по таможенному сотрудничеству ЕЭК Владимир Гошин на V ежегодной международной научно-практической конференции «Тункинские чтения», состоявшейся 24 октября 2014 года, отметил проблемные вопросы, требующие проработки: «В частности, отмечу вопрос о разном объеме обязательств, которые взяли на себя государства-члены Таможенного союза при присоединении к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотской конвенции), а также о проблеме унификации таможенной терминологии, применяемой в конвенции с терминологией таможенного законодательства Таможенного союза»<sup>10</sup>.

Указанная проблема не решена и в ТК ЕАЭС, о чём свидетельствует сопоставительный анализ, приведённый в таблице 1.

<sup>8</sup> <http://tsouz.ru/KTS/meeting1/Pages/default.aspx> (дата обращения: 22.01.2011).

<sup>9</sup> Фоков, А. П. Основа таможенного законодательства таможенного союза — преемственность международных норм в области таможенного регулирования: сборник материалов международной научно-практической конференции Секретариата Комиссии таможенного союза и Российской таможенной академии. Люберцы: Изд-во Российской таможенной академии, 2009. С. 32.

<sup>10</sup> <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/24-10-2014-2.aspx>



Таблица 1

ТК ТС	ТК ЕАЭС	Пересмотренная Киотская конвенция
Таможенное законодательство — нет определения понятия	Таможенное законодательство — нет определения понятия	«Таможенное законодательство» означает положения законов и подзаконных актов, касающиеся импорта, экспорта, перемещения или хранения товаров, применение и обеспечение исполнения которых возложено непосредственно на таможенную службу, а также любые нормативные акты, изданные таможенной службой в пределах ее установленных законом полномочий
«таможенные органы» — таможенные органы государств — членов таможенного союза	«таможенные органы» — таможенные органы государств-членов	«таможня» — означает государственную службу, ответственную за применение таможенного законодательства и взимание пошлин и налогов, а также применение иных законов и нормативных актов, касающихся импорта, экспорта, перемещения или хранения товаров
«таможенный контроль» — совокупность мер, осуществляемых таможенными органами, в том числе с использованием системы управления рисками, в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства таможенного союза и законодательства государств — членов таможенного союза	«таможенный контроль» — совокупность совершаемых таможенными органами действий, направленных на проверку и (или) обеспечение соблюдения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и законодательства государств-членов о таможенном регулировании;	«таможенный контроль» означает меры, применяемые таможенной службой для обеспечения соблюдения таможенного законодательства
«таможенные операции» — действия, совершаемые лицами и таможенными органами в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза	«таможенные операции» — действия, совершаемые лицами и таможенными органами в соответствии с международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования и (или) законодательством государств-членов о таможенном регулировании	«таможенные формальности» означают все операции, которые должны совершаться лицами, которых это касается, и таможенной службой в целях соблюдения таможенного законодательства

ТК ТС	ТК ЕАЭС	Пересмотренная Киотская конвенция
«таможенная декларация» — документ, составленный по установленной форме, содержащий сведения о товарах, об избранной таможенной процедуре и иные сведения, необходимые для выпуска товаров	«таможенная декларация» — таможенный документ, содержащий сведения о товарах и иные сведения, необходимые для выпуска товаров	«декларация на товары» означает заявление, составленное по установленной таможенной службой форме, в котором лица, которых это касается, указывают таможенную процедуру, подлежащую применению в отношении товаров, и представляют сведения, которые требуются таможенной службе для применения этой процедуры
«выпуск товаров» — действие таможенных органов, разрешающее заинтересованным лицам использовать товары в соответствии с условиями заявленной таможенной процедуры или в соответствии с условиями, установленными для отдельных категорий товаров, не подлежащих в соответствии с настоящим Кодексом помещению под таможенные процедуры	«выпуск товаров» — действие таможенного органа, после совершения которого заинтересованные лица вправе использовать товары в соответствии с заявленной таможенной процедурой или в порядке и на условиях, которые установлены в отношении отдельных категорий товаров, не подлежащих в соответствии с настоящим Кодексом помещению под таможенные процедуры	«выпуск товаров» означает действие таможенной службы, разрешающее лицам, которых это касается, распоряжаться товарами, в отношении которых осуществляется очистка
«очистка» — термин отсутствовал	«очистка» — термин отсутствовал	«очистка» означает совершение таможенных формальностей, необходимых для введения товаров во внутреннее потребление, для их экспорта или для помещения под иную таможенную процедуру

Используя сравнительно-правовой метод, можно с уверенностью утверждать, что понятия в ТК ТС были более близкими к духу и букве Пересмотренной Киотской конвенции, чем в ТК ЕАЭС.

И так, с учетом рассмотренного выше можно выделить ряд актуальных вопросов, решение которых будет оказывать влияние

на развитие таможенного регулирования ЕАЭС, а именно:

1. о влиянии Соглашения ВТО об упрощении торговли на развитие международных договоров и актов ЕАЭС в сфере таможенного регулирования;
2. проблема имплементации понятийного аппарата и стандартов Пересмотренной



- Киотской конвенции международные договоры и ТК ЕАЭС;
3. о месте международных конвенций и соглашений в иерархии источников права ЕАЭС, регулирующих таможенные правоотношения;
  4. о «заимствовании» практики правового регулирования, таможенных правоотношений, сложившейся в Европейском Союзе.

Помимо перечисленных вопросов, полагаем, что при определении дальнейшего таможенного регулирования в ЕАЭС необходимо будет учитывать следующие факторы, которые окажут влияние на развитие актов, составляющих право ЕАЭС, регулирующих таможенные правоотношения в среднесрочной перспективе. К ним, на наш взгляд, можно отнести:

- 1) переход к четвертой промышленной революции, формирование цифровой экономики, развитие информационных и коммуникационных технологий;
- 2) упрощение формальностей в международной торговле;
- 3) дальнейшее развитие интеграционных процессов в ЕАЭС, и в первую очередь, подписание соглашений о свободной торговле между государствами-членами ЕАЭС и третьими странами;
- 4) развитие транзитных маршрутов и цифровых транспортных коридоров, происходящих по линии сопряжения ЕАЭС и проекта «Экономический пояс Шелкового пути».



**Четвериков Артем Олегович**

*Профессор кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук*

*E-mail: info@eulaw.edu.ru*

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ БОЛЬШОЙ НАУКИ (МЕГАСАЙЕНС) В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ИНТЕГРАЦИИ: СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

**Часть I. Мегасайенс как научное и правовое явление. Правовые аспекты функционирования мегасайенс в форме международных межправительственных организаций и национальных юридических лиц**

### **Аннотация.**

Предметом статьи является комплексный анализ организационно-правовых форм создания и эксплуатации научных установок класса «мегасайенс» (крупных исследовательских инфраструктур), созданных и функционирующих в ходе международной научной интеграции. Целью статьи является систематизация организационно-правовых форм мегасайенс и разработка правовых механизмов размещения международных установок мегасайенс на территории Российской Федерации.

Статья написана на базе системного, исторического и сравнительно-правового методов исследования.

В первой части выявлены сущностные характеристики мегасайенс как нового научного и правового явления, рассмотрен правовой статус международных установок мегасайенс в форме международных межправительственных организаций и национальных юридических лиц, выявлены различные подвиды данных организационных структур.

Проведенный в статье анализ впервые осуществляется в России. Его результаты могут использоваться в целях защиты прав российских участников международных исследовательских консорциумов и разработки документов, регулирующих функционирование международных установок мегасайенс на российской территории.

**Ключевые слова:** наука, мегасайенс, инфраструктуры, организационно-правовые формы, международная интеграция.

**Chetverikov Artyom O.**

*Professor, Department of integration and European law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Sciences (PhD) in Law*

*E-mail: info@eulaw.edu.ru*

### **Abstract.**

The subject matter of the article is a comprehensive analysis of legal forms used for establishing and operation of international scientific facilities relating to «megascience» (large research infrastructures). The purpose is to systematize the features of existing legal forms of megascience with a view of implantation of such facilities on the territory of the Russian Federation.

The article is based on systemic, historical and comparative methods of legal research.



The first part deals with essential features of megascience as a new scientific and legal phenomenon, provides analysis of the status of international megascience facilities in the forms of international intergovernmental organizations and national legal persons, describes subtypes of these legal entities.

The analysis in the article is unique in Russia. Its results may serve to protect the rights of Russian participants of international research consortia as well as to elaborate the documents governing the functioning of international megascience facilities on the Russian territory.

Основные направления и меры реализации государственной политики в области научно-технологического развития Российской Федерации:

Инфраструктура и среда. Создание условий для проведения исследований и разработок, соответствующих современным принципам организации научной, научно-технической и инновационной деятельности и лучшим российским практикам,

обеспечивается путем <...>поддержки создания и развития уникальных научных установок класса “мегасайенс”, крупных исследовательских инфраструктур на территории Российской Федерации.

(Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642, п. 32)

### Мегасайенс как научное и правовое явление

Чем дальше наука продвигается к уяснению фундаментальных законов природы и их практическому (прикладному) использованию в интересах человека и общества, тем сложнее и затратнее становится процесс получения новых знаний. Прежде всего, это относится к крупномасштабным научным проектам, рассчитанным на достижение прорывных открытий, таким как обнаружение ранее не известных частиц материи с помощью «Большого адронного коллайдера (ЛHC)»<sup>1</sup> в Европе, познание феномена всемирного тяготения в «Лазерной интерферометрической обсерватории гравитационных волн (LIGO)»<sup>2</sup> в США или нейтронные исследования посредством «Научно-исследовательского реакторного комплекса ПИК», строящегося в России.

Вместе взятые указанные проекты, точнее, лежащие в их основе сооружения, приборы и иную инфраструктуру, сегодня при-

нято обозначать словом «мегасайенс», т.е. большая наука<sup>3</sup>. Как важное явление общественной жизни, мегасайенс постепенно проникает и в юридическую терминологию разных стран,— пока, главным образом, на уровне стратегий, дорожных карт и аналогичных документов, принимаемых органами государственного управления наукой, т.е. подзаконных актов. При этом в некоторых странах приняты стратегии, специально посвященные развитию именно мегасайенс (например, в Нидерландах и Чехии).

Наиболее распространенной юридической категорией, корреспондирующей мегасайенс в официальных документах, служит выражение «крупные исследовательские инфраструктуры»<sup>4</sup>, воспринятое и в России (в процитированной выше Стратегии научно-технологического развития 2016 г.). Также можно встретить обозначения «крупномасштабные научные инфраструктуры»<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Large Hadron Collider (англ.).

<sup>2</sup> Laser Interferometer Gravitational-wave Observatory (англ.).

<sup>3</sup> От греч. *megas* — мега (большой) и англ. *science* — сайенс (наука). В российском научном лексиконе в аналогичном значении также используются термины «меганаука», «мегапроекты» и «мегаустановки» (см.: 75 лет для страны и мира. Интервью с президентом Курчатовского института М. В. Ковальчуком // В мире науки. 2017. № 12. С. 31). С точки зрения уважения к отечественной культуре и ее основе — русскому языку, эти термины заслуживают предпочтения в сравнении с англицизмом «сайенс».

<sup>4</sup> Large Research Infrastructures (англ.).

<sup>5</sup> Large-Scale Scientific Infrastructures (англ.).

и «крупные инфраструктуры для исследований, экспериментальных разработок и инноваций»<sup>6</sup>. Во Франции установки мегасайенс официально квалифицируют как «очень крупные исследовательские инфраструктуры», кратко TGIR<sup>7</sup>, в Австралии — как «знаковые исследовательские инфраструктуры», в дословном переводе: инфраструктуры, «являющиеся вехой» в развитии научных исследований<sup>8</sup>.

В чем выражается крупный/крупномасштабный/очень крупный/знаковый характер объектов мегасайенс, отличающий их от прочих исследовательских инфраструктур (научных установок)? Речь идет, прежде всего, о значительных масштабах подобных объектов — причем не только исходя из их размеров (обычно больших и очень больших), но и с точки зрения трудоемкости их создания, сложности эксплуатации, а также, что особенно важно для государства, величины требуемых для этого бюджетных инвестиций. Другими критериями служат новаторский характер объектов мегасайенс, ожидаемые от них существенные продвижения в научном познании и, отсюда, их повышенная значимость для общества в целом.

Так, согласно Национальной дорожной карте в отношении крупномасштабной научной инфраструктуры Нидерландов, принятой в 2016 г. Нидерландской организацией по научным исследованиям (приложение 2 «Определение крупномасштабной научной инфраструктуры»), подобная инфраструктура включает в себя «значительное научное оборудование или значительные коллекции инструментов <...> и любую другую уникальную инфраструктуру, которая имеет критическое значение для достиже-

ния превосходного качества исследований и инноваций»<sup>9</sup>.

В Румынии крупной исследовательской инфраструктурой признаются «установки, оборудование или инструменты, которые имеют особо большие размеры или сложность ввиду расходов на их закупки, эксплуатацию, содержание и/или предоставление доступа пользователям и которые обеспечивают научному сообществу существенные условия как для фундаментальных, так и для прикладных исследований» (Отчет Румынского комитета по исследовательским инфраструктурам об исследовательских инфраструктурах в Румынии 2007 г.)<sup>10</sup>.

В Чехии для признания научной установки в качестве крупной исследовательской инфраструктуры принимаются во внимание не только ее уникальность, масштабность, затратность, но и официальное признание в таком качестве со стороны чешского правительства, а также открытость доступа к инфраструктуре для представителей иных научных организаций помимо той, где она создана.

Согласно утвержденной министерством образования, науки и спорта этой страны Дорожной карте крупных инфраструктур для исследований, экспериментальных разработок и инноваций Чешской Республики на 2016–2022 гг. крупная инфраструктура представляет собой «уникальную исследовательскую установку, включая ее приобретение, связанные с этим инвестиционные расходы и расходы по обеспечению ее функционирования, которая имеет существенное значение для всесторонних исследований и разработок с серьезными финансовыми и технологическими потребностями, которая одобрена правительством Чешской Республики и создана одной исследовательской органи-

<sup>6</sup> Large infrastructures for Research, Experimental Development and Innovation (англ.).

<sup>7</sup> Trèsgrandes infrastructures de recherche (франц.).

<sup>8</sup> Landmark Research Facilities (англ.).

<sup>9</sup> См.: Netherlands Organization for Scientific Research. National Roadmap: Large-Scale Scientific Infrastructures. Appendix 2. Definition of Large-Scale Scientific Infrastructures, 2016. P. 122. URL: [www.nwo.nl/en].

<sup>10</sup> См.: National Authority for Scientific Research, Romanian Committee for Research Infrastructures. Report Regarding Research Infrastructures of Romania, 2007. P. 14. URL: [www.research.gov.ru].



зацией для использования другими исследовательскими организациями»<sup>11</sup>.

Министерством науки Черногории предпринята попытка охарактеризовать особенности объектов мегасайенс на фоне их менее крупных аналогов. В этой связи принятая им Дорожная карта исследовательских инфраструктур Черногории на 2015–2020 гг. содержит определение не только крупных, но и средних и малых исследовательских инфраструктур.

Крупными исследовательскими инфраструктурами в Черногории считаются те, которые позволяют осуществлять «любые виды исследовательской деятельности в индивидуальных исследовательских процессах в рамках научной сферы соответствующей исследовательской инфраструктуры и при этом функционируют как подразделения со своей собственной административной структурой». Средние исследовательские инфраструктуры обеспечивают возможность осуществлять только отдельные «этапы исследовательского процесса» либо предназначены для «включения в крупные исследовательские инфраструктуры в качестве составной части». Наконец, малые исследовательские инфраструктуры обеспечивают такую возможность лишь для «индивидуальных задач в рамках исследовательских процессов»<sup>12</sup>.

Несколько иную классификацию дает Национальная дорожная карта исследовательской инфраструктуры, принятая в 2016 г. австралийским правительством<sup>13</sup>. В Австралии различаются:

- институциональная исследовательская инфраструктура, которая имеет небольшие масштабы и находится в распоряжении отдельных научно-исследовательских организаций (институтов);

- национальная исследовательская инфраструктура, совместно создаваемая и управляемая разными научно-исследовательскими институтами страны в целях устранения дублирования и оптимизации ресурсов;

- в-третьих, знаковая исследовательская инфраструктура особо крупных масштабов, решение об инвестировании в создание которой принимает правительство.

Уникальной особенностью Австралии, имеющей особую важность для рассматриваемых в настоящей статье правовых проблем международной интеграции в сфере мегасайенс, является выделение еще одного, наиболее крупного вида исследовательской инфраструктуры — глобальной исследовательской инфраструктуры<sup>14</sup>. Согласно официальному определению дорожной карты австралийского правительства, под глобальной исследовательской инфраструктурой понимается «многонациональная, коллаборативная инфраструктура такого масштаба, что расходы на ее создание превосходят ресурсы или знания отдельных государств».

В Польше недавно предпринята попытка юридически зафиксировать стоимость объектов мегасайенс в абсолютном (денежном) выражении — причем, в отличие от рассмотренных выше стран, это сделано на законодательном уровне.

В соответствии с поправками, внесенными в 2016 г. польским парламентом в Закон о принципах финансирования науки 2010 г.<sup>15</sup>, крупной исследовательской инфраструктурой<sup>16</sup> в Польше считается «научно-исследовательская аппаратура, в том числе информационная инфраструктура науки стоимостью, превышающей»:

<sup>11</sup> См.: Roadmap of Large infrastructures for Research, Experimental Development and Innovation of the Czech Republic for the years 2016–2022. Prague, October 2015. P. 9. URL: [www.msmt.cz].

<sup>12</sup> См.: Montenegro Ministry of Science. Montenegro Research Infrastructures Roadmap. 2015–2020. August 2015. P. 5. URL: [www.mna.gov.me].

<sup>13</sup> См.: Australian Government. 2016 National Research Infrastructure Roadmap. URL: [https://docs.education.gov.au].

<sup>14</sup> Global Research Infrastructure (англ.).

<sup>15</sup> См.: Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki. Tekst jednolity // Kancelaria Sejmu. 2017–1227. S. 1/65.

<sup>16</sup> Dużainfrastrukturabadawcza (польск.).



- 150 тыс. польских злотых для аппаратуры «в группе гуманитарных и общественных наук, а также в группе наук об искусстве и художественном творчестве»;
- 500 тыс. польских злотых для аппаратуры в «группе точных и инженерных наук, а также в группе наук о жизни».

Наряду с крупной исследовательской инфраструктурой польский закон вводит понятие стратегической исследовательской инфраструктуры<sup>17</sup>. Стратегической считается, с одной стороны, уже имеющаяся крупная исследовательская инфраструктура в вышеуказанном смысле, с другой стороны, «строящаяся инфраструктура», которая включена в перечень, устанавливаемый «Польской дорожной картой исследовательской инфраструктуры» (утверждается министром высшего образования и науки страны).

Специальные положения польского закона подробно определяют порядок включения строящихся инфраструктур в дорожную карту. Это должно осуществляться посредством «открытого набора предложений» со стороны заинтересованных национальных научных организаций, который объявляется министром высшего образования и науки не реже одного раза в четыре года (первым и, очевидно, главным критерием для включения в перечень служит «уникальность начинания в государственных и международных масштабах»).

С аналогичной периодичностью польский министр высшего образования и науки должен проводить «проверку начинаний в области стратегической исследовательской инфраструктуры, вписанной в Польскую дорожную карту исследовательской инфраструктуры». По итогам проверки им может быть принято решение об исключении соответствующего начинания из дорожной карты: в случае негативной оценки, в случае

непредставления ответственной научной организацией ответа на «оценочный вопросник», разосланный министром, а также по ходатайству самой организации<sup>18</sup>.

Во Франции очень крупные исследовательские инфраструктуры (TGIR) противопоставляются обычным исследовательским инфраструктурам (IR)<sup>19</sup> исходя из признания первых со стороны государства в целом. Очень крупные исследовательские инфраструктуры «служат объектом правительственной стратегии» и благодаря этому получают специальное бюджетное финансирование от министерства национального образования, высшего образования и исследований. Напротив, обычные исследовательские инфраструктуры «служат объектом выбора различных операторов исследований и создаются ими самими» (Национальная стратегия исследовательских инфраструктур 2016 г.). В качестве специфических разновидностей исследовательских инфраструктур во французской стратегии также выделяются инфраструктуры, создаваемые и функционирующие под эгидой международных организаций (они могут иметь очень крупный и не очень крупный характер), и незавершенные инфраструктурные проекты, статус которых еще предстоит определить<sup>20</sup>.

В целях развития очень крупных исследовательских инфраструктур и повышения их международного престижа во Франции образованы специальные *координирующие органы по вопросам мегасайенс на общегосударственном уровне*.

Главным из них является Руководящий комитет по очень крупным исследовательским инфраструктурам (CD-TGIR)<sup>21</sup>, состоящий из представителей министерства иностранных дел (!), профильных научных организаций и возглавляемый руководителем Генеральной дирекции по исследованиям и инновациям (одно из структурных под-

<sup>17</sup> Strategicznainfrastrukturabadawcza (польск.).

<sup>18</sup> Статьи 2, 4a и 4ab Закона о принципах финансирования науки.

<sup>19</sup> Infrastructures de recherche (франц.).

<sup>20</sup> См.: Stratégienationale des infrastructures de recherche. Édition 2016. P. 7. URL: [www.enseignementsup-recherche.gov.fr].

<sup>21</sup> Comitédirecteur des TGIR (франц.).



разделений министерства национального образования, высшего образования и исследований).

Научно-консультативную поддержку Руководящему комитету оказывает Высокий совет по очень крупным исследовательским инфраструктурам (НС-TGIR)<sup>22</sup>. Он объединяет ведущих ученых из разных отраслей науки, имеющих опыт работы на подобных объектах и назначаемых министром национального образования, высшего образования и исследований по предложению Руководящего комитета<sup>23</sup>.

Помимо Франции, координирующие органы по вопросам мегасайенс действуют в некоторых других государствах. Таковы, в частности, Постоянный комитет по крупномасштабной научной инфраструктуре (Нидерланды) или Совет по крупным инфраструктурам для исследований, экспериментальных разработок и инноваций (Чехия).

В силу большой важности и высокой стоимости крупные исследовательские инфраструктуры также могут становиться объектами *специальных бюджетных программ в национальном бюджете*. Так, финансовый закон (бюджет) Индии на протяжении последних лет отдельной строкой предусматривает программу расходов под названием «Мегаустановки для фундаментальных исследований»<sup>24</sup>. В то же время понятие мегасайенс здесь никак не определяется: вопрос о конкретных объектах и мероприятиях, подлежащих финансированию, решается индийским департаментом (министерством) науки и технологий, к ведению которого отнесена данная программа<sup>25</sup>.

Как бы ни определялись объекты мегасайенс в законах и подзаконных актах той или иной страны, очевидно одно: во всех

случаях речь идет о дорогих и технически сложных установках, требующих существенных финансовых и интеллектуальных вложений со стороны государства и его научного сообщества. При этом чем крупнее проект мегасайенс, тем больше вероятность, что государство окажется не в состоянии реализовать его в одиночку.

Так, в США, несмотря на колоссальные финансовые возможности и солидный научный потенциал этой страны, еще в 1995 г. в парламентском отчете ведомства по науке и технологиям было констатировано, что бюджетные ограничения американского правительства не позволяют в полной мере обеспечить потребности финансирования как новых, так и уже существующих объектов исследовательской инфраструктуры. Отсюда властям США было рекомендовано привлекать иностранных партнеров в любых крупных, комплексных научных проектах в целях снижения издержек, распределения рисков и усиления научного потенциала<sup>26</sup>.

Итак, феномен мегасайенс — пожалуй, как никакое другое явление современной научно-технологической жизни, — подталкивает государства к объединению усилий, к взаимной интеграции. В каких формах может осуществляться подобная интеграция?

Мировая практика показывает, поставленный вопрос не имеет единого варианта ответа, точнее, допускает различные варианты с использованием разных конструкций из разных правовых систем (национального, международного, европейского права).

Один вариант состоит в использовании *международно-правовой формы*: в учреждении международной межправительственной организации, которой входящие в ее со-

<sup>22</sup> Hautconseil des TGIR (франц.).

<sup>23</sup> См.: Assemblée nationale. 14ème législature. Question № 20432. Ministèreinterrogée: Enseignementsupérieur et recherche. Réponsepubliée au JO le 25.6.203. P. 6692; Stratégienationale des infrastructures de recherche. Annexe 1. Le processus de miseà jour de la stratégiefrançaise. P. 158; Élaborer la stratégie nationale des infrastructures de recherche. URL: [https://esr-wikis.adc.education.fr].

<sup>24</sup> Mega Facilities for Basic Research (англ.).

<sup>25</sup> См.: Expenditures Profile 2017–2018. Allocation under the Object Head Grants for Creation of Capital Assets. P. 73. URL: [http://indiabudget.nic.in/ub-2017–18/eb/stat6.pdf].

<sup>26</sup> См.: Lami S. Challenges and New Requirements for International Mega-Science Collaborations // Science & Diplomacy, 27.6.2017. URL: [www.sciencediplomacy.org/article/2017/mega-science-collaborations].

став государства поручают реализовывать тот или иной инфраструктурный проект за счет совместно выделяемых этими государствами финансовых средств.

Альтернативой международным межправительственным организациям может стать использование *национальных форм юридических лиц*, предусмотренных внутренним законодательством государств для своих коммерческих и некоммерческих организаций.

В конце XX — начале XXI вв. в законодательстве некоторых государств и еще больше в интеграционном законодательстве Европейского Союза (ЕС) получили юридическое закрепление специальные *формы для транснациональных и наднациональных юридических лиц*, которые также могут быть использованы (и на практике используются) в целях создания интегрированных структур мегасайенс с участием научных организаций разной государственной принадлежности.

#### **Мегасайенс в форме международных межправительственных организаций**

Международные межправительственные организации (ММПО) являются юридической конструкцией международного (публичного) права, предназначенной для обеспечения постоянного взаимодействия между входящими в них странами (государствами-членами).

Постоянный характер ММПО, включая постоянный организационный механизм (наличие собственных органов управления, совместно формируемых государствами-членами), а также наделение ММПО качеством самостоятельной юридической личности (правосубъектностью)<sup>28</sup> позволяют использовать их как форму для осуществления

В некоторых случаях в аналогичных целях создаются международные консорциумы научных организаций *без статуса юридического лица*.

Наконец, в 2008 г. законодательством ЕС была разработана типовая (стандартная) организационно-правовая форма, предназначенная для общеевропейских инфраструктурных проектов в научно-исследовательских целях — *европейские консорциумы исследовательской инфраструктуры*.

Рассмотрим юридические свойства, особенности и проблемы практического применения вышеуказанных форм, имея в виду, что сфера их применения не ограничивается мегасайенс и способна охватывать любые виды исследовательской инфраструктуры, которые разные государства (научные организации разных государств) желают создавать общими усилиями и использовать также сообща<sup>27</sup>.

проектов сотрудничества и интеграции заинтересованных государств в самых разных областях, в том числе в области науки, включая мегасайенс.

В ходе использования ММПО для целей создания интегрированных объектов мегасайенс, других исследовательских инфраструктур сложилось два типа подобных организаций.

Первый — ММПО *проектного типа*. Подобные ММПО создаются под определенный инфраструктурный проект, который реализуется под эгидой и в дальнейшем управляется соответствующей организацией.

<sup>27</sup> Наряду с источниками права и иными официальными документами, лежащими в основе разных организационно-правовых форм мегасайенс, анализ в статье базируется на ранее опубликованных материалах юридических исследований этого вопроса, в том числе предпринятых под эгидой Европейского стратегического форума по исследовательским инфраструктурам и Глобального научного форума Организации экономического сотрудничества и развития. См., например: European Strategy Forum on Research Infrastructures. Report of the Workshop on the Legal forms of research infrastructures of pan-European interests. Brussels, 23 March 2006 (URL: [<http://cordis.europa.eu>]); Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Global Science Forum. Establishing Large International Research Infrastructures: Issues and Options. December 2010 (URL: [[www.oecd.org](http://www.oecd.org)]); Communication and Policy Development for Research Infrastructure in Europe (CoPoRI). Legal forms of European Research Infrastructure, 2014 (URL: [[www.copori.eu/1384.php](http://www.copori.eu/1384.php)]).

<sup>28</sup> См.: Капустин, А. Я. Международные организации в глобализирующемся мире. М.: РУДН, 2010. С. 153.



Важнейшим примером такого рода проектов служит проект Международного экспериментального термоядерного реактора (ИТЭР)<sup>29</sup>, который представляет собой «интегрированный технический проект исследовательской установки, предназначенной для демонстрации возможности использования термоядерного синтеза как источника энергии» (преамбула Соглашения о создании Международной организации ИТЭР по термоядерной энергии для совместной реализации проекта ИТЭР от 21 ноября 2006 г.).

Для строительства и использования реактора ИТЭР на основании Соглашения 2006 г. была образована специализированная ММПО — Международная организация ИТЭР по термоядерной энергии, членами которой стали Россия, Индия, Китай, Республика Корея, США, Япония, а также Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом), фактически ЕС, где размещается штаб-квартира ИТЭР и строятся установки искомого реактора (Евратом — принимающая организация, Франция — принимающее государство)<sup>30</sup>.

Более широкие перспективы для развития международной интеграции в области крупных и иных исследовательских инфраструктур предоставляют ММПО *рамочного типа*, учредительные договоры которых допускают возможность реализации любых инфраструктурных проектов применительно к той или иной научной дисциплине.

Пионером среди ММПО рамочного типа является созданная в начале 1950-х гг. Европейская организация ядерных исследований (ЦЕРН)<sup>31</sup>. В соответствии со своим

учредительным договором — Конвенцией об учреждении Европейской организации ядерных исследований от 1 июля

1953 г.<sup>32</sup>, ЦЕРН уполномочен осуществлять «строительство и эксплуатацию одной или большего числа лабораторий» согласно программам деятельности, утверждаемым и изменяемым его высшим руководящим органом из представителей государств-членов — Советом. Последний назначает для каждой лаборатории отдельного Генерального директора, которому оказывают поддержку «научный, технический, административный персонал и секретариат, признанный необходимым и санкционированный Советом».

К числу крупнейших инфраструктурных мероприятий ЦЕРН относится и упомянутый в начале статьи проект «Большого адронного коллайдера (ЛHC)». Нормативной основой для строительства коллайдера стала принятая в 1994 г. Советом ЦЕРН Резолюция об утверждении проекта ЛHC, на основании которой проект был включен в базовую программу ЦЕРН с выделением соответствующего финансирования<sup>33</sup>.

В соответствии с учредительным договором ЦЕРН каждое государство-член самостоятельно решает вопрос об участии или неучастии в его конкретных программах деятельности, но должно участвовать как минимум в одной из таких программ. Не участвующее государство освобождается от необходимости платить дополнительные взносы в бюджет ЦЕРН, но не имеет и права голоса в Совете ЦЕРН при решении вопросов в отношении программы, в которой оно не

<sup>29</sup> InternationalThermonuclearExperimentalReactor — ITER (англ.).

<sup>30</sup> Евратом наряду с ЕЭС (Европейское экономическое сообщество) и ЕОУС (Европейское объединение угля и стали) является одним из трех созданных в 1950-е гг. Европейских сообществ, на базе которых в 1990-е гг. появился Европейский Союз. После реформы правовых устоев ЕС, проведенной Лиссабонским договором 2007 г., Евратом де-юре был выведен за рамки структуры ЕС, но де-факто остается его частью, поскольку включает те же самые государства и находится под управлением институтов ЕС — Европейского парламента, Европейской комиссии, Суда ЕС и т.д. Подробнее см.: Кашкин, С.Ю., Четвериков, А. О. Право Европейского Союза. Том 1. Общая часть. Европейский Союз: устройство и правопорядок. М.: Юрайт, 2013. С. 96–97.

<sup>31</sup> Аббревиатура от названия прообраза Организации на французском языке: Европейский совет по ядерным исследованиям (Conseileuropéenpourlarecherchenucléaire — CERN).

<sup>32</sup> См.: Convention pour l'établissementd'uneOrganisationeuropéenne pour la recherche nucléaire. URL: [https://council.web.cern].

<sup>33</sup> См.: Comité du Conseil. Approbation du Grand collisionneur de hadron et du programmescientifiqueà long terme du CERN. Annexe I. Résolution. Approbation du projet LHC. Genève, 17 mars 1994. Doc. CERN/CC/2025.

участвует. Если государство присоединяется к программе позднее, то оно должно уплатить специальный финансовый взнос в целях компенсации расходов, уже понесенных государствами, которые стали участниками и инвесторами программы на предыдущих этапах.

На территории государств-членов ЦЕРН наделяется привилегиями и иммунитетами в соответствии со специальными соглашениями, заключаемыми с ними с этой целью. «Соглашения, которые будут заключены между Организацией и государствами-членами, на чьей территории расположены лаборатории, помимо положений о привилегиях и иммунитетах будут содержать положения, необходимые для урегулирования специальных отношений [связанных с функционированием лаборатории — *Прим. авт.*] между Организацией и данными государствами-членами» (ст. IX «Правовой статус» Конвенции об учреждении Европейской организации ядерных исследований).

В качестве международной межправительственной организации — субъекта международного права, ЦЕРН также заключает соглашения о сотрудничестве с другими организациями и странами, не входящими в его состав, в том числе с Россией.

Правовой статус ЦЕРН как организации для осуществления международных инфраструктурных проектов в отношении физики атомного ядра послужил образцом для создания ММПО рамочного типа в других отраслях науки, также объединяющих сегодня преимущественно европейские страны.

Применительно к астрономическим исследованиям подобную роль играет созданная в 1962 г. Европейская организация по астрономическим исследованиям в Южном полушарии, более известная под кратким наименованием «Европейская южная обсерватория (ESO)»<sup>34</sup>.

Исходя из того, что «изучение южной небесной полусферы продвинулось вперед значительно меньше, чем изучение северной полусферы» (преамбула Конвенции о создании Европейской организации по астрономическим исследованиям в Южном полушарии от 5 октября 1962 г.)<sup>35</sup>, государства-члены поставили перед ESO целью построить, снабдить оборудованием и обеспечить функционирование астрономической обсерватории, включающей комплекс телескопов и другой аппаратуры (с этой целью необходимые участки земли арендованы в южноамериканском государстве Чили, не входящем в состав ESO).

Помимо обсерватории, относящейся к «начальной программе» ESO, ее высший руководящий орган — Совет, голосами двух третей государств-членов вправе утверждать любую другую «дополнительную программу». Аналогично ЦЕРН «государства, которые не поддержат дополнительную программу, не обязаны вносить вклад в ее исполнение» и, соответственно, не имеют права голоса при решении связанных с ней вопросов (ст. II «Цели» и ст. V «Совет» Конвенции о создании Европейской организации по астрономическим исследованиям в Южном полушарии).

Применительно к медико-биологическим исследованиям комплекс интегрированных исследовательских инфраструктур функционирует в рамках созданной в начале 1970-х гг. ММПО под названием «Европейская лаборатория молекулярной биологии (EMBL)»<sup>36</sup>.

Созданию EMBL предшествовало появление неправительственной Европейской организации молекулярной биологии (EMBO)<sup>37</sup>, основанной в 1964 г. группой представителей соответствующей научной сферы из разных стран. С целью обеспечить международно-правовую основу деятельности EMBO в 1969 г. европейские государства учредили межправительственную

<sup>34</sup> European Southern Observatory (англ.).

<sup>35</sup> См.: Convention portant creation d'une Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral. URL: [www.admin.ch].

<sup>36</sup> European Molecular Biology Laboratory (англ.).

<sup>37</sup> European Molecular Biology Organization (англ.).



Европейскую конференцию молекулярной биологии (ЕМВС)<sup>38</sup>.

В соответствии с учредительным договором ЕМВС — Соглашением об учреждении Европейской конференции молекулярной биологии от 13 февраля 1969 г.<sup>39</sup>, перед нею была поставлена цель развивать «общую программу» сотрудничества между государствами-членами по вопросам молекулярной биологии, ориентированного на учебно-просветительские и информационные мероприятия (совместные образовательные программы и т.п.). В то же время допускалась и реализация более амбициозных «специальных проектов» на основании дополнительных соглашений заинтересованных государств-членов.

Подобного рода специальным проектом и стала Европейская лаборатория молекулярной биологии (EMBL), соглашение о создании которой было подписано в 1973 г. (Соглашение об учреждении Европейской лаборатории молекулярной биологии от 10 мая 1973 г.)<sup>40</sup>.

Хотя Европейская лаборатория молекулярной биологии исторически и организа-

ционно связана с Европейской конференцией молекулярной биологией (в частности, доступ в EMBL открыт только государствам, состоящим в ЕМВО), она действует в качестве самостоятельной организации со своими собственными органами, бюджетом и статусом международного юридического лица (правосубъектностью).

В настоящее время под управлением EMBL находятся шесть комплексов молекулярно-биологических исследований, размещенных на территории трех разных государств (два в Германии, по одному в Великобритании, Испании, Италии и Франции). При необходимости EMBL может создавать и эксплуатировать новые «установки, необходимые для ее программы», с оговоркой о том, что она должна «концентрировать свою деятельность на задачах, которые обычно не осуществляются или которые нелегко осуществлять в национальных институтах», т.е. требуют объединения усилий разных государств (ст. II «Цели и средства» Соглашения об учреждении Европейской лаборатории молекулярной биологии).

### Мегасайенс в форме национальных юридических лиц

В качестве альтернативы созданию международной межправительственной организации государства с целью создания и эксплуатации сообща установки мегасайенс могут воспользоваться институтом национального юридического лица (ЮЛ), учреждаемого и действующего по законодательству одного из них — как правило, того, где будет размещаться соответствующая установка.

В подобном случае *сторонами* проекта мегасайенс (учредителями и/или участниками искомого ЮЛ) официально становятся не государства в целом, а их уполномоченные научные организации, которые сами обычно являются частью государственного ап-

парата в широком смысле (государственные научно-исследовательские учреждения).

Правовая институционализация проекта мегасайенс в форме национального ЮЛ может осуществляться тремя способами, с заключением международного договора или без такового.

При первом способе заинтересованные государства *международным договором утверждают учредительные документы искомого ЮЛ*. Таковы, например:

учредительный договор компании (общества) с ограниченной ответственностью по немецкому праву «ООО Установка Европейского рентгеновского лазера на свободных электронах»<sup>41</sup>, содержащийся в приложе-

<sup>38</sup> European Molecular Biology Conference (англ.).

<sup>39</sup> См.: Accord instituant la Conférence européenne de biologie moléculaire. URL: [www.admin.ch].

<sup>40</sup> См.: Accord instituant le Laboratoire européen de biologie moléculaire. URL: [www.admin.ch].

<sup>41</sup> «European X-Ray Free Electron Laser Facility GmbH», кратко «European XFEL GmbH» (англ., нем.).

нии к Конвенции о строительстве и эксплуатации Установки Европейского рентгеновского лазера на свободных электронах от 30 ноября 2009 г. (Россия — один из главных участников и второй по значимости инвестор после Германии — страны местонахождения Установки);

устав компании «Европейский центр синхротронного излучения» — *société civile*, т.е. гражданско-правового общества по законодательству Франции (страны местонахождения)<sup>42</sup>, закрепленный первым приложением к Конвенции о строительстве и эксплуатации установки «Европейский центр синхротронного излучения» от 16 декабря 1988 г. (протокол о присоединении России подписан в 2014 г.).

При втором способе *международный договор поручает разработку устава искомого ЮЛ уполномоченным научным организациям государств сторон*. Так, один из крупнейших в мире исследовательских реакторов для изучения нейтронов, также находящийся во Франции — «Институт Лауэ-Ланжевена»<sup>43</sup>, имеет под собой международно-правовую основу в виде Конвенции между правительством Французской Республики и правительством Федеративной Республики Германия о строительстве и эксплуатации реактора с очень высоким потоком частиц от 19 января 1967 г., к которой в 1974 г. присоединилась Великобритания<sup>44</sup>.

В соответствии со ст. 1 Конвенции 1967 г.: «Эксплуатация реактора, выступающего объектом настоящей Конвенции, возлагается на гражданско-правовое общество, участниками которого являются Комисса-

риат по атомной энергии, Национальный научно-исследовательский центр [Франция]<sup>45</sup>, Общество по исследованию атомного ядра с ограниченной ответственностью [Германия] и Национальный исследовательский совет [Великобритания]». Устав общества «сдается на хранение» правительствам государств-участников, а члены высшего органа управления обществом — Руководящего комитета, «могут назначаться и освобождаться от должности только с согласия их соответствующего правительства».

Третий способ создания ЮЛ, строящего и эксплуатирующего исследовательскую инфраструктуру, обходится без заключения международного договора. В данном случае *научные организации государств-участников самостоятельно утверждают учредительные документы ЮЛ* в рамках предоставленной им своими государствами институциональной и финансовой автономии.

Впрочем, если создание инфраструктуры сопряжено с особо значительными расходами для государственного бюджета, правительство государства может потребовать от своей научной организации предварительного согласования подобных расходов. Так, при вступлении французского Комиссариата по атомной энергии в международный проект строительства «Массива черенковских телескопов», французскими министрами по делам энергетики, науки, финансов и экономики было принято совместное «Постановление от 3 марта 2016 г., разрешающее Комиссариату по атомной энергии и по альтернативным видам энергии участвовать в капитале общества»<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> См.: Statuts de l'Installation européenne de rayonnement synchrotron — Société civile. Annexe 1 A à la Convention relative à la construction et à l'exploitation d'une Installation européenne de rayonnement synchrotron.

<sup>43</sup> Назван по именам немецкого физика М. фон Лауэ и французского физика П. Ланжевена; полное название «Институт имени Макса фон Лауэ и Поля Ланжевена» («Institut Max von Laue — Paul Langevin»); сокращенное название «LL — Institut Laue-Langevin».

<sup>44</sup> См.: Convention du 19 janvier 1967 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur la construction et l'exploitation d'un réacteur à très haut flux. Текст Конвенции с последующими изменениями и дополнениями опубликован в парламентских документах Национального собрания Франции. См.: Assemblée nationale. № 2588. Rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation du cinquième avenant à la convention du 19 janvier 1967 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur la construction et l'exploitation d'un réacteur à très haut flux.

<sup>45</sup> Здесь и далее в квадратных скобках примечания автора.

<sup>46</sup> См.: Arrêté du 3 mars 2016 autorisant le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives à participer au capital d'une société // JORF du 15 mars 2016, № 63. Texte № 5.



Сторонами упомянутого инфраструктурного проекта стали научные организации десяти стран, заключившие с этой целью в 2014 г. учредительный договор общества с ограниченной ответственностью по немецкому праву «Обсерватория — Массив черенковских телескопов»<sup>47</sup>.

В отличие от международных межправительственных организаций, конструирование правового статуса которых государства осуществляют сообща, при создании уставки мегасайенс в форме национального ЮЛ они или их научные организации вынуждены использовать *имеющийся арсенал организационно-правовых форм*, предусмотренный гражданским, торговым и иным законодательством страны местонахождения юридического лица.

Как показывают приведенные примеры, для этих целей чаще всего используются формы *обществ (компаний) — преимущественно с ограниченной ответственностью*, которые являются самыми популярными и среди коммерческих организаций. Подобные общества могут создаваться и с акционерным капиталом, с оговоркой о том, что речь идет об организациях закрытого типа (доступ новых участников производится с согласия действующих), не осуществляющих свободную торговлю акциями и другими ценными бумагами (непубличные общества по терминологии Гражданского кодекса России).

Поскольку проекты мегасайенс инициируются с целью новых научных открытий, а не извлечения материальной выгоды, в фирменное наименование искомого ЮЛ может добавляться специальное указание на их некоммерческий (неприбыльный) характер. Например, вышеупомянутое ООО по немецкому праву «Обсерватория — Массив черенковских телескопов» официально именуется «oOOO» (gGmbH), т.е. «общественно

полезное общество с ограниченной ответственностью».

Как отмечается в этой связи во вводных положениях учредительного договора Обсерватории: «gGmbH является немецким обществом с ограниченной ответственностью, действующим без цели извлечения прибыли. Буква ‘g’ соответствует немецкому слову ‘gemeinnützig’, что значит неприбыльное [в дословном переводе: общественно полезное.— Прим. авт.]. Она используется для того, чтобы неприбыльный характер признавался другими сторонами».

Даже если указание на некоммерческий (бесприбыльный) характер ЮЛ, созданного для эксплуатации исследовательской инфраструктуры, отсутствует в его наименовании, подобное указание непременно включается в текст учредительного документа искомого ЮЛ. Например, хотя «ООО Установка Европейского рентгеновского лазера на свободных электронах» официально именуется просто обществом с ограниченной ответственностью, в ст. 3 «Цели» его учредительного договора предусмотрено, что данное ООО преследует исключительно цели научно-исследовательского характера, не связанные с извлечением прибыли.

В качестве других примеров обществ (компаний) с ограниченной ответственностью и непубличных акционерных обществ, в форме которых в Европе реализуются или первоначально реализовывались проекты международной интеграции в области мегасайенс и других исследовательских инфраструктур, можно привести<sup>48</sup>:

«Установку по исследованию антипротонов и ионов (FAIR)»<sup>49</sup> — общество с ограниченной ответственностью по немецкому праву;

«Обучающие академические службы»<sup>50</sup> по вопросам биологии и медицинских наук —

<sup>47</sup> См.: Articles of Association. Cherenkov Telescope Array Observatory gemeinnützige GmbH (CTAO gGmbH). URL: [www.cta-observatory.org].

<sup>48</sup> По материалам Европейского стратегического форума по исследовательской инфраструктуре. См.: European Strategy Forum on Research Infrastructures. Strategy Report on Research Infrastructures. Roadmap 2016. URL: [www.esfri.eu/roadmap-2016]; Statutes of ESFRI research infrastructures (URL: [www.copori.eu/1324.php]).

<sup>49</sup> Facility for Antiproton and Ion Research (англ.).

<sup>50</sup> Instruct Academic Services Ltd (англ.).



частная компания с ограниченной ответственностью по английскому праву;

«Европейский расщепляющий источник»<sup>51</sup> для исследования нейтронов — акционерное общество по шведскому праву, сегодня преобразованное в европейский консорциум исследовательской инфраструктуры по праву ЕС (см. ниже).

В США примером национального по правовому статусу и международного по составу участников научно-инфраструктурного юридического лица является компания с ограниченной ответственностью «Международная обсерватория — Тридцатиметровый телескоп (TMT International Telescope, LLC)»<sup>52</sup>.

Из шести участников этой компании два выступают американскими научно-образовательными организациями из штата Калифорния: Калифорнийский технологический институт и Калифорнийский университет. Остальные четыре представляют собой государственные научные учреждения или правительственные ведомства зарубежных государств: департамент (министерство) науки и технологий правительства Индии, Национальный институт естественных наук Японии, Национальная астрономическая обсерватория Китайской академии наук, Национальный научно-исследовательский совет Канады.

При создании компании все вышеперечисленные участники подписали два документа: учредительный договор и соглашение о внесении вкладов, на основании чего обязались выплачивать средства на финансирование научной установки. Заслуживает особого упоминания тот факт, что местом инкорпорации (регистрации) компании был избран американский штат Делавэр, который внутри США выступает своеобразным офшором с очень низкими налогами

и упрощенными административными процедурами и которым для регистрации компаний широко пользуются коммерческие структуры<sup>53</sup>.

Более рискованными для государств и их научных организаций и потому реже используемыми в сфере мегасайенс формами ЮЛ являются *общества (компании) с неограниченной ответственностью*, т.е. юридические лица, имущественная ответственность участников которых по обязательствам (в том числе обязательствам в случае причинения вреда окружающей среде и населению) не ограничивается их вкладами в уставный капитал.

Примером такого рода ЮЛ является вышеупомянутое гражданско-правовое общество «Европейский центр синхротронного излучения», подчиняющееся Гражданскому кодексу Франции (в отличие от коммерческих обществ, регулируемых во Франции Торговым кодексом). Другим примером служит также упоминавшееся выше (и также французское с юридической точки зрения) гражданско-правовое общество «Институт Лауэ — Ланжевена». Среди новейших интеграционных проектов в области мегасайенс можно упомянуть двусторонний франко-итальянский консорциум «Европейская обсерватория гравитации» — тоже гражданско-правовое общество, регулируемое Гражданским кодексом Италии (страны местонахождения)<sup>54</sup>.

Наряду с обществами (компаниями) в целях международной интеграции в области мегасайенс и других исследовательских инфраструктур используется форма некоммерческих *ассоциаций*, в частности, ее особой разновидностью, предназначенной для реализации проектов с участием партнеров из разных стран (так называемые «международные ассоциации без цели извлечения

<sup>51</sup> European Spallation Source (англ.).

<sup>52</sup> Thirty Meter Telescope International Observatory, Limited Liability Company (англ.).

<sup>53</sup> По материалам официальной финансовой отчетности компании «Тридцатиметровый телескоп — Международная обсерватория». См.: TMT International Observatory, LLC Financial Statements for the years ended December 31, 2016 and 2015. URL: [www.tmt.org].

<sup>54</sup> См.: Annexe «A» à l'Atto Constitutivo (Acte de Constitution). Statuts de Consortium «European Gravitational Observatory — EGO» (Observatoire Européen Gravitationnel). URL: [www.ego-gw.it/official-texts/documents/status.pdf].



прибыли», предусмотренные законодательством Бельгии — см. ниже).

Еще одной формой некоммерческих юридических лиц, в которые могут облекаться международные научно-инфраструктурные проекты, служат *фонды* — например, созданная еще в 1976 г. исследовательская установка «Немецко-Нидерландские ветряные туннели»<sup>55</sup>, объединяющая национальные организации по исследованию воздуха и воздухоплавания Германии и Нидерландов и имеющая статус фонда по нидерландскому праву.

В отличие от обществ и ассоциаций, фонды являются некорпоративными организа-

циями (унитарными юридическими лицами по терминологии российского гражданского законодательства), т.е. учредители фонда официально не приобретают в нем прав членства, а передавая фонду денежные средства и иное имущество, не становятся владельцами каких-либо долей в его капитале. Контроль учредителей за деятельностью фонда осуществляется через своих представителей в руководящих органах согласно порядку, который определен принятым ими уставом (в случае немецко-нидерландского фонда международный договор не заключался, а устав принимался совместно организациями-учредителями).

### Библиографический список

1. Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642.
2. Капустин, А. Я. Международные организации в глобализирующемся мире. М.: РУДН, 2010. С. 153.
3. Кашкин, С. Ю., Четвериков, А. О. Право Европейского Союза. Том 1. Общая часть. Европейский Союз: устройство и правопорядок. М.: Юрайт, 2013.
4. Netherlands Organization for Scientific Research. National Roadmap: Large-Scale Scientific Infrastructures. URL: <[www.nwo.nl/en](http://www.nwo.nl/en)>.
5. National Authority for Scientific Research, Romanian Committee for Research Infrastructures. Report Regarding Research Infrastructures of Romania, 2007. URL: <[www.research.gov.ru](http://www.research.gov.ru)>.
6. Roadmap of Large infrastructures for Research, Experimental Development and Innovation of the Czech Republic for the years 2016–2022. Prague, October 2015. URL: <[www.msmt.cz](http://www.msmt.cz)>.
7. Montenegro Ministry of Science. Montenegro Research Infrastructures Roadmap. 2015–2020. August 2015. URL: <[www.mna.gov.me](http://www.mna.gov.me)>.
8. Australian Government. 2016 National Research Infrastructure Roadmap. URL: <<https://docs.education.gov.au>>.
9. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki. Tekst jednolity // Kancelaria Sejmu. 2017–1227. S. 1/65.
10. Stratégie nationale des infrastructures de recherche. Édition 2016. URL: <[www.enseignementsup-recherche.gov.fr](http://www.enseignementsup-recherche.gov.fr)>.0
11. Assemblée nationale. 14<sup>ème</sup> législature. Question № 20432. Ministère interrogé: Enseignement supérieur et recherche. Réponse publiée au JO le 25.6.203.
12. Élaborer la stratégie nationale des infrastructures de recherche. URL: <<https://esr-wikis.adc.education.fr>>.
13. Expenditures Profile 2017–2018. Allocation under the Object Head Grants for Creation of Capital Assets. URL: <<http://indiabudget.nic.in/ub-2017-18/eb/stat6.pdf>>.

<sup>55</sup> German-Dutch Wind Tunnels (англ.).

14. Lami S. Challenges and New Requirements for International Mega-Science Collaborations // Science & Diplomacy, 27.6.2017. URL: <[www.sciencediplomacy.org/article/2017/mega-science-collaborations](http://www.sciencediplomacy.org/article/2017/mega-science-collaborations)>.
15. European Strategy Forum on Research Infrastructures. Report of the Workshop on the Legal forms of research infrastructures of pan-European interests. Brussels, 23 March 2006. URL: <<http://cordis.europa.eu>>.
16. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Global Science Forum. Establishing Large International Research Infrastructures: Issues and Options. December 2010. URL: <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)>.
17. Communication and Policy Development for Research Infrastructure in Europe (CoPoRI). Legal forms of European Research Infrastructure, 2014. URL: <[www.copori.eu/1384.php](http://www.copori.eu/1384.php)>.
18. Convention pour l'établissement d'une Organisation européenne pour la recherche nucléaire. URL: <<https://council.web.cern>>.
19. Comité du Conseil. Approbation du Grand collisionneur de hadron et du programme scientifique à long terme du CERN. Annexe I. Résolution. Approbation du projet LHC. Genève, 17 mars 1994. Doc. CERN/CC/2025.
20. Convention portant création d'une Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral. URL: <[www.admin.ch](http://www.admin.ch)>.
21. Accord instituant la Conférence européenne de biologie moléculaire. URL: <[www.admin.ch](http://www.admin.ch)>.
22. Accord instituant le Laboratoire européen de biologie moléculaire. URL: <[www.admin.ch](http://www.admin.ch)>.

---

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

---

**Забайкалов Андрей Павлович**

*Доцент кафедры «Конституционное и международное право» Липецкого филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук*

*E-mail: zabaykalov@mail.ru*

## **О РАСШИРЕНИИ СОСТАВА СУБЪЕКТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ГАРАНТИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА**

### **Аннотация.**

Предметом настоящей статьи выступает нормативное регулирование состава субъектов, осуществляющих в соответствии с действующим законодательством общественный контроль за функционированием органов власти.

Тема статьи обусловлена состоянием, проблемами и перспективами развития законодательной базы, определяющей состав субъектов общественного контроля в контексте реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

Целью настоящей статьи являются комплексное исследование теоретических и практических аспектов определения категорий лиц, осуществляющих общественный контроль.

Методология работы опирается на традиционные для юриспруденции приемы: диалектику, анализ, синтез, аналогию, дедукцию и т.д.

К основным результатам работы можно отнести предложение дополнить законодательство об основах общественного контроля нормой, прямо предусматривающей возможность отнесения к субъектам общественного контроля неопределенного круга лиц.

Область применения результатов работы включает нормотворческую деятельность по совершенствованию правовой регламентации общественного контроля за функционированием органов власти, а также учебный процесс по дисциплинам «Конституционное право», «Административное право» и смежным дисциплинам.

К основным выводам исследования следует отнести выявление недостатков правового регулирования состава лиц, признаваемых субъектами общественного контроля, а также выработку предложений по их устранению.

**Ключевые слова:** гражданин, международная организация, некоммерческая организация, общественное объединение, общественный контроль, субъекты общественного контроля.

**Zabaykalov Andrey P.**

*PhD in Law, associate professor of the Chair «Constitutional and International Law» of Lipetsk branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

*E-mail: zabaykalov@mail.ru*

### **Abstract.**

The subject of this article is the legal regulation of the entities carrying out in accordance with the current legislation of public control over the activities of public authorities.

The theme of the article due to condition, problems and prospects of development of the legal framework defining the entities of social control, in the context of the realization of the right of citizens to participate in governance of the Affairs of the state.

The purpose of this article is a comprehensive study theoretically, the determination of theoretical and practical aspects of defining the categories of persons exercising public control.

Methodology of work is based on traditional legal methods: dialectic, analysis, synthesis, analogy, deduction, etc.

The main results of the work include the proposal to Supplement article 9 of Federal law of July 21, 2014 № 212-FZ «About the Nov public control in the Russian Federation» part 3, expressly contemplate the possibility of Ones to the subject of public control of the neoprene.

The scope of the results of work include norm-setting activities on improvement of legal regulation of public control over the activities of state authorities and local self-government and the educational process in the disciplines of Constitutional law, Administrative law and related disciplines.

The main findings of the study should include identification of gaps in the legal regulation of the persons recognized subjects of public control, and proposals for their elimination.

**Keywords:** citizen, international organization, non-profit organization, public Association, social control, subjects of public control.

Как следует из взаимосвязанных положений ч. 1 и ч. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>, одним из основных проявлений народовластия является нормативно закрепленная возможность народа в целом и отдельных граждан «участвовать в управлении делами государства», действуя при этом как опосредованно (через органы публичной власти и иных представителей), так и лично. Одной из возможных форм участия граждан в управлении делами государства выступает общественный контроль<sup>2</sup>, который среди прочего выступает действенным методом борьбы с коррупцией<sup>3</sup>.

В течение долгого времени нормативное регулирование отношений по контролю институтом гражданского общества за функ-

ционированием органов власти осуществлялось фрагментарно. На общероссийском уровне регулировались отношения, которые возникали в связи с отдельными формами общественного контроля<sup>4</sup>, или отношения в связи с общественным контролем в отдельных сферах<sup>5</sup>. Существовали профильные нормативные акты на региональном уровне<sup>6</sup>.

Ситуация изменилась только с принятием профильного Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>7</sup> (далее — Закон № 212-ФЗ). Но сразу после принятия данный акт подвергся резкой критике со стороны научного сообщества, в том числе из-за неполноты системы

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Бердникова, Е. В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. № 3. С. 37.

<sup>3</sup> Егоров, В. А. Феномен коррупции в современном Российском обществе // Национальная безопасность: стратегические приоритеты и система обеспечения: Материалы международной научно-практической конференции (Пермь, 28 апреля 2016 г.). — Пермь, 2016. С. 461.

<sup>4</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>5</sup> Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федер. закон Рос. Федерации от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24. Ст. 2789.

<sup>6</sup> Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае: закон Пермского края от 21 декабря 2011 № 888-ПК // Собр. законодательства Пермского края. 2011. № 12.

<sup>7</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.



субъектов общественного контроля, предложенной в законе. Она не только игнорировала теоретические разработки в области конституционного и административного права, но и противоречила «сложившейся правовой действительности»,<sup>8</sup> в рамках которой в общественном контроле, несомненно, принимают участие и иные субъекты.

Так А. С. Полещук в своей диссертации, подготовленной в 2011 году, вообще не ограничивал перечень субъектов общественного контроля, отмечая, что к субъектам общественного контроля следует отнести: граждан; общественные объединения; неправительственные организации; «проправительственные» организации; средства массовой информации; международные организации; общественные палаты различного уровня; общественные советы, создаваемые при органах власти; омбудсменов; политические партии<sup>9</sup>. Статья же 9 Закона № 212-ФЗ определяет, что к субъектам общественного контроля относятся: федеральная, региональные и муниципальные общественные палаты (советы), а также общественные советы при исполнительных и представительных органах власти, как федерального, так и регионального уровня. Кроме того, предусмотрена возможность «в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством», создавать специальные общественные наблюдательные комиссии, инспекции, группы контроля, а также другие структуры.

Граждане Российской Федерации и их объединения в качестве субъектов общественного контроля формально не обозначены. При этом отдельно оговаривается право граждан участвовать в осуществлении общественного контроля лично (в статусе общественного инспектора или общественного эксперта) или посредством

участия в деятельности общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (п. 1 и п. 3 ст. 3). Также подчеркивается возможность общественных объединений и других некоммерческих организаций принимать участие в осуществлении общественного контроля, в том числе выступать организаторами различных форм общественного контроля (п. 4 и п. 5 ст. 3).

В то же время специальные правомочия, необходимые для осуществления общественного контроля, предоставляются именно «субъектам общественного контроля», а также в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям. Граждане, не имеющие отношения к субъектам общественного контроля и специализированным общественным объединениям и некоммерческим организациям, фактически лишены возможности самостоятельно инициировать и осуществлять общественный контроль.

Таким образом, Закон № 212-ФЗ формально существенно ограничивает права значительного числа субъектов в сфере общественного контроля за функционированием органов власти.

При этом, как справедливо отмечает Е. В. Бердникова, законодатель «не учел» некоторые направления общественного контроля, установленные ранее<sup>10</sup>. В частности, на законодательном уровне с 1995 года прямо предусмотрено, что граждане и общественные объединения осуществляют общественный контроль за соблюдением законодательства «о производстве и обороте этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничении потребления (распития) алкогольной про-

<sup>8</sup> Гриб, В. В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13–16. — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=CJI; n=94470#0> (дата обращения 10.01.2018).

<sup>9</sup> Полещук, А. С. К вопросу о субъектах общественного (гражданского) контроля в РФ и их системе // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 6. С. 125.

<sup>10</sup> Бердникова, Е. В. Правовое регулирование видов общественного контроля в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2016. Т. 16. № 1. С. 98.

дукции»<sup>11</sup>. В отношении каких субъектов может осуществляться такой контроль, не указано, то есть допустимо наблюдение за законностью деятельности органов публичной власти в указанной сфере. Похожие нормы присутствуют во многих других законах и иных нормативных актах.

Общественная оценка, которую в данном контексте можно рассматривать, в том числе как результат общественного контроля, предлагалась в качестве критерия повышения материального стимулирования государственных гражданских служащих<sup>12</sup>.

В связи с изложенным на различном уровне неоднократно поднимался вопрос о расширении перечня субъектов общественного контроля.

Так, С. М. Зубарев указывает на необходимость увеличения количества видов субъектов общественного контроля путем включения в него граждан, их объединений и средств массовой информации<sup>13</sup>.

На официальном сайте Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека размещен проект закона, направленного на существенную модернизацию Закона № 212-ФЗ. Среди прочих новелл предлагается отнесение к субъектам общественного контроля граждан Российской Федерации, объединений граждан, а также консультативных и экспертно-консультативных орга-

нов при исполнительных, законодательных, судебных органах власти и прокуратуре<sup>14</sup>.

В качестве одного из возможных негативных последствий такого решения С. М. Зубарев называет «парализацию деятельности» органов публичной власти из-за резкого роста числа обращений и применения иных форм общественного контроля. Однако даже сам названный автор отмечает гипотетический и маловероятный характер такого развития событий, поскольку решающую роль в данном вопросе играет не законодательство, а уровень «активной жизненной позиции гражданина и числа объективных оснований для осуществления общественного контроля — реальных упущений и недостатков в работе должностных лиц»<sup>15</sup>.

Более того, представляется, что обозначенную проблему можно и нужно решать более радикально.

Ряд специалистов справедливо отмечают, что в условиях российской действительности можно выделить два типа субъектов, осуществляющих общественный контроль. Первый включает, прежде всего, независимые объединения граждан (общественные организации). Второй состоит из организаций, создаваемых при участии органов публичной власти и зачастую при этих органах<sup>16</sup>. При этом деятельность последних из-за близости к власти не может считаться в полной мере общественной<sup>17</sup>, а сами они не всеми

<sup>11</sup> О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: федер. закон Рос. Федерации от 22 ноября 1995 № 171-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4553.

<sup>12</sup> Щукина, Т. В., Брусенцева, В. А. Оценка профессиональной служебной деятельности как критерий материального стимулирования государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации // Проблемы права. 2015. № 4 (52). С. 107.

<sup>13</sup> Зубарев, С. М. Некоторые проблемы правового регулирования общественного контроля // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2014. № 2. С. 117.

<sup>14</sup> Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». — URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/537/> (дата обращения 10.01.2018).

<sup>15</sup> Зубарев, С. М. К вопросу о субъектах общественного контроля // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 24 марта 2017 года: в 3-х частях / под ред. д.ю.н. Ю. Е. Аврутина, д.ю.н. А. И. Каплунова. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. Ч. I. С. 161.

<sup>16</sup> Полещук, А. С. К вопросу о субъектах общественного (гражданского) контроля в РФ и их системе // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 6. С. 126.

<sup>17</sup> Андреева, Л. А. К вопросу об общественном контроле // Вопросы современной юриспруденции: сборник статей по материалам XLIII международной научно-практической конференции. № 11(42). Новосибирск: СибАК, 2014. С. 35.



авторами относятся к полноценным субъектам общественного контроля<sup>18</sup>. В частности, В. В. Гриб, исходя из подобного подхода, классифицирует субъектов общественного контроля на автономные и зависимые<sup>19</sup>.

Несложно заметить, что Закон № 212-ФЗ ориентирован на регулирование осуществления общественного контроля «зависимыми» субъектами. Если рассматривать такое положение как выбор законодателя, который таким образом ограничил сферу своего вмешательства в общественные отношения, то это не вызывает существенных возражений. Однако если подобным способом органы законодательной власти стремились ограничить возможность гражданского общества по независимому контролю органов государственной власти и местного самоуправления, то это не только противоречит указаниям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, но и дискредитирует саму идею общественного контроля. Ведь сводить контроль за органами публичной власти к деятельности структур, формируемых этими же органами, и одновременно минимизировать возможность участия в контрольных мероприятиях действительно независимых представителей гражданского общества означает создавать предпосылки для злоупотреблений.

В настоящее время признаков, позволяющих говорить о реализации второго подхода, не наблюдается. Вопреки указанным формальным ограничениям, множество частных организаций, а также частных лиц занимаются в Российской Федерации деятельностью, соответствующей определению общественного контроля. Так, В. В. Гриб указывает, что, несмотря на некоторые недостатки юридической техники, присущие нормам Закона № 212-ФЗ, субъектами общественного контроля фактически выступа-

ют не только указанные в нем лица, но и адвокатура; граждане Российской Федерации; некоммерческие организации; омбудсмены федерального и регионального уровней, в том числе специализированные; средства массовой информации<sup>20</sup>.

Однако для устранения отмеченных недостатков системы субъектов общественного контроля представляется возможным использовать концепцию открытого перечня таких субъектов, включив него «свободные и независимые от власти в своих оценках институты гражданского общества, осуществляющие с целью недопущения и/или прекращения нарушения прав и законных интересов граждан контроль во всех сферах жизнедеятельности».<sup>21</sup>

Отдельно можно отметить роль, которую в общественном контроле могут сыграть международные неправительственные и межправительственные организации. Безусловно, приравнивать их к национальным участникам отношений в сфере общественного контроля не следует. Такой шаг противоречил бы сущности общественного контроля как формы участия граждан в управлении делами государства. А в данной сфере иностранное и международное участие традиционно рассматривается как исключение. Однако игнорировать существование таких структур и препятствовать их деятельности без достаточных оснований также неверно. Ведь в ряде случаев они могут выступить в качестве действительно независимых и даже более эффективных участников общественного контроля, тем более что Российская Федерация стремится к замене концепции «сфер влияния» на расширение областей взаимных интересов, а также предлагает развивать

<sup>18</sup> Полещук, А. С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: автореф. дис.. канд. юрид. наук. М., 2012. С. 19.

<sup>19</sup> Гриб, В. В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13–16. — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=CJI; n=94470#0> (дата обращения 10.01.2018).

<sup>20</sup> Гриб, В. В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13–16. — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=CJI; n=94470#0> (дата обращения 10.01.2018).

<sup>21</sup> Полещук, А. С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: автореф. дис.. канд. юрид. наук. М., 2012. С. 18–19.



практику многостороннего сотрудничества во всех сферах<sup>22</sup>.

В связи с изложенным можно предложить дополнить ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» ч. 3 следующего содержания: «Общественный контроль могут осуществлять субъекты общественного контроля, не указанные в ч. 1

и ч. 2 настоящей статьи, в том числе граждане, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, а также международные организации. Права, обязанности и ответственность таких субъектов общественного контроля определяются законодательством, регулирующим их правовой статус, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом».

### Библиографический список

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». — URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/537/> (дата обращения 10.01.2018).
2. Андреева, Л. А. К вопросу об общественном контроле // Вопросы современной юриспруденции: сборник статей по материалам XLIII международной научно-практической конференции. № 11 (42). Новосибирск: СибАК, 2014. С. 33–38.
3. Бердникова, Е. В. Правовое регулирование видов общественного контроля в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2016. Т. 16. № 1. С. 97–107.
4. Бердникова, Е. В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. № 3. С. 29–37.
5. Гриб, В. В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13–16. — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=94470#0> (дата обращения 10.01.2018).
6. Егоров, В. А. Феномен коррупции в современном Российском обществе // Национальная безопасность: стратегические приоритеты и система обеспечения: Материалы международной науч.-практ. конференции (Пермь, 28 апреля 2016 г.). — Пермь: Прикамский социальный институт, 2016. С. 457–461.
7. Зубарев, С. М. К вопросу о субъектах общественного контроля // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 24 марта 2017 года: в 3-х частях / под ред. д.ю.н. Ю. Е. Аврутина, д.ю.н. А. И. Каплунова. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. Ч. I. С. 157–164.
8. Зубарев, С. М. Некоторые проблемы правового регулирования общественного контроля // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. 2014. № 2. С. 114–119.
9. Полещук, А. С. К вопросу о субъектах общественного (гражданского) контроля в РФ и их системе // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 6. С. 122–127.
10. Полещук, А. С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 26 с.
11. Шауро, И. Г. Цели государства и его геополитическое назначение // Черные дыры в Российском законодательстве. 2017. № 5. С. 8–10.
12. Шукина, Т. В., Брусенцева, В. А. Оценка профессиональной служебной деятельности как критерий материального стимулирования государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации // Проблемы права. 2015. № 4 (52). С. 106–113.

<sup>22</sup> Шауро, И. Г. Цели государства и его геополитическое назначение // Черные дыры в Российском законодательстве. 2017. № 5. С. 10.



**Малышенко Виктор Анатольевич**

*Депутат Народного Хурала Республики Бурятия, заместитель председателя Комитета по государственному устройству, местному самоуправлению, законности и вопросам государственной службы*

*E-mail: malyshenko2004@mail.ru*

## **О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

### **Аннотация.**

Предмет исследования: проведения публичных мероприятий с приведением примеров, сравнения зарубежного законодательства в сфере проведения публичных мероприятий с российским законодательством.

Целью настоящей статьи является рассмотрение и описание некоторых тенденций изменения современного законодательства в проведении публичных встреч депутата с избирателями вне специально отведенных мест.

Методология исследований — сравнительный, формально-юридический, аналитический и системный подход.

В работе приведена судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации по оспариванию законности требований законодательства применяющегося к встречам депутатов с избирателями вне специально отведенных мест. В связи с тем, что в законе четко очерчены требования к местам проведения публичных мероприятий, а также нововведения, приравнивающие встречи депутатов с избирателями вне специально отведенных мест, у представителей депутатского корпуса возникают трудности в оперативном решении проблем избирателей.

Коротко изложена ситуация в Российской Федерации по ужесточению законодательства в области проведения публичных мероприятий, а также депутатской деятельности.

Сделаны выводы и предложено мнение автора о дальнейшем развитии федерального законодательства в целях построения демократических механизмов и функционирования гражданского общества в субъектах Российской Федерации в части большей свободы на региональном и местном уровне для определения требований к местам проведения публичных мероприятий.

**Ключевые слова:** публичное мероприятие, места, специально отведенные, депутат, встречи с избирателями.

***Malyshenko Victor A.***

*Deputy of the People's Khural of the Republic of Buryatia, Deputy Chairman of the Committee on State Building, Local Self-Government, the rule of law and the Civil Service*

*E-mail: malvshenko2004@mail.ru*

### **Abstract.**

The subject of the research: holding public events, with examples, comparing foreign legislation in the sphere of holding public events with Russian legislation.

The purpose of this article is to review and describe some of the trends in changing current legislation in holding public meetings outside specially designated places, a deputy with voters.

The research methodology is comparative, formal-juridical, analytical and systemic approach.

In the work, the court practice of the Constitutional Court of the Russian Federation on contesting the legality of the requirements of the legislation applicable to meetings of deputies with voters of the year outside specially designated international venues is given. In connection with the fact that the law of the bodies clearly outlines the requirements for these parts of the part of the public part of the events, as well as for the innovation, so they equate the meetings of the deputies with voters out of the logical nature of the allocated areas, the representatives of the deputy court corps have difficulties in the constitution. prompt decision, the problems of federal voter requirements.

The situation in the Russian Federation is briefly outlined in the process of toughening legislation in the deputy of the sphere of carrying out public actions by the laws operatively, as well as the deputy coordination of activities. The conclusions were drawn and the opinion of the society was suggested that the author equated the author with the further development of federal legislation in the bodies for the purpose of creating democratic structures that violates the mechanisms and functioning of civil society's experience in subjects of the encumbered Russian Federation in terms of subjects greater freedom laws at the regional and local level for federal definition of claims the place of public events disappeared.

**Keywords:** public event, special seats, deputy, meetings with voters.

Часто меняющееся законодательство возвращает к актуальному вопросу непрерывного развития демократического общества в нашей стране. А для развития необходимо создать условия для его становления и функционирования. Свобода мирных собраний очень важна для развития гражданского общества, она гарантирована рядом общих международных положений по правам человека. Эти положения включают в себя ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 11 Африканской хартии прав человека и народов, а также ст. 15 Американской конвенции по правам человека. Статья 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусматривает право на забастовку.

Международное право в области прав человека не требует, чтобы в национальном законодательстве содержалось требование подачи предварительного уведомления о собрании. Действительно, в демократическом обществе многие типы собраний не требуют какого-либо вида государственного регулирования. Поэтому предварительное уведомление должно требоваться лишь в тех случаях, когда его цель заключается в предоставлении государственным органам возможности провести подготовку, не-

обходимую для содействия свободе собрания, и организовать охрану общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод других лиц.

Приводя примеры и аналогии западных стран, следует сказать о существовании законодательных требований получения «санкции» у муниципальной или исполнительной власти на проведение массовых мероприятий, митингов, шествий, демонстраций. В Соединенных Штатах Америки необходима выдача разрешений о проведении массового мероприятия в органах пожарной охраны, полиции, транспорта. В некоторых городах и штатах существует запрет на проведение публичных мероприятий вблизи установленных органами власти «зон тишины», правительственных кварталов, административных зданий. Требование о подаче уведомления существует в развитых демократических странах, например, в Вашингтоне округе Колумбия необходимо подать заявку не менее чем за 15 дней, в Лос-Анджелесе, срок подачи уведомления до 40 дней, где есть дополнительные ограничения на протяженность маршрута не более 5 км. Многие вопросы регулируются на законодательном уровне субъектов США — штатов.



Законодательство ФРГ в некоторых случаях допускает проведение так называемых спонтанных публичных мероприятий. В исключительных случаях могут проводиться публичные мероприятия по поводу только что прошедших либо ожидаемых событий. При этом особо оговаривается, что мероприятия не должны планироваться заранее, иначе они подлежат обязательному согласованию. В немецком законодательстве, касающемся массовых мероприятий заложены нормы, сохраняющие общественную безопасность, собственность, оберегающие права и свободы граждан.

Во Франции основным законом, устанавливающим порядок проведения демонстраций, является Декрет-Закон 1935 года с изменениями 1960 и 2000 гг. В ст. 1 прописано, что каждое собрание, шествие, манифестация в обязательном порядке должно быть проведено с предварительным уведомлением. Аналогичное правовое регулирование существует в Великобритании. Там действует закон об охране общественного порядка 1986 года, первоначальная редакция его была принята в 1936 году. В нем заложено требование к организаторам массовых мероприятий не менее чем за 6 рабочих дней обращаться в полицейский участок по месту проведения намеченного мероприятия с письменным заявлением, в котором

описаны существенные условия планируемого мероприятия. В соответствии с британским законодательством начальник территориального полицейского органа Великобритании может вынести запрет на срок до 3 мес. на проведение всех массовых мероприятий. Похожие нормы присутствуют в Японском законодательстве, где уведомление о проведении мероприятия подается за 72 часа. Органам полиции дано право пресекать любые стихийные массовые манифестации, а участников привлекать к суду. Законодательство в сфере публичных интересов и безопасности в Японии действует давно и регулируется Законами 1907 и 1908 года.

Поскольку право на свободу мирных собраний относится к основным и фундамен-

тальным правам, то его реализацию следует по мере возможности освободить от регулирования. Настолько, насколько это будет не ущемлять права и интересы других граждан. Таким образом, все, что законом прямо не запрещено, следует считать разрешенным, и поэтому не следует требовать, чтобы желающие провести какое-либо собрание получали на это разрешение. Презумпция в пользу свободы собраний должна быть четко и недвусмысленно установлена законом. Помимо этого, в обязанности государства входит создание достаточных механизмов и процедур, позволяющих сделать реализацию свободы собраний доступной и не обремененной излишним бюрократическим регулированием. Соответствующие государственные органы должны оказывать содействие лицам, желающим провести мирное собрание.

Гражданские права и свободы являются необходимым элементом построения демократического государства. Основы гражданских прав и свобод закреплены в Конституции Российской Федерации — основном документе страны.

В соответствии со ст. 31 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

В ст. 13 Конституции Российской Федерации закрепляется идеологическое, политическое многообразие и многопартийность. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Общественные объединения равны перед законом. Закрепленные конституцией нормы зачастую находят применение на практике путем проведения массовых политических акций, мероприятий, митингов, демонстраций, шествий.

В этой связи 19 июня 2004 года был принят Федеральный Закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, и пикетированиях». В преамбуле данного Закона сказано: «Настоящий Федеральный закон направлен на обеспечение реализа-

ции установленного Конституцией Российской Федерации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования».

Основная функция данного закона — правовое регулирование порядка проведения публичных мероприятий. Законом закреплено понятие, что такое «публичное мероприятие», прописаны сроки подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, описаны требования к местам, пригодным для проведения публичного мероприятия, права и обязанности организаторов и органов исполнительной власти и местного самоуправления. Законодательством довольно четко очерчены обязательства и ответственность участников политической деятельности в части соблюдения законодательства при проведении «публичного мероприятия». В настоящее время политически ми партиями накоплен богатый опыт применения законодательства и сложившаяся судебная практика по рассматриваемому вопросу. Говоря о политической деятельности, следует подразумевать как деятельность самой политической партии — юридического лица, так и действия физических лиц — членов и сторонников политических партий и депутатского корпуса — являющихся представителями этих политических партий в законодательных и представительных органах федеральной, региональной и муниципальной власти.

Зачастую в политических партиях активными участниками политических процессов, различного рода мероприятий, их организаторами являются депутаты.

Природа депутатского статуса закреплена в законодательстве Конституцией Российской Федерации, а именно ст. 97, ст. 98, Федеральными Конституционными законами, а также ФЗ от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы». Кроме, того действует Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных ор-

ганов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Природа статуса депутата заключена в значении этого слова. Депутат (от лат. *deputatus* — посланный) — лицо, выбранное группой граждан в органы власти (обычно имеют в виду законодательную/представительную власть).

В русском языке синонимы слова «депутат» — делегат, представитель.

Задачей депутата является представление интересов граждан-избирателей во властных структурах, защита их прав, закреплённых в Конституции и законах. Депутат считается представителем всего народа, а не только того избирательного округа, от которого он избран.

Правовое положение парламентария определяется Конституциями, законами, регламентами.

Депутаты проводят систематическую работу с избирателями, отчитываясь на встречах о проделанной работе, получая наказы избирателей. При этом есть депутаты, которые достаточно встроены во власть и пользуются поддержкой органов исполнительной власти, то есть используют административный ресурс. Для таких депутатов совершенно логично проводить свои встречи с избирателями на предприятиях и организациях, учреждениях без каких либо уведомлений и письменных согласований. Для них открыты все двери, и, как правило, никаких письменных согласований и заявок подавать не нужно. Очень часто иная ситуация складывается у представителей оппозиционных партий. Для них, как правило, очень часто закрыт доступ в различные организации и ведомства, а порой и дома культуры и другие общественные учреждения. Поэтому оппозиционный депутат чаще всего строит свою работу для общения с избирателями непосредственно на улице. Ранее депутат мог проводить свои



встречи с избирателями, при выборе места и времени лишь полагаясь на свой здравый смысл, теперь он обязан проводить свои встречи только в специально отведенных местах, либо обязан подавать уведомление в органы власти, с соблюдением требований вступившего в силу Федерального закона от 07.06.2017 N107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях». Он приравнял встречи депутата в общественных местах (кроме специально установленные мест) к митингам, шествиям, демонстрациям.

Во многом эффективность депутатской деятельности зависит от характера взаимоотношений между депутатом с избирателями. Взаимоотношения избиратель — депутат — избиратель очень важны для развития гражданского общества. В правовой природе статуса депутата заложены особый публично-правовой статус, который нашел свое выражение в народном представительстве избирателей во власти, и необходимость учитывать его в рамках правового регулирования деятельности депутатов. Более ста депутатов из трех парламентских фракций КПРФ, ЛДПР, и СР обратились с жалобой в Конституционный суд РФ в порядке ст. 125 Конституции РФ с заявлением о проверке конституционности положений Федерального закона от 07.06.2017 № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях. По мнению заявителей, нормы закона создают необоснованные ограничения для использования депутатами своих обязанностей по информированию избирателей о своей деятельности, ставят их в зависимость от деятельности органов исполнительной власти по согласованию и проведению соответствующих встреч, что нарушает принцип разделения властей. Ограничена возможность депутатских полномочий по информированию избирателей о своей деятельности.

10 ноября 2017 года Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел данную жалобу и вынес постановление Конституционного Суда, в котором нормы ФЗ-№ 107 от 07.06.2017 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» признаны соответствующими Конституции Российской Федерации, но в постановлении прописана обязанность органов исполнительной власти способствовать проведению встреч депутатов с избирателями в целях их информирования о своей деятельности, в том числе обеспечивать определение специально отведенных мест для проведения встреч депутатов с избирателями и перечня помещений, предоставляемых для проведения встреч, исходя из необходимости наличия соответствующего специально отведенного места или помещения как минимум в каждом поселении. К сожалению, данная норма не является законом прямого действия, не декларирует и сроков для определения органам исполнительной власти либо органам местного самоуправления, нет и санкций за бездействие со стороны указанных органов.

Возвращаясь к истокам данного закона, следует вспомнить уличные акции в Санкт-Петербурге по защите Исаакиевского собора, которые проходили в форме встреч с депутатами. В Москве, на Пушкинской площади, в декабре 2016 года проходили протестные акции против платных парковок, которые были в форме встреч избирателей с депутатами разных партий и уровней. Благодаря активности избирателей и депутатов многие актуальные вопросы населения тогда удалось отстоять, но власти учли вероятную опасность и внесли соответствующие изменения в законодательство в части проведения публичных мероприятий. Тенденция на ужесточение федерального законодательства о проведении публичных мероприятий не завершилась, законодательство стало изменяться и на региональном уровне. В субъектах Российской Федерации из списка мест, специально от-

веденных для проведения публичных мероприятий, стали исчезать привычные места традиционного сбора людей по различным поводам, будь то концерты, народные гуляния, проведения политических акций, митингов, пикетов либо встреч с депутатами. Так, в городе Улан-Удэ из мест проведения публичных мероприятий в Советском районе исчезла площадь Революции 1905 года — место в историческом центре города, украшенное памятником Борцам за Свободу. На основании того, что данное место не соответствует требованиям ст. 8, Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В городе остались лишь места для проведения публичных мероприятий на окраинах города, куда совершенно неудобно добираться. Таким образом, в городском округе города Улан-Удэ все специальные места для проведения публичных мероприятий расположены в Октябрьском и Железнодорожном районе. В Советском районе города Улан-Удэ — центральном районе, имеющем исторически значимые площадки традиционного сбора политических и общественных активистов, нет мест, отведенных для проведения публичных мероприятий.

Насколько верно загонять оппозицию в подполье, вопрос очень непростой и отвечать на него можно только с учетом исторического опыта. С другой стороны, развитие гражданского общества очень важно для нормального функционирования государства в целом, об этом свидетельствует и зарубежный опыт.

Было бы логично ожидать дальнейшей либерализации и развития федерального законодательства в сфере конституционных прав граждан (права на собрание), его смягчения, путем внесения изменения в Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», представляющее право органам исполнительной и муниципальной власти более самостоятельно определять требования к местам проведения публичных меропри-

ятий с учетом исторических особенностей, традиций, возможностей муниципалитета, участвовать в обсуждении специальных мест для проведения публичного мероприятия с привлечением широкого общественного и партийно-политического представительства. Перед современным обществом стоят важные задачи развития гражданского общества, соблюдения гражданских прав, но при этом необходимо соблюсти требования, направленные на пресечение противоправных действий, сохранение общественной безопасности и охраны прав граждан, противодействие терроризму и экстремизму. Необходимы конкретные шаги для того, чтобы:

- закрепить ответственность органов власти за неправомерный отказ в проведении публичных мероприятий;
- делегировать на уровень субъектов РФ больше полномочий по определению критериев к местам проведения публичных мероприятий;
- органам местного самоуправления при планировании, строительстве, эксплуатации инфраструктуры населенных пунктов предусматривать возможность проводить публичные мероприятия в легкодоступных, удобных местах.

Особенно ярко эти вызовы проявляются в крупных городах (мегаполисах), когда в короткие временные промежутки могут собираться сотни и тысячи граждан. Город федерального значения — город, являющийся субъектом Российской Федерации. В таких случаях вопрос безопасности становится еще острее. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 65), такой статус имеют три города: Москва, Санкт-Петербург (оба непрерывно с 1931 года) и Севастополь (в 1948–1954, затем вновь с 2014 года). Достаточно четко очерчены требования федерального законодательства к местам проведения публичных мероприятий. Гораздо сложнее подобрать место проведения публичного мероприятия в средних и малых городах. Возможно, для данных городов с особым статусом и нужны дополнительные меры безо-



пасности, а для средних и малых городов необходимы более гибкие механизмы для определения мест публичных мероприятий, нежели указанные в Федеральном законе от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Излишняя правовая регламентация встреч депутатов с избирателями (вне специально отведенных мест) вызывает определенные трудности, так как часто депутатам приходится в оперативном режиме проводить встречи с избирателями. Часто это происходит из-за нарушений прав граждан и бездействия уполномоченных органов власти. В таких случаях депутатам приходится проводить встречи, вникать в проблемы, оперативно защищать права граждан. Но эти встречи, как правило, про-

исходят вне специально отведенных мест, поэтому оговоренные в законе условия о необходимости уведомления, о проведении публичного мероприятия (встречи избирателей с депутатом) создают серьезные препятствия в скором решении важных вопросов и защите прав граждан. Дальнейшее развитие законодательства в области построения гражданского общества невозможно без либерализации законодательства, регулирующего деятельность депутатов и проведение публичных мероприятий. Более гибкие подходы должны быть в регулировании таких вопросов в субъектах Российской Федерации.

Ведь согласно ст. 1 Конституции Российской Федерации, Россия есть демократическое федеративное правовое государство.

#### Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
2. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».
3. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 07.06.2017 № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях».
6. Законы ряда стран о проведении митингов и массовых мероприятий — РИА Новости, 21.05.2012 // URL: <https://ria.ru/parties/20120521/654426496.html>
7. Электронная версия «Новая Газета» 21.07.2017 года, Три думские фракции обжаловали в КС закон, приравнивающий встречи с избирателями к митингам <https://www.novayagazeta.ru/news/2017/07/21/133722-tri-dumskie-fraktsii-obzhalovali-v-ks-zakon-priravnivayuschiy-vstrechi-s-izbiratelyami-k-mitingam>
8. «Парламентская газета» электронная версия 18.06.2017 года <https://www.pnp.m/rohtics/zakony-vstupayushhie-v-silu-18-iyunya.html>
9. Электронный ресурс «Википедия» // URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Депутат>
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.11.2017 № 27-П «По делу о проверке конституционности положений Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».





**Христофорова Елена Игоревна**

*Доцент кафедры конституционного и муниципального права Рязанского государственного университета имени С. А. Есенина, г. Рязань, Российская Федерация кандидат юридических наук, доцент E-mail: xristoforova\_e.i@mail.ru*

**Соколова Елена Александровна**

*Доцент кафедры административного и финансового права Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, г. Рязань, Российская Федерация кандидат педагогических наук, доцент E-mail: sokolova-umu@yandex.ru*

## **ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В ИНТЕРНЕТ-ПРОСТРАНСТВЕ**

### **Аннотация.**

Предметом исследования выступает правовой институт наблюдателей за ходом и проведением выборов. Цель работы состоит в исследовании возможностей и перспектив регулирования деятельности наблюдателей в интернет-пространстве. Методологию настоящего исследования составили формально-юридический, системно-аналитический и сравнительно-правовой методы.

В статье рассматриваются возможности использования интернет-пространства для наблюдения за прозрачностью и законностью проведения выборов. Анализируя опыт видеонаблюдения на президентских выборах 2012 г. в России и общественные инициативы по созданию интернет-порталов для мониторинга за голосованием, авторы вносят предложение о целесообразности конструирования и законодательного закрепления правового статуса онлайн-наблюдателя на выборах.

Выводы исследования могут быть использованы в дальнейших исследованиях института наблюдателей в России для совершенствования его правового регулирования, в том числе для юридической регламентации деятельности наблюдателей в интернет-пространстве.

Основным выводом исследования выступает заключение о необходимости конструирования правового статуса онлайн-наблюдателя на выборах.

**Ключевые слова:** выборы, наблюдатель, онлайн-мониторинг, правовой статус онлайн-наблюдателя.

***Hristoforova Elena I.***

*Ph.D in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of Ryazan State University named for S. Yesenin, Ryazan, Russian Federation E-mail: xristoforova\_e.i@mail.ru*

***Sokolova Elena A.***

*Ph.D in Education, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Academy of the Federal Penal Service of Russia, Ryazan, Russian Federation E-mail: sokolova-umu@yandex.ru*

### **Abstract.**

The subject of this research is the legal institution of the elections observers. The aim of the article is to study the possibilities and prospects of regulating the observers activity in the Internet space. The methodology of this study was made by formal-legal, system-analytical and comparative-legal methods.



The article discusses the possibility of using the Internet space to monitor the transparency and legality of elections. Analyzing the experience of video surveillance in the presidential elections of 2012 in Russia and public initiatives to create Internet portals for monitoring the vote, the authors make a proposal on the feasibility of designing and legislative consolidation of the legal status of an online observer in the elections.

The findings of the study can be used in further studies of the Institute of observers in Russia to improve its legal regulation, including for the legal regulation of the activities of observers in the Internet space.

The main conclusion of the study is the research about the need to construct the legal status of online election observer.

**Key words:** elections, the observer, online-monitoring, legal status of the online-observer.

В современном мире важность наблюдения за выборами получила широкое признание, помогая оценивать состояние обеспечения политических прав граждан и легитимность власти в целом. Институт наблюдателей в избирательном процессе Российской Федерации законодательно закреплён как важный гарант реализации гражданами Российской Федерации своих избирательных прав, как условие проведения свободных выборов, обеспечения принципа прозрачности избирательного процесса.

Деятельность национальных и международных наблюдателей способствует обеспечению прозрачности и честности выборов, поскольку даже сам факт присутствия наблюдателей на избирательных участках способствует предупреждению возможных правонарушений. Наблюдатели отслеживают состояние прозрачности подсчёта голосов, обеспечивают независимое общественное определение итогов голосования, используя при этом установленные законом способы и методы общественного контроля. Выявление наблюдателями наиболее распространённых нарушений избирательных процедур позволяет совершенствовать на-

циональное избирательное законодательство и избирательные технологии<sup>1</sup>.

Институт наблюдателей представляет собой совокупность лиц — граждан того или иного государства и иностранных граждан, имеющих статус наблюдателя, осуществляющих полномочия по удостоверению законности процедур голосования, подсчёта голосов на выборах и определения результатов голосования<sup>2</sup>.

Процедура наблюдения за выборами имеет длительную историю. Первый известный случай наблюдения в избирательном процессе относят к 1857 г., когда европейская комиссия в составе представителей России, Турции, Австрии, Великобритании, Франции, Пруссии наблюдала за всеобщими выборами на спорных территориях Валахии и Молдовы<sup>3</sup>. В дальнейшем эта практика была использована после Второй мировой войны под эгидой Организации Объединённых Наций (ООН) в странах, не имевших суверенитета. Бывшие колонии требовали иностранных (международных) программ для помощи и контроля при формировании демократических органов власти и защиты прав человека<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Болховитина, Т. С. Общественный мониторинг избирательного процесса в России как условие эффективности результатов электорального участия граждан // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. — 2014. — № 8(179). Вып. 30. С. 156–160. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennyu-monitoring-izbiratelno-go-protsess-a-v-rossii-kak-uslovie-effektivnosti-rezultatov-elektoralnogo-uchastiya-grazhdan> (дата обращения: 10.11.2017).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Наблюдение за выборами [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.osce.org/publications/odihr/2005/11/17148\\_478\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2005/11/17148_478_ru.pdf) (дата обращения: 10.11.2017).

<sup>4</sup> Пунтус, С. Внешний мониторинг избирательного процесса — обязательный фактор прозрачности выборов // О выборах. — 2010. — № 1. — С. 50–53.

В современном варианте первая миссия ООН для наблюдения за ходом избирательного процесса была проведена в 1989 году в Никарагуа<sup>5</sup>. Однако действительно широкое распространение это явление получило после распада СССР с появлением большого количества независимых государств, избравших путь демократических преобразований. Стоит отметить, что именно с начала 1990-х годов наблюдение за выборами стало получать законодательное оформление (в Париже в 1989 году, в Копенгагене в 1990 году, в Москве в 1991 году), превращаясь во влиятельный международный институт<sup>6</sup>.

В настоящее время отмечается все большая активность со стороны общественных объединений, поддерживающих граждан и информирующих их об избирательных правах и направляющих на избирательные участки своих независимых наблюдателей.

Правовую основу деятельности института наблюдателей в Российской Федерации составляет совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся по поводу участия в избирательном процессе на стадии голосования и подсчета голосов специально уполномоченными лицами — наблюдателями от зарегистрированного кандидата, избирательного объединения (избирательных объединений), общественных организаций. К основным нормативно-правовым актам, содержащим соответствующие нормы о деятельности института наблюдателей в России, относятся Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред.

от 01.06.2017, с изм. и доп. от 01.10.2017), Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 05.04.2016, с изм. от 18.06.2017), Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. от 18.06.2017, с изм. и доп. от 28.06.2017). Эти федеральные законы содержат идентичные нормы о правовом статусе наблюдателей на выборах. Указанные нормативно-правовые акты распространяются на выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и выборы в муниципальных образованиях и имеют прямое действие на всей территории России<sup>7</sup>.

Не ставя под сомнение эффективность института наблюдателей на избирательных участках, следует отметить, что сегодня несколько недооцененными остаются возможности использования интернет-пространства для осуществления наблюдения за прозрачностью и законностью выборов.

Интересно, что опыт организации видеонаблюдения в России впервые был внедрен в практику отечественных избирательных кампаний на президентских выборах 2012 года для предотвращения возможных фальсификаций. Предварительно Центральной избирательной комиссией Российской Федерации были успешно реализованы пилотные проекты по установке камер наблюдения на избирательных участках в Ханты-Мансийском автономном округе и Ростовской области.

Процедура видеонаблюдения за ходом выборов Президента Российской Федерации состояла в установке на всех избирательных участках веб-камер, изображение с которых

<sup>5</sup> Назарова, Е. В. Институт международного наблюдения на выборах: актуальные вопросы эффективности [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleid=1251852> (дата обращения: 10.11.2017).

<sup>6</sup> Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.osce.org/documents/odhr/1990/06/13992\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/1990/06/13992_en.pdf) (дата обращения: 10.11.2017).

<sup>7</sup> Болховитина, Т. С. Общественный мониторинг избирательного процесса в России как условие эффективности результатов электорального участия граждан // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. — 2014. — № 8(179). — Вып. 30. — С. 156–160. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennyy-monitoring-izbiratel'nogo-protsesssa-v-rossii-kak-uslovie-effektivnosti-rezultatov-ekonomicheskogo-uchastiya-grazhdan> (дата обращения: 10.11.2017).



транслировалось в Интернет. Все желающие могли наблюдать за ходом голосования и следить за тем, имеются ли нарушения.

Согласно техническому заданию, определенному Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, на выборах 2012 г. системой видеомониторинга было охвачено 91400 участковых избирательных комиссий. На каждом избирательном участке было установлено по две камеры: одна передавала общий план, вторая была направлена на урну для голосования. Всего было установлено 182800 камер<sup>8</sup>. Обслуживали систему 7 дата-центров. Четвёртого марта 2012 г. было записано свыше 260 млн. минут (примерно 500 лет) видео, которое заняло 22 Петабайта. Производительность системы давала возможность подключения 25 млн. пользователей, что позволяло обеспечить 60 тыс. одновременных просмотров изображения с одной камеры.

Общественный доступ для наблюдения за выборами осуществлялся на сайте «Веб-выборы — 2012». Для просмотра процедур голосования и подсчёта голосов зарегистрированные пользователи портала могли выбирать те избирательные участки, трансляции с которых они хотели получать в день голосования. С каждого участка, добавленного в список трансляций, зарегистрированный пользователь мог получать изображение с одной из двух камер: либо с обеспечивающей общего съёмку участка, включая места выдачи бюллетеней, либо с направленной на урны для голосования, где после окончания голосования также происходил и подсчёт голосов.

По официальным данным, за ситуацией на избирательных участках наблюдали в режиме онлайн около 3,5 млн. человек<sup>9</sup>.

Видеозапись велась непрерывно с момента открытия участков до завершения подсчёта голосов и подписания соответствующих протоколов. В свою очередь, интернет-трансляция видеоизображения была приостановлена с 20:00 до 21:00 по московскому времени в целях соблюдения тайны голосования. Каждый участник избирательного процесса согласно решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК России) мог получить доступ к материалам видеонаблюдения на президентских выборах.

В результате видеонаблюдения за ходом голосования на выборах Президента России были выявлены нарушения. Все обнаруженные факты нарушений были расследованы, и по некоторым участкам голосование было признано недействительным<sup>10</sup>.

Позднее, в 2016 г., при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации были опробованы современные технические средства — сбор сообщений о нарушениях процедуры голосования через онлайн-мессенджеры и каналы в социальных сетях<sup>11</sup>.

Таким образом, опыт онлайн общественного контроля за проведением президентских выборов оказался достаточно эффективным с позиции обеспечения прозрачности и законности выборов. Важно отметить, что в настоящее время общественные организации активно используют возможности онлайн-наблюдения за ходом выборов.

Одним из таких проектов является Национальный общественный мониторинг (НОМ) — автоматизированная информационная система, предназначенная для под-

<sup>8</sup> Минкомсвязь: на каждом из 95 тысяч участков установят по 2 веб-камеры // РИА Новости.— 2011.— 21 декабря [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/politics/20111221/522684137.html> (дата обращения: 10.11.2017).

<sup>9</sup> Скоков, П. Министр посчитал онлайн наблюдателей // ComNews.— 2012.— 6 марта [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.comnews.ru/node/62639> (дата обращения: 10.11.2017).

<sup>10</sup> Петров, Н. На нескольких участках отменяют итоги голосования // Утро.ру.— 2012.— 4 марта [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://utro.ru/articles/2012/03/04/1032498.shtml> (дата обращения: 10.11.2017).

<sup>11</sup> Тюкова, Д. Выборы 2017 проконтролируют через интернет с помощью инновационных технологий // Национальный общественный мониторинг: сайт [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://nom24.ru/events/vybory-2017-prokontroliruyut-cherez-internet-s-pomoshchyu-innovatsionnykh-tekhnologiy/?sphrase\\_id=420](https://nom24.ru/events/vybory-2017-prokontroliruyut-cherez-internet-s-pomoshchyu-innovatsionnykh-tekhnologiy/?sphrase_id=420) (дата обращения: 10.11.2017).

держки интерактивных форм общественного участия в социальных инициативах и реализации правовых форм непосредственной демократии с использованием передовых технологий сбора, обработки, систематизации и обнародования фактических и оценочных данных.

Работа НОМ направлена на формирование качественно новой организационно-информационной инфраструктуры общественных инициатив на принципах кооперации, готовности разделить ответственность за обеспечение гражданских прав, информационного обмена и открытости данных участников общественного мониторинга<sup>12</sup>.

В избирательном процессе данная система впервые была апробирована на выборах различных видов и уровней в Единый день голосования 10 сентября 2017 г. Главная задача НОМ состояла в обеспечении прозрачности и гласности в проведении выборов, а также общественного контроля за соблюдением избирательных прав граждан.

Итоги мониторинга представлены на сайте НОМ, в частности наблюдателям удалось выявить относительно новые виды нарушений, ставших возможными из-за активного развития интернет-пространства, — случаи незаконной агитации в Интернете, например, наличие агитационных материалов в социальной сети «Инстаграм», пабликах, у блогеров и в телеграм-каналах; оплаченный тег (элемент языка разметки гипертекста) в текстах наиболее популярных сообщениях социальной сети «Твиттер» с пометкой «реклама», при переходе по которому содержались материалы, призывающие голосовать за определенных кандидатов<sup>13</sup>.

По итогам выявленных нарушений наблюдателями НОМ была подана жалоба в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

Оценивая итоги работы с использованием системы НОМ в Единый день голосования 10 сентября 2017 г., наблюдатели констатировали, что применение современных технологий на выборах доказало свою эффективность: телеграм-боты, мобильные приложения и интерактивная карта избирательных участков и нарушений позволяли сразу получать фото и видео с происшествием, оценивать его большим количеством компетентных экспертов и оперативно принимать меры для устранения<sup>14</sup>.

Трудно не согласиться с тем, что современные информационные средства и технологии выводят некоторые виды деятельности, в том числе наблюдение за ходом избирательного процесса, на качественно новый уровень. Это актуализирует потребность в урегулировании соответствующих явлений нормами права.

Так, специалисты Экспертного института социальных исследований, выделяя категорию «online-наблюдатель» в числе пяти типов наблюдателей на выборах, отмечают, что им может стать любой гражданин с доступом в Сеть, подключившись к трансляциям с камер на избирательных участках. Использование распределенной энергии Сети позволяет максимально повысить прозрачность процесса. При этом специалисты особо подчеркивают, что онлайн-наблюдателям необходим сетевой агрегатор для онлайн-сводки всех сигналов о возможных нарушениях, и в качестве примера приводят АИС «Национальный общественный мониторинг», который был основан движением «Россия выбирает», корпусом «За чистые выборы» и «Группой 32»<sup>15</sup>.

Очевидно, что в практике общественного мониторинга за проведением выборов утвердилось понимание категории онлайн-наблюдателей как группы единомыш-

<sup>12</sup> Национальный общественный мониторинг: сайт [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://nom24.ru/about/> (дата обращения: 10.11.2017).

<sup>13</sup> Итоги наблюдения за выборами // Национальный общественный мониторинг: сайт [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://nom24.ru/opinion/itogi-nablyudeniya-za-vyborami-v-edinyu-den-golosovaniya/?sphrase\\_id=420](https://nom24.ru/opinion/itogi-nablyudeniya-za-vyborami-v-edinyu-den-golosovaniya/?sphrase_id=420) (дата обращения: 10.11.2017).

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Пять типов наблюдателей на выборах // Информационное агентство REX. — 2017. — 1 сентября [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iarex.ru/articles/54457.html> (дата обращения: 10.11.2017).



ленников, которые объединяются на онлайн-платформе по принципу социальных сетей для оперативного обмена информацией о ставших им известными нарушениях избирательного законодательства.

Такой подход представляется не вполне эффективным с точки зрения обеспечения прозрачности и законности выборов, поскольку основывается преимущественно на личном усмотрении онлайн-наблюдателей, пусть и прошедших специальную предварительную подготовку.

Представляется целесообразной четкая правовая регламентация юридического статуса онлайн-наблюдателя на законодательном уровне. Ядром правового статуса онлайн-наблюдателя должна стать его персональная ответственность за качество наблюдения и достоверность сообщаемых сведений о нарушениях процедуры выборов. Следует подробно регламентировать права и обязанности онлайн наблюдателя, а также условия и порядок их реализации.

Оптимальным юридическим фактом, способствующим возникновению правового статуса онлайн-наблюдателя, может стать регистрация лица на официальном сайте

интернет-портала государственных услуг Российской Федерации.

С другой стороны, подробной регламентации правового статуса онлайн-наблюдателя корреспондирует обязанность четкого регулирования онлайн-трансляции проведения выборов, которая должна начинаться не позднее чем за день до голосования.

Таким образом, анализ практики общественного мониторинга за проведением выборов с использованием возможностей интернет-пространства с учетом сформировавшегося запроса общества на соответствующую деятельность по обеспечению прозрачности и законности выборов свидетельствует о необходимости подробной правовой регламентации деятельности онлайн-наблюдателей. Полагаем, что в сложившейся ситуации федеральному законодателю следует обратиться к уже имеющейся практике правового регулирования наблюдения за государственно-значимыми процессами (например, процедурой сдачи Единого государственного экзамена) при конструировании правового статуса онлайн-наблюдателей в избирательном процессе.

#### Библиографический список

1. Болховитина, Т. С. Общественный мониторинг избирательного процесса в России как условие эффективности результатов электорального участия граждан // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. — 2014. —
2. Итоги наблюдения за выборами // Национальный общественный мониторинг: сайт [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://nom24.ru/opinion/itogi-nablyudeniya-zavyborami-v-edinyuden-golosovaniya/?sphrase\\_id=420](https://nom24.ru/opinion/itogi-nablyudeniya-zavyborami-v-edinyuden-golosovaniya/?sphrase_id=420) (дата обращения: 10.11.2017).
3. Минкомсвязь: на каждом из 95 тысяч участков установят по 2 веб-камеры // РИА Новости. — 2011. — 21 декабря [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/politics/20111221/522684137.html> (дата обращения: 10.11.2017).
4. Назарова, Е. В. Институт международного наблюдения на выборах: актуальные вопросы эффективности [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleid=1251852> (дата обращения: 10.11.2017).
5. Национальный общественный мониторинг: сайт [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://nom24.ru/about/> (дата обращения: 10.11.2017).
6. Петров, Н. Нанесколькохучасткахотменятиитогиголосования//Утро.ру.—2012.—4марта [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://utro.ru/articles/2012/03/04/1032498.shtml> (дата обращения: 10.11.2017).

7. Пунтус, С. Внешний мониторинг избирательного процесса — обязательный фактор прозрачности выборов // О выборах.— 2010.— № 1.— С. 50–53.
8. Пять типов наблюдателей на выборах // Информационное агентство REX.— 2017.— 1 сентября [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iarex.ru/articles/54457.html> (дата обращения: 10.11.2017).
9. Скоков, П. Министр посчитал онлайн наблюдателей // ComNews.— 2012.— 6 марта [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.comnews.ru/node/62639> (дата обращения: 10.11.2017).
10. Тюкова, Д. Выборы 2017 проконтролируют через интернет с помощью инновационных технологий // Национальный общественный мониторинг: сайт [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://nom24.ru/events/vybory-2017-prokontroliruyut-cherez-internet-s-pomoshchyu-innovatsionnykh-tekhnologiy/?sphrase\\_id=420](https://nom24.ru/events/vybory-2017-prokontroliruyut-cherez-internet-s-pomoshchyu-innovatsionnykh-tekhnologiy/?sphrase_id=420) (дата обращения: 10.11.2017).
11. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE [Электронный ресурс] //Режим доступа: [http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf) (дата обращения: 10.11.2017).

---

# ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

---

**Гурина Виктория Анатольевна**

*Соискатель кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса  
Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя,  
старший инженер отдела Управления организации капитального строительства  
Департамента по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России  
E-mail: gurina.viktoriya@mail.ru*

## **ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТАХ НА ВЫПОЛНЕНИЕ СТРОИТЕЛЬНЫХ ПОДРЯДНЫХ РАБОТ**

### **Аннотация.**

Предмет исследования: права и обязанности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации по государственным контрактам на выполнение строительных подрядных работ для нужд органов внутренних дел Российской Федерации.

Целью настоящей статьи является рассмотрение особенностей осуществления строительства в системе МВД России путем исследования *факультативных* прав и обязанностей подразделений ОВД РФ по государственным контрактам на выполнение строительных подрядных работ для нужд органов внутренних дел Российской Федерации.

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

В работе исследованы специфические особенности строительства объектов системы МВД России. Предметом исследования стали *факультативные* права и обязанности подразделений ОВД РФ, выполняющих функции государственного заказчика по государственным контрактам на выполнение строительных подрядных работ для нужд ОВД РФ, особенности осуществления заказчиком строительного контроля и технического надзора за ходом выполнения работ.

Сделан вывод о том, что в государственных контрактах на выполнение строительных подрядных работ с участием ОВД РФ механизм исполнения контрактных обязательств ограничен императивными нормами законодательства.

Выводы исследования могут быть использованы в правоприменительном процессе при строительстве объектов системы МВД России, при заключении, исполнении, изменении и прекращении договоров строительного подряда, а также государственных контрактов на выполнение строительных подрядных работ для нужд органов внутренних дел Российской Федерации.

**Ключевые слова:** государственный заказчик, права и обязанности заказчика, государственный контракт, строительные подрядные работы, строительный контроль, технический надзор, органы внутренних дел Российской Федерации.

**Gurina Victoria A.**

*Post-graduate of the Department of civil and labor law, civil procedure of Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, chief engineer of the Department of organization management of capital construction of the Department of logistical and medical support of the MIA of Russia  
E-mail: gurina.viktoriya@mail.ru*

---



**Abstract.**

Subject of research: rights and obligations of subdivisions of the Ministry of Internal Affairs Bodies of the Russian Federation under the state contracts on performance of construction contract works for needs of the Ministry of Internal Affairs Bodies of the Russian Federation.

The purpose of this article is to consider the features of construction in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia by studying the optional rights and obligations of the departments of the Ministry of Internal Affairs Bodies of the Russian Federation under state contracts for construction contractors for the needs of the Ministry of Internal Affairs Bodies of the Russian Federation.

The methodology of the research was made up of the method of complex research, formal and legal, analytical methods, a systematic approach.

The paper studies the specific features of the construction of objects of the Ministry of Internal Affairs of Russia. The subject of the study was the optional rights and obligations of the departments of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, performing the functions of the state customer on public contracts for construction contractors for the needs of the Ministry of Internal Affairs of Russia, especially the customer's construction control and technical supervision of the works.

It is concluded that in state contracts for construction and contractor's works with the participation of the Russian Federation of police enforcement of contractual obligations are limited to peremptory norms of legislation.

The findings of the study can be used in the law enforcement process in the construction of objects of the Ministry of Internal Affairs of Russia, at the conclusion, execution, modification and termination of construction contracts, as well as state contracts for construction contractors for the needs of the Ministry Internal Affairs of Russia.

**Keywords:** state customer, rights and obligations of the customer, state contract, construction contract works, construction control, technical supervision, Ministry of Internal Affairs bodies of the Russian Federation.

Государственный контракт на выполнение подрядных строительных работ для нужд органов внутренних дел Российской Федерации — это двустороннее соглашение, на основании которого между его участниками (государственным заказчиком — ОВД РФ и подрядчиком) возникают взаимные права, обязанности и ответственность за их исполнение.

Многие исследователи считают, что права и обязанности сторон по государственному контракту на выполнение подрядных работ для государственных нужд могут быть как императивными (установленными законом — определенными), так и факультативными (определимыми)<sup>1</sup>. Данная теория основывается на главной корреспондирующей обя-

занности подрядчика — выполнить работу, предусмотренную условиями государственного контракта, и передать ее результат государственному заказчику. Основная обязанность государственного заказчика — принять и оплатить выполненные работы или обеспечить их оплату. Все другие права и обязанности вытекают из двух вышеназванных.

В рамках настоящей статьи будут рассмотрены факультативные права и обязанности подразделения ОВД РФ (государственного заказчика) как стороны государственного контракта. Императивные обязанности заказчика (сдача-приемка и оплата выполненных работ) не входят в предмет настоящего исследования<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Шевченко, Е. Е. Способы определения условий гражданско-правовых договоров: законодательство и судебная практика // Закон. — 2007. — № 3. — С. 118–127; Куличев, Р. Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд (на примере города Москвы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 91–92.

<sup>2</sup> Сказанное связано с новацией вступившего в силу 1 января 2014 г. Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В связи с требованиями действующего законодательства права и обязанности сторон по сдаче-приемке и оплате выполненных подрядных строительных работ по государственному контракту для обеспечения государственных нужд в соответствии со ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ составляют комплекс мер по исполнению контракта.



Права и обязанности подразделений ОВД РФ по государственному контракту на выполнение строительных подрядных работ для нужд органов внутренних дел Российской Федерации имеют специфические особенности.

Одной из обязанностей подразделения ОВД РФ как заказчика является передача подрядчику необходимой для исполнения работ технической документации (проектно-сметной документации).

Сказанное подтверждается постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 3 октября 2014 г. по делу № А53-33624/2012.

Разрешая спор между истцом (ФКУ «2-й Центр заказчика-застройщика внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации») и ответчиками (ООО «Стройтранс», ОАО «711 Военпроект») о взыскании суммы задолженности по государственному контракту на выполнение строительно-монтажных работ для государственных нужд (государственный оборонный заказ), суд кассационной инстанции пришел к выводу о том, что выявленные недостатки в работе явились следствием ошибок в проектно-сметной документации. Данный факт подтвержден заключением судебной экспертизы. Доводы суда сводились к следующему. Заключение судебной строительно-технической экспертизы от 17 июля 2013 г. № 0384/Э подтверждается факт ненадлежащего выполнения работ как проектной, так и подрядной организациями. В соответствии с ч. 1 ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, действующей на момент заключения контрактов) проектная документация объектов капитального строительства подлежит государственной экспертизе, за исключением случаев, предусмотренных данной статьей. Однако в материалах дела отсутствует положительное заключение государственной экспертизы проектной документации. Таким образом, при разработке проектной документации заказчиком не исполнено требование Градостроительного кодекса Российской Федерации о получении

положительного заключения государственной экспертизы проекта, в связи с чем в наличии недостатков проектной документации виноват и сам истец (ФКУ «2-й Центр заказчика-застройщика внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации»). Таким образом, можно сделать вывод о том, что проведение государственной экспертизы проектной документации является обязанностью органов внутренних дел.

Следующей обязанностью государственного заказчика ОВД РФ является обеспечение необходимых условий для выполнения работ подрядчиком, что выражается в комплексе дополнительных обязанностей, сформулированных в ст. 747 ГК РФ. В целях реализации указанных обязанностей органы внутренних дел Российской Федерации должны своевременно предоставить для строительства земельный участок, который бы обеспечивал своевременное начало работ, надлежащее их проведение и завершение работ в установленный в государственном контракте срок. Обеспечение строительных работ выражается в том, что органы внутренних дел Российской Федерации обязаны: оформить документы по отводу земельного участка; получить разрешение соответствующих эксплуатационных органов на использование на период проведения строительно-монтажных работ действующих коммуникаций, источников газо-, водо-, паро- и энергоснабжения; оформить документы на вырубку и пересадку деревьев, плодово-ягодных насаждений, снос строений, очистку территории от мешающих строительству объектов; определить объемы и места вывоза и завоза грунта и плодородного слоя почвы; создать геодезическую разбивочную основу для строительства; выполнить разбивку осей и трасс зданий и сооружений; произвести расчет остаточной стоимости сносимых зданий и сооружений и подлежащих вырубке лесных насаждений или получить справку об остаточной стоим...ости сносим...ых сооружений от их владельцев; возместить гражданам и юридическим лицам предусмотренную действующим законодательством стоимость изымаемых строений, участков земли, на-

саждений и посевов; получить разрешение на производство работ в зоне воздушных линий электропередачи в полосе отвода железных и автомобильных дорог, подземных коммуникаций и инженерных сооружений; обеспечить реализацию возвратных материалов от разборки сносимых строений (сооружений), а также материалов, получаемых от попутной добычи и рубки насаждений; организовать контроль за деформациями и состоянием зданий и сооружений в зоне влияния строительства и другие.

Статья 747 ГК РФ определяет данные обязанности заказчика как дополнительные, предусмотренные в договоре строительного подряда, оплата которых осуществляется на условиях заключенного договора, из чего, казалось бы, можно сделать вывод, что в случае их отсутствия в договоре с заказчика полностью снимаются обязанности по оказанию этих услуг и перекладываются на плечи подрядчика. Однако, если возникают разногласия, подрядчик вправе доказать, что неисполнение им своих обязательств явилось следствием неоказания заказчиком помощи, даже если они и зафиксированы в договоре. В юридической литературе возложение указанных дополнительных обязанностей на заказчика содержалось в ранее действовавших Правилах о договорах подряда на капитальное строительство. В частности, согласно пп. 29, 32–33 Правил о договорах на капитальное строительство заказчик обязан был оказывать подрядчику услуги, имеющие непосредственное отношение к строительству. К таковым относилась обязанность заказчика по созданию подрядчику необходимых социальных и культурно-бытовых условий; в передаче подрядчику на условиях аренды здания

и сооружения, которые могут быть использованы для нужд строительства». Правоведами того периода<sup>3</sup> высказывались мнения о необходимости совершенствования Правил о договорах подряда на капитальное строительство путем возложения дополнительных обязанностей на заказчика в виде обеспечения работ водой, электроэнергией, теплом, помещениями, складами и площадками для временных нужд подрядчика»<sup>4</sup>. Это положение нашло свое отражение в ныне действующей ст. 747 ГК РФ.

В целях документального оформления права на осуществление строительства и реконструкции объектов капитального строительства системы МВД России одной из обязанностей заказчика (заказчика-застройщика) является получение разрешения на строительство объекта в соответствии со ст. 51 ГК РФ. Для того чтобы получить разрешение на строительство, подразделение ОВД РФ должно представить в соответствующие органы государственного строительного надзора (в зависимости от их территориального нахождения, например, по объектам системы МВД России, расположенным в черте г. Москвы, уполномоченным органом на выдачу разрешений на строительство является Комитет государственного строительного надзора г. Москвы) заявление о выдаче разрешения на строительство, к которому прилагается пакет документов<sup>5</sup>. Получив указанные документы, Комитет государственного строительного надзора города Москвы проводит соответствующие проверки, на основании которых выдают разрешение на строительство или отказывают в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа<sup>6</sup>. После завершения строительства, реконструкции

<sup>3</sup> Витушко, В. А. Договор подряда на капитальный ремонт зданий: дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1986. С. 134.

<sup>4</sup> Файзулин, В. Р. Договор строительного подряда по российскому гражданскому праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 115.

<sup>5</sup> Пакет документов должен быть представлен в соответствии с пп. 2.8, 2.9 Регламента предоставления государственной услуги города Москвы «Выдача разрешения на строительство», утвержденного постановлением Правительства Москвы от 17 апреля 2012 г. № 145-ПП.

<sup>6</sup> Основными причинами отказа являются: несоответствие представленных документов требованиям градостроительного плана земельного участка; несоответствие представленных документов требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории (в случае обращения заявителя за выдачей разрешения на строительство линейного объекта); несоответствие представленных документов требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.



объекта капитального строительства обязанностью заказчика (ОВД РФ) является получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, в связи с чем органом государственного строительного надзора проводится проверка (итоговая), по результатам которой оцениваются выполненные работы и принимается решение о выдаче заключения о соответствии или об отказе в выдаче такого заключения.

Необходимо принять во внимание тот факт, что зачастую при возведении объектов обороны и безопасности, находящихся в ведении МВД России, возникают определенные трудности, вызванные невозможностью оперативно, в упрощенной процедуре приступить к строительству или вводу в эксплуатацию того или иного объекта. Причинами излишних административных барьеров со стороны надзорного органа выступают необоснованно затягивающаяся процедура получения разрешительных документов, а также отсутствие в штате надзорных органов сотрудников, имеющих допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, в случае строительства режимных объектов. На основании вышеизложенного автором предложены организационно-правовые механизмы развития в системе МВД России службы ведомственного государственного строительного надзора<sup>7</sup>.

Специфической особенностью строительства в системе МВД России и одновременно обязанностью органов внутренних дел Российской Федерации является осуществление строительного контроля за качеством строительства в рамках ст.ст. 748, 749 ГК РФ и ст. 53 Градостроительного кодекса, в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального

строительства». В соответствии с требованиями указанных нормативных правовых актов предметом строительного контроля, осуществляемого по государственным контрактам МВД России при строительстве объектов капитального строительства, является проверка выполнения работ на объектах на соответствие требованиям проектной и подготовленной на ее основе рабочей документации, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка, требованиям технических регламентов в целях обеспечения безопасности зданий и сооружений.

Основная задача органов внутренних дел Российской Федерации на данной стадии, как отмечает Д. В. Теплов, — это оперативное реагирование на меняющуюся ситуацию в процессе производства строительных работ, которое позволяет совместно с подрядчиком вносить необходимые изменения в рабочую документацию. Технический надзор осуществляется подразделением органов внутренних дел Российской Федерации в течение всего периода строительства. В качестве основных задач технического надзора выделяется контроль за соблюдением проектных решений, сроков строительства и требований нормативных документов, контроль за устранением выявленных недоделок в проектно-сметной документации, контроль качества строительного-монтажных работ, пересмотр в случае необходимости отдельных положений проектно-сметной документации, проверка наличия документов, удостоверяющих качество используемых при выполнении строительных работ конструкций, изделий и материалов, освидетельствование и оценка скрытых работ<sup>8</sup>.

Так, к примеру, в Департаменте по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России в целях повышения ответственности за исполнение положений

<sup>7</sup> Гурина В. А. Организационно-правовой механизм развития службы ведомственного государственного строительного надзора для обеспечения нужд МВД России // Образование. Наука. Научные кадры. 2016. № 2. С. 42–45.

<sup>8</sup> Теплов Д. В. Договор строительного подряда с участием ОВД: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 105–106.

государственных контрактов на выполнение подрядных строительных, проектных и изыскательских работ и связанных с ними услуг на объектах системы МВД России, а также осуществления строительного контроля за выполнением работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, ежегодно приказом начальника ДТ МВД России из числа сотрудников департамента назначаются ответственные лица, осуществляющие контроль за исполнением подрядчиками государственных контрактов, заключенных МВД России и финансируемых за счет средств федерального бюджета, доведенных в соответствующем текущем году.

В ходе проведения контрольных мероприятий по техническому надзору сотрудники ДТ МВД России в рамках своей компетенции обладают правом выдавать подрядчику поручения, требования, обязательные к исполнению, касающиеся ненадлежащего исполнения подрядчиком условий заключенного государственного контракта на выполнение подрядных строительных работ для нужд ОВД РФ.

В данной ситуации, с одной стороны, налицо ограничение принципа свободы договора в связи с влиянием на договорные отношения третьей стороны (сотрудника технического надзора), не принимавшего участия в заключении договора, но влияющего на ход исполнения условий договора. Может показаться, что данные ограничения дискриминируют положение подрядных организаций и ставят в неравное положение со второй стороной. Вместе с тем подобные ограничения защищают интересы государства, основные направления деятельности которого реализуются через федеральный орган государственной власти.

Строительный контроль осуществляется как заказчиком (ОВД), так и подрядчиком. Следует отметить, что сказанное является немаловажным условием, влекущим определенные юридические последствия. Речь идет о типичных ситуациях, встречающихся в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. Государственные

контракты на строительство объектов системы МВД России заключаются зачастую между заказчиком (ОВД) и генеральным подрядчиком, который, в свою очередь, заключает ряд договоров субподряда. В последующем приемка работ осуществляется: на первом этапе — между генеральным подрядчиком и субподрядчиком; на втором этапе — между генеральным подрядчиком и заказчиком.

При приемке работ на первом этапе генеральный подрядчик обязан провести контрольные мероприятия субподрядных работ по проверке качества строительных материалов, изделий, конструкций и оборудования, поставленных для строительства системы МВД России; соблюдения установленных норм и правил складирования и хранения применяемой продукции; соблюдения последовательности и состава технологических операций при осуществлении строительства объекта капитального строительства; совместно с заказчиком провести освидетельствование работ, скрывааемых последующими работами (далее — скрытые работы), и промежуточную приемку возведенных строительных конструкций, влияющих на безопасность объекта капитального строительства, участков сетей инженерно-технического обеспечения; приемку законченных видов (этапов) работ; проверку совместно с заказчиком соответствия законченного строительством объекта требованиям проектной и подготовленной на ее основе рабочей документации, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка, технических регламентов.

Строительный контроль, осуществляемый заказчиком в лице органов внутренних дел Российской Федерации генеральным подрядчиком, включает в себя мероприятия по проверке полноты и соблюдения установленных сроков выполнения генеральным подрядчиком входного контроля и достоверности документирования его результатов; проверке выполнения генеральным подрядчиком контрольных ме-



роприятий по соблюдению правил складирования и хранения применяемой продукции и достоверности документирования его результатов; проверке полноты и соблюдения установленных сроков выполнения генеральным подрядчиком контроля последовательности и состава технологических операций по осуществлению строительства объектов системы МВД России и достоверности документирования его результатов; совместно с генеральным подрядчиком произвести освидетельствование скрытых работ и промежуточную приемку возведенных строительных конструкций, влияющих на безопасность объекта капитального строительства, участков сетей инженерно-технического обеспечения, и иные мероприятия в целях осуществления строительного контроля, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Именно на эти этапы, по нашему мнению, органам внутренних дел необходимо обратить пристальное внимание, поскольку несоблюдение или ненадлежащее исполнение генеральным подрядчиком требований законодательства в процессе приемки работ впоследствии может негативно сказаться на деятельности ОВД РФ, в результате чего «пострадавшей» стороной будет являться заказчик (ОВД РФ).

Исследованные в настоящей статье права и обязанности органов внутренних дел, выступающих в качестве государственного заказчика по государственным контрактам на выполнение строительных подрядных работ для нужд ОВД РФ, позволили обосновать и сформулировать предложения, спо-

собствующие, на наш взгляд, сосредоточить функции управления всеми стадиями строительства ведомственных объектов в единой организационной структуре и осуществления непрерывного комплексного процесса строительства объектов «под ключ» (проектирование — выполнение строительных и монтажных работ, включая комплектацию строек технологическим и инженерным оборудованием, — ввод в эксплуатацию) при строительстве объектов обороны и безопасности, находящихся в ведении МВД России, путем внедрения в систему МВД России особой формы регулирования качества и хода строительства — ведомственного государственного строительного надзора.

Исследование обязанности органов внутренних дел Российской Федерации по осуществлению строительного контроля и технического надзора за ходом строительства позволило сделать вывод о том, что в государственных контрактах на выполнение строительных подрядных работ с участием органов внутренних дел Российской Федерации механизм исполнения контрактных обязательств ограничен императивными нормами законодательства. Может показаться, что данные ограничения дискриминируют положение подрядных организаций и ставят их в неравное положение со второй стороной. Однако подобные ограничения защищают интересы государства, основные направления деятельности которого реализуются через федеральный орган государственной власти — Министерство внутренних дел Российской Федерации.

#### Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 № 14-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации.— 1996.— № 5, ст. 410.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2005.— № 1 (часть 1), ст. 16.
3. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2013.— № 14, ст. 1652.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства» // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2010.— № 26, ст. 3365.
5. Положение о Комитете государственного строительного надзора города Москвы (в ред. постановлений Правительства Москвы от 22 мая 2012 г. № 231-ПП, от 13 декабря 2012 г. № 735-ПП, от 19 февраля 2013 г. № 88-ПП, от 30 апреля 2013 г. № 284-ПП, от 03 сентября 2013 г. № 583-ПП, от 8 сентября 2014 г. № 512-ПП) // Официальный сайт Комитета государственного строительного надзора г. Москвы. URL: <http://stroinadzor.mos.ru/about/reglament> (дата обращения: 27.02.2016).
6. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 24 июня 2011 г. № 722 «Об утверждении положения о Департаменте по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России» // Справочно-правовая система «ГАРАНТ»: [сайт]. URL: <http://b.ase.garant.ru/71282634/> (дата обращения: 11.01.2017).
7. Шевченко, Е. Е. Способы определения условий гражданско-правовых договоров: законодательство и судебная практика // Закон.— 2007.— № 3.— С. 118–127.
8. Гурина, В. А. Организационно-правовой механизм развития службы ведомственного государственного строительного надзора для обеспечения нужд МВД России // Образование. Наука. Научные кадры. 2016. № 2. С. 42–45.
9. Витушко, В. А. Договор подряда на капитальный ремонт зданий: дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1986. С. 134.
10. Куличев, Р. Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд (на примере города Москвы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 91–92.
11. Теплов, Д. В. Договор строительного подряда с участием ОВД: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 105–106.
12. Файзулин, В. Р. Договор строительного подряда по российскому гражданскому праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 115.



**Ломакин Сергей Сергеевич**

*Старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса Липецкого филиала РАНХиГС*

*E-mail: 89103594109@yandex.ru*

## **ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗАЧЕТА КАК СПОСОБА ПРЕКРАЩЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ СПЕЦИАЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА)**

### **Аннотация.**

Предметом настоящей статьи выступают исследование развития теоретических и практических представлений относительно нормативной регламентации реализации правил, устанавливаемых специальным административно-правовым режимом несостоятельности (банкротства), в том числе в процессе несостоятельности (банкротства) физических лиц.

Тема статьи посвящена вопросам определения особенностей использования зачета как способа прекращения обязательств в рамках специального административно-правового режима несостоятельности (банкротства). Исследуемый аспект непосредственно связан с осуществлением правил, устанавливаемых специальным административно-правовым режимом несостоятельности (банкротства).

Целями настоящей статьи являются выявление особенностей использования зачета как способа прекращения обязательств в рамках специального административно-правового режима несостоятельности (банкротства), обоснование ограничения применения данного способа прекращения исполнения обязательств в рамках рассматриваемого режима.

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

Результаты работы — проведение анализа актуального федерального законодательства и судебной практики в области реализации правил, устанавливаемых специальным административно-правовым режимом несостоятельности (банкротства); определение особенностей использования зачета как способа прекращения обязательств в рамках специального административно-правового режима несостоятельности (банкротства), обоснование ограничения применения данного способа прекращения исполнения обязательств в рамках рассматриваемого режима, формулирование выводов о последующих направлениях совершенствования правил, устанавливаемых рассматриваемым режимом.

Область применения результатов работы включает в себя систему несостоятельности (банкротства) в Российской Федерации.

Выводы исследования могут быть использованы для дальнейшего совершенствования правовой регламентации и практики применения новых механизмов реализации правил, устанавливаемых специальным административно-правовым режимом несостоятельности (банкротства).

**Ключевые слова:** специальный административно-правовой режим, несостоятельность (банкротство), должник, кредитор, зачет, обязательство.

**Lomakin Sergey S.**

*Senior lecturer in «Civillawand Procedure» Lipetsk branch of RANEPА*

*E-mail: 89103594109@yandex.ru*



**Abstract.**

The subject of this article is the study of the development of theoretical and practical views on the regulatory regulation of the implementation of the rules established by the special administrative and legal regime of insolvency (bankruptcy), including in the process of insolvency (bankruptcy) of individuals.

The topic of the article is devoted to the issues of determining the specifics of using offset as a method of termination of obligations under a special administrative-legal regime of insolvency (bankruptcy). The investigated aspect is directly related to the implementation of the rules established by the special administrative and legal regime of insolvency (bankruptcy).

The purpose of this article is to identify the specifics of using offset as a method of termination of obligations under a special administrative-legal regime of insolvency (bankruptcy), justification for limiting the application of this method of termination of obligations under the regime in question.

The methodology of this work was made up of comparative, formal-legal, analytical methods.

The results of the work are the analysis of actual federal legislation and judicial practice in the field of implementing the rules established by the special administrative and legal regime of insolvency (bankruptcy); determination of the specifics of using offset as a method of termination of obligations under a special administrative-legal regime of insolvency (bankruptcy), justification for limiting the application of this method of termination of obligations under the regime in question, formulating conclusions on subsequent directions for improving the rules established by the regime.

The scope of application of the results of work includes a system of insolvency (bankruptcy) in the Russian Federation.

Conclusions of the research can be used to further improve the legal regulation and practice of applying new mechanisms for implementing the rules established by a special administrative-legal regime of insolvency (bankruptcy).

**Keywords:** special administrative and legal regime, insolvency (bankruptcy), debtor, creditor, offset, obligation.

Анализ пределов влияния правил, устанавливаемых специальным административно-правовым режимом несостоятельности (банкротства), на принципы исполнения обязательств несостоятельного должника позволил нам установить определенные ограничения действия гражданско-правовых принципов исполнения обязательств в рамках специального административно-правового режима несостоятельности (банкротства). Нами также было установлено, что свобода усмотрения как должника, так и его кредиторов в обычной хозяйственной деятельности имеет существенные ограничения, устанавливаемые правилами анализируемого режима<sup>1</sup>.

Возможность использования зачета как способа прекращения обязательств несо-

стоятельного должника весьма ограничена правилами, устанавливаемыми специальным административно-правовым режимом несостоятельности (банкротства), и зависит от процедуры, применяемой в деле о несостоятельности (банкротстве), так как различные процедуры устанавливают свои собственные только им режимные ограничения воли хозяйствующих субъектов.

В связи с вышеизложенным анализ особенностей использования зачета в рамках дела о несостоятельности банкротстве мы начнем с процедуры «наблюдение», так как данная процедура по общему правилу является первой и обязательной практически для всех категорий должников.

В соответствии с положениями абз. 7 ч. 1 ст. 63 Федерального закона от 26 октября

<sup>1</sup> Ломакин, С. С. Несостоятельность (банкротство) как специальный административно-правовой режим. Воронеж, НАУКА-ЮНИПРЕСС, 2015. С. 40.



2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» с даты вынесения арбитражным судом определения о введении наблюдения не допускается прекращение денежных обязательств должника путем зачета встречного однородного требования, если при этом нарушается установленная п. 4 ст. 134 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» очередность удовлетворения требований кредиторов. В отношении обязательств, возникающих из финансовых договоров, размер которых определяется в порядке, предусмотренном ст. 4.1 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», указанный запрет применяется только в части прекращения нетто-обязательств должника.

Из приведенной нормы буквально следует, что помимо таких общих требований к совершению зачета, как 1) встречность требований; 2) однородность требований; 3) наступление срока исполнения зачитываемых требований, в рамках специального административно-правового режима несостоятельности (банкротства), устанавливается еще одно обязательное требование — невозможность совершения зачета встречного однородного требования, если при этом нарушается установленная п. 4 ст. 134 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» очередность удовлетворения требований кредиторов. Данное требование является характерным для таких процедур, как «наблюдение и финансовое оздоровление».

Для того чтобы реализовать право на совершение зачета как односторонней сделки, кредиторам должника необходимо убедить в том, что они не нарушают очередность п. 4 ст. 134 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Данной нормой установлено<sup>2</sup>, что вне очереди за счет конкурсной массы погашаются требования кредиторов по текущим платежам преимущественно перед кредиторами, требования которых воз-

никли до принятия заявления о признании должника банкротом.

Требования кредиторов по текущим платежам удовлетворяются в следующей очередности: 1) в первую очередь удовлетворяются требования по текущим платежам, связанным с судебными расходами по делу о банкротстве, выплатой вознаграждения арбитражному управляющему, взысканием задолженности по выплате вознаграждения лицам, исполнявшим обязанности арбитражного управляющего в деле о банкротстве, требования по текущим платежам, связанным с оплатой деятельности лиц, привлечение которых арбитражным управляющим для исполнения возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве в соответствии с настоящим Федеральным законом является обязательным, в том числе с взысканием задолженности по оплате деятельности указанных лиц; 2) во вторую очередь удовлетворяются требования об оплате труда лиц, работающих или работавших (после даты принятия заявления о признании должника банкротом) по трудовому договору, требования о выплате выходных пособий; 3) в третью очередь удовлетворяются требования об оплате деятельности лиц, привлеченных арбитражным управляющим для обеспечения исполнения возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве, в том числе о взыскании задолженности по оплате деятельности этих лиц, за исключением лиц, указанных в абзаце втором настоящего пункта; 4) в четвертую очередь удовлетворяются требования по эксплуатационным платежам (коммунальным платежам, платежам по договорам энергоснабжения и иным аналогичным платежам).

Требования кредиторов удовлетворяются в следующей очередности: 1) в первую очередь производятся расчеты по требованиям граждан, перед которыми должник несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, путем капитализации соответствующих повременных платежей,

<sup>2</sup> О несостоятельности (банкротстве): федер. закон. Рос. Федерации от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.

а также расчеты по иным установленным настоящим Федеральным законом требованиям; 2) во вторую очередь производятся расчеты по выплате выходных пособий и (или) оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и по выплате вознаграждений авторам результатов интеллектуальной деятельности; 3) в третью очередь производятся расчеты с другими кредиторами, в том числе кредиторами по нетто-обязательствам<sup>3</sup>.

Из приведенной нормы буквально следует, что для проведения зачета в ходе наблюдения или финансового оздоровления кредитору необходимо убедиться в отсутствии у должника задолженности, установленной ст. 134 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». А фактические действия по проведению зачета во многом зависят от вида требований кредитора: 1) являются ли они текущими, т.е. возникшими после даты принятия заявления о признании должника банкротом; или 2) подлежащими включению в одну из очередей реестра требований кредиторов должника.

Так, если требование является текущим, то положения абз. 7 ч. 1 ст. 63 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» не подлежат применению, так как такие требования гасятся преимущественно перед реестровыми требованиями, определёнными п. 4 ст. 134 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Анализ текущих платежей должника позволяет нам утверждать, что зачет как способ прекращения обязательств должника в отношении текущих платежей применим только к четвертой и пятой очереди текущих платежей. Данный вывод основан на следующем: так, в первую очередь, среди текущих платежей, погашаются расходы

по делу о банкротстве, выплаты вознаграждения арбитражному управляющему, выплаты по оплате деятельности лиц, привлечение которых обязательно, по ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», арбитражным управляющим для исполнения возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве (оценщик, а в случаях, установленных законом — реестродержатель). Из положений ст. 20.6 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» буквально следует, что арбитражный управляющий имеет право на вознаграждение за исполнение возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве. А само вознаграждение в деле о банкротстве выплачивается арбитражному управляющему за счет средств должника. То есть арбитражный управляющий, выполняя публично-правовые функции в отношении должника<sup>4</sup>, не вступает с ним правоотношения, устанавливающие встречные обязательства. Арбитражный управляющий обеспечивает реализацию правил, устанавливаемых специальным административно-правовым режимом несостоятельности (банкротства), в связи с чем у него возникает право требования от должника получения вознаграждения, а у должника каких-либо прав требований к арбитражному управляющему в понимании ст. 410 ГК РФ не возникает. Данное утверждение также справедливо и для требований реестра-держателя и оценщика, так как данные лица привлекаются арбитражным управляющим для обеспечения исполнения своих обязанностей. Требования, включенные во вторую и третью очередь текущих платежей<sup>5</sup> (абз. 2 и 3 ч. 2 ст. 134 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)») имеют одинаковую правовую природу — это оплата труда лиц, работающих (или работавших) у должника по трудовому договору в ходе реализации процедур несостоятельности

<sup>3</sup> О несостоятельности (банкротстве): федер. закон. Рос. Федерации от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.

<sup>4</sup> Ломакин, С. С. Несостоятельность (банкротство) как специальный административно-правовой режим. Воронеж, НАУКА-ЮНИПРЕСС, 2015. С. 41.

<sup>5</sup> О несостоятельности (банкротстве): федер. закон. Рос. Федерации от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.



(банкротства). В соответствии со ст. 136 ТК РФ заработная плата выплачивается работнику, как правило, в месте выполнения им работы либо переводится в кредитную организацию, указанную в заявлении работника, на условиях, определенных коллективным договором или трудовым договором. То есть ТК РФ предполагает получение работником именно материальной выгоды за выполнение трудовой функции. Более того, согласно ст. 131 ТК РФ выплата заработной платы производится в денежной форме в валюте Российской Федерации (в рублях), а выплата заработной платы в бонах, купонах, в форме долговых обязательств, расписок, а также в виде спиртных напитков, наркотических, ядовитых, вредных и иных токсических веществ, оружия, боеприпасов и других предметов, в отношении которых установлены запреты или ограничения на их свободный оборот, не допускается. Таким образом, зачет как способ прекращения обязательств в отношении с работниками должника также неприменим.

А вот платежи, перечисленные в четвертой и пятой очереди текущих платежей (абз. 4 и 5 ч. 2 ст. 134 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)») при соблюдении условий, предусмотренных ст. 410 и 411 ГК РФ, могут предъявляться к зачету. Данные требования носят гражданско-правовой характер, и у контрагентов по таким обязательствам (например, переплата по коммунальным платежам — для четвертой очереди, или наличие не исполненного гражданско-правового обязательства — для пятой очереди) могут возникать встречные однородные требования с совпадающим сроком исполнения.

Учитывая изложенную выше позицию, можно сделать вывод о том, что зачет требований, включаемых в реестр, возможен только в отношении требований кредиторов третьей очереди. Так, требования кредиторов первой очереди (требования граждан, перед которыми должник несет ответственность за причинение вреда жиз-

ни или здоровью, путем капитализации соответствующих повременных платежей, а также расчеты по иным установленным настоящим Федеральным законом требованиям) исключены из правового поля зачета нормой ст. 411 ГК РФ, а в отношении требований кредиторов второй очереди (выплаты выходных пособий и (или) оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и по выплате вознаграждений авторам результатов интеллектуальной деятельности) полностью справедливо наше доказательство, реализованное в отношении схожих по своей природе текущих платежей.

Несоблюдение дополнительного правила от ненарушенной очередности погашения долгов приводит к негативным последствиям для кредиторов несостоятельного должника. Так, например, в Постановлении ФАС Западно-Сибирского округа от 25.07.2012 по делу № А02-1217/2011<sup>6</sup> изложена следующая правовая позиция. Определением Арбитражного суда Республики Алтай от 17.12.2009 по делу № А02-1711/2009 в отношении ЗАО «Магистраль» введена процедура наблюдения. В соответствии с абз. 6 п. 1 ст. 63 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» с даты вынесения арбитражным судом определения о введении в отношении должника наблюдения не допускается прекращение его денежных обязательств путем зачета встречного однородного требования, если при этом нарушается установленная п. 4 ст. 134 настоящего Федерального закона очередность удовлетворения требований кредиторов. Суд отметил, что требования кредитора не являются текущими. При рассмотрении дела установлено, что в реестр кредиторов ЗАО «Магистраль» были включены требования 73 кредиторов, в том числе требования кредиторов второй и третьей очереди. В рамках рассмотрения дела о банкротстве подтверждена недостаточность имущества общества для удовлетворения требований кредиторов ЗАО «Магистраль».

<sup>6</sup> Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 25 июля 2012 г. по делу № А02-1217/2011. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

Таким образом, учитывая анализ вышеизложенных норм, мы считаем правильным вывод суда о том, что соглашение о проведении зачета не соответствует закону и направлено на оказание предпочтения одному из кредиторов перед другими кредиторами.

Мы также считаем, что если кредитор делает одностороннее заявление о зачете в отношении должника, при возбужденной процедуре несостоятельности (банкротства) «наблюдение», при этом не соблюдает правило о недопущении нарушения очередности, определенное ст. 63 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», то кредитор злоупотребляет правом, в связи с чем такие сделки нельзя относить к оспоримым, они являются ничтожными.

Данный вывод также подтверждается и в судебно-арбитражной практике<sup>7</sup>, согласно которой суд не принял во внимание возражения ответчика об оспоримости соглашения о зачете исходя из следующего. В п. 4 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.12.2010 № 63 «О некоторых вопросах, связанных с применением главы III.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» разъяснено, что наличие в Законе о банкротстве специальных оснований оспаривания сделок, предусмотренных ст. ст. 61.2 и 61.3, само по себе не препятствует суду квалифицировать сделку, при совершении которой допущено злоупотребление правом, как ничтожную (ст. ст. 10 и 168 ГК РФ), в том числе при рассмотрении требования, основанного на такой сделке. Учитывая то обстоятельство, что стороны заключали соглашение в период проведения процедуры банкротства, информация о процедуре банкротства являлась общедоступной, суд правомерно отметил неправомерное поведение сторон соглашения и применил ст. 10 ГК РФ, признав сделку зачета недействительной.

При рассмотрении другого арбитражного дела, признавая зачет недействительной сделкой, судом был сделан однозначный вывод о том, что кредиторы предприятия не вправе получать с него какие-либо суммы, в том числе и путем зачета однородных требований без соблюдения порядка, установленного Законом № 127-ФЗ<sup>8</sup>.

В ходе финансового оздоровления, помимо вышеуказанных требований, дополнительно установлено, что запрещается прекращать обязательства зачетом, если такое прекращение приводит к преимущественному удовлетворению требований кредиторов одной очереди, обязательства которых прекращаются перед другими кредиторами.

Особенности прекращения обязательств по средствам зачета в ходе конкурсного производства обусловлены положениями ч. 8 ст. 142 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», согласно положениям которой погашенными требованиями кредиторов считаются удовлетворенные требования, а также те требования, в связи с которыми достигнуто соглашение об отступном, или конкурсным управляющим заявлено о зачете требований, или имеются иные основания для прекращения обязательств.

Из содержания данной нормы прямо не следует установление каких-либо ограничений на совершение зачета в ходе конкурсного производства. Однако, применяя системное толкование норм ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» мы приходим к выводу, что зачет требования, а также погашение требования предоставлением отступного допускается только при условии соблюдения очередности и пропорциональности удовлетворения требований кредиторов.

Данный вывод основан на следующем. Согласно абз. 6 ч. 1 ст. 63 Федерального закона от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» с даты вынесения ар-

<sup>7</sup> Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 25 июля 2012 г. по делу № А02-1217/2011. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>8</sup> Постановление ФАС Северо-Западного округа от 10 июля 2013 по делу № А13-13627/2012. Доступ из СПС «Консультант Плюс».



битражным судом определения о введении наблюдения не допускается прекращение денежных обязательств должника путем зачета встречного однородного требования, если при этом нарушается установленная п. 4 ст. 134 настоящего Федерального закона очередность удовлетворения требований кредиторов<sup>9</sup>.

Исходя из положений п. 14 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.12.2001 г. № 65 «Обзор практики разрешения споров, связанных с прекращением обязательств зачетом встречных однородных требований» зачет встречного однородного требования не допускается с даты возбуждения в отношении одной из его сторон дела о банкротстве<sup>10</sup>.

Частью 8 ст. 142 Федерального закона от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» предусмотрено, что зачет требования, а также погашение требования предоставлением отступного допускается только при условии соблюдения очередности и пропорциональности удовлетворения требований кредиторов.

Следовательно, зачет требования, в ходе конкурсного производства допускается только при условии соблюдения очередности и пропорциональности удовлетворения требований кредиторов.

Данный вывод также подтвержден судебной арбитражной практикой. Так, например, решением арбитражного суда Липецкой области по делу № А36-5623/2012<sup>11</sup>, оставленному без изменения Постановлением Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.03.2013 по делу № А36-5623/2012, установлено следующее, что с учетом ст. ст. 134, 142 Федерального закона от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», ст. 410 ГК РФ, при-

нимая во внимание необходимость соблюдения очередности и пропорциональности удовлетворения требований кредиторов, суд не признает прекратившимся зачетом встречного однородного требования обязательство по внесению арендных платежей в размере 540 тыс. руб. Более того, условия совершения зачета, сформулированные ч. 8 ст. 142 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (зачет требования допускается только при условии соблюдения очередности и пропорциональности удовлетворения требований кредиторов) обязательны как для текущих требований, так и для требований, включенных в реестр. Данный вывод также подтверждается анализом судебной арбитражной практики<sup>12</sup>.

На основании проведенного исследования особенностей использования зачета как способа прекращения обязательств несостоятельного должника можно сделать следующие выводы:

В рамках правил, устанавливаемых специальным административно-правовым режимом несостоятельности (банкротства), для совершения зачета определен ряд ограничений. В процедурах наблюдения и финансового оздоровления не ограничена возможность зачета, осуществляемого для прекращения текущего требования (для пятой и четвертой очереди); в силу указанных норм в этих процедурах прекращение обязательств не должно приводить к нарушению очередности удовлетворения требований, включенных в реестр требований кредиторов. Для стадии конкурсного производства подобным образом условия допустимости зачета не сформулированы, эти условия определены в норме, содержащейся в абз. 3 п. 8 ст. 142 Федерального закона от

<sup>9</sup> О несостоятельности (банкротстве): федер. закон. Рос. Федерации от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.

<sup>10</sup> Обзор практики разрешения споров, связанных с прекращением обязательств зачетом встречных однородных требований: информационное письмо Президиума ВАС РФ от 29 декабря 2001 г. № 65 // Вестник ВАС РФ. 2002. № 3.

<sup>11</sup> Решение Арбитражного суда Липецкой области от 10 декабря 2012 по делу № А36-5623/2012 Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>12</sup> Определение ВАС РФ от 20 августа 2010 № ВАС-5079/10 по делу № А10-4031/2009. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», вне зависимости от категории зачитываемого требования кредитора, является ли оно текущим или реестровым.

#### Библиографический список

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон. Рос. Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.
2. О несостоятельности (банкротстве): федер. закон. Рос. Федерации от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.
3. Обзор практики разрешения споров, связанных с прекращением обязательств зачетом встречных однородных требований: информационное письмо Президиума ВАС РФ от 29 декабря 2001 г. № 65 // Вестник ВАС РФ. 2002. № 3.
4. О некоторых процессуальных вопросах, связанных с рассмотрением дел о банкротстве: постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2012 г. № 35 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 8.
5. Определение ВАС РФ от 20 августа 2010 № ВАС-5079/10 по делу № А10-4031/2009. Доступ из СПС «Консультант Плюс».
6. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 25 июля 2012 г. по делу № А02-1217/2011. Доступ из СПС «Консультант Плюс».
7. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 10 июля 2013 по делу № А13-13627/2012. Доступ из СПС «Консультант Плюс».
8. Решение Арбитражного суда Липецкой области от 10 декабря 2012 по делу № А36-5623/2012 Доступ из СПС «Консультант Плюс».
9. Ломакин, С.С. Несостоятельность (банкротство) как специальный административно-правовой режим: / С. С. Ломакин. Воронеж, НАУКА-ЮНИПРЕСС, 2015. 160 с.



**Чекулаев Сергей Сергеевич**

*Ассистент кафедры гражданского права и процесса Юридической школы Дальневосточного федерального университета,*

*Аспирант Высшей школы правоведения Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

*E-mail: chekylaev@mail.ru*

**Шахов Никита Владимирович**

*студент Юридической школы Дальневосточного федерального университета*

*E-mail: shahovnik@mail.ru*

## **О РАЗЛИЧИЯХ МЕЖДУ СЕМЕЙНО-ПРАВОВЫМ СОГЛАШЕНИЕМ ОБ УПЛАТЕ АЛИМЕНТОВ И ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫМ ДОГОВОРОМ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ СОДЕРЖАНИЯ**

### **Аннотация.**

Предметом исследования являются семейно-правовое соглашение об уплате алиментов и гражданско-правовой договор о предоставлении содержания.

Целью настоящей статьи является сравнение названных договоров по правовой природе, субъектному составу и по правовым последствиям для правильного их применения к конкретному делу в ходе правоприменительной деятельности.

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

В работе проанализированы и выявлены основные сходства и различия семейно-правового соглашения об уплате алиментов и гражданско-правового договора о предоставлении содержания по различным критериям, что позволило познать их сущность и назначение в юридической практике. На основании полученных результатов сделан вывод о возможных коллизиях правовых норм, которые касаются данных договоров и вытекающих из них обязательств. Выдвинуты предложения по внесению некоторых изменений в семейное законодательство.

Полученные выводы могут быть использованы в дальнейших исследованиях для совершенствования правового регулирования семейно-правового соглашения об уплате алиментов и гражданско-правового договора о предоставлении содержания.

**Ключевые слова:** семейные правоотношения, гражданские правоотношения, сделка, соглашение об уплате алиментов, алиментное обязательство, алиментно-обязанные лица, индексация алиментов, договор о предоставлении содержания.

***Chekulaev Sergey S.***

*Assistant professor of the Civil Law and process Department, School of Law, Far Eastern Federal University; post-graduate student of the Higher School of Law in Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

*E-mail: chekylaev@mail.ru*

***Shakhov Nikita V.***

*Student of the School of Law, Far Eastern Federal University*

*E-mail: shahovnik@mail.ru*



**Abstract.**

The subject of study is family law an agreement to pay alimony and legal agreement for the provision of content.

The purpose of this article is the comparison of the mentioned contracts in the legal nature, subject composition and legal consequences for their correct application to a particular incident in the course of law enforcement activities.

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

The author analyzed and identified the main similarities and differences of family legal agreement about the payment of child support and civil-law contract on the provision of content according to various criteria, which allowed to know their identity and purpose in the practice of law. On the basis of obtained results the conclusion is made about possible conflicts between legal rules that relate to these agreements and the commitments arising from them. Existing proposals for some changes in family law.

The findings can be used in future studies for improvement of legal regulation of family legal agreement about the payment of child support and civil-law contract on the provision of content.

**Keywords:** family relationships, civil legal relationship, transaction, alimony agreement, alimony obligation, alimony-obligated entity, indexation of the alimony, agreement on the provision of contents.

Как подчёркивает в п. 53 своего постановления Пленум Верховного Суда Российской Федерации, соглашение об уплате алиментов следует отличать от гражданско-правовых договоров о предоставлении содержания, заключенных между иными лицами (например, договор о предоставлении содержания трудоспособному совершеннолетнему ребенку на период его обучения), на которые не распространяются правила, предусмотренные Семейным кодексом Российской Федерации в отношении соглашения об уплате алиментов (например, об индексации денежных сумм в соответствии со ст. 117 СК РФ)<sup>1</sup>.

Соглашение об уплате алиментов и договор о предоставлении содержания являются видами сделок — правомерными действиями лиц, направленных на установление, изменение и прекращение прав и обязанностей. Они имеют примерно одинаковую цель заключения — предоставление содержания. Только в первом случае речь идёт о соглашении сторон в рамках семейных правоотно-

шений, а во втором случае сделку следует расценивать как юридический акт в гражданских правоотношениях.

Чтобы не было сложностей в понимании и реализации того или иного видов сделок, следует осознавать разницу между семейными и гражданскими правоотношениями, в которых они осуществляются.

Гражданское правоотношение — это юридическое отношение, существующее в форме юридической связи равных, имущественно и организационно обособленных субъектов имущественных, личных неимущественных отношений, выражающиеся в наличии у них субъективных прав и обязанностей, обеспеченных возможностью применения к их нарушителям государственно-принудительных мер имущественного характера<sup>2</sup>.

Семейные правоотношения — личные неимущественные и имущественные отношения, возникающие внутри семьи и в связи с осуществлением её членами своих прав

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2017 г. № 56 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / Отв. ред. Е. А. Суханов. — 4-е изд., стереотип. — М.: Статут, 2016. С. 112.



и обязанностей, регулируемых нормами семейного законодательства<sup>3</sup>.

Соглашение об уплате алиментов характерно только для семейных правоотношений, которое, согласно ст. 99 СК РФ, «заключается между лицом, обязанным уплачивать алименты, и их получателем, а при недееспособности лица, обязанного уплачивать алименты, и (или) получателя алиментов — между законными представителями этих лиц»<sup>4</sup>.

При этом в п. 1 ст. 101 СК РФ говорится, что «к заключению, исполнению, расторжению и признанию недействительным соглашения об уплате алиментов применяются нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующие заключение, исполнение, расторжение и признание недействительными гражданско-правовых сделок». В этом заключается сходство по юридической природе соглашения об уплате алиментов и гражданско-правового договора о предоставлении содержания.

Но следует учитывать, что основания и юридические последствия заключения договоров и неисполнения обязательств в первом и во втором случаях различаются. Это обусловлено наличием определённых правовых норм, которые отличаются по функции в механизме правового регулирования и по характеру распределения прав и обязанностей сторон.

Соглашение об уплате алиментов, несмотря на свой в определённой мере диспозитивный характер, содержит в себе императивные нормы семейного законодательства, которые направлены на защиту прав и законных интересов получателей алиментов. Правоотношения, основанные на таких нормах, носят охранительный и регулятивный характер. Причём, в первую очередь, следует заострить внимание на охранительной функции данного соглашения. Ведь в случае его несоблюдения и нарушения санкции будут исходить, в первую очередь, не только

из смысла соглашения об уплате алиментов, но и из самих основных требований, которые предъявляются к алиментно-обязанным лицам на основании семейного законодательства. Отсутствие соглашения или ненадлежащее его оформление не означает прекращения или неисполнения алиментных обязательств, если таковые должны быть в силу закона.

Что касается гражданско-правового договора о предоставлении содержания, то здесь нормы диспозитивны, и они, в первую очередь, направлены на регулирование общественных отношений. В нём стороны договариваются об основаниях и порядке предоставления содержания в силу своих личных мотивов, целей и интересов, строящихся на добровольных началах, где нет императивных требований со стороны закона, которые бы налагали обязательство предоставления содержания и включали санкции за их неисполнение. В рамках гражданско-правового договора о предоставлении содержания не могут наступать такие юридические последствия, как индексация задолженности или выполнение иных требований, которые определяет семейное законодательство в случае неисполнения алиментных обязательств. Ответственность сторон может возникнуть только на основании нарушения самих положений договора или общих требований к сделкам, которые предъявляются гражданским законодательством.

Для заключения соглашения об уплате алиментов необходимо наличие определённого набора юридических фактов, которые будут придавать соглашению юридическую силу и значение во взаимоотношении участников семейных правоотношений.

*Во-первых*, должно быть наличие семейных отношений между лицами, которые заключают соглашение об уплате алиментов.

*Во-вторых*, только определённые субъекты семейных правоотношений заключают

<sup>3</sup> См.: Семейное право: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / Л. М. Пчелинцева [и др.]; под науч. ред. Л. М. Пчелинцевой; под общей редакцией Л. В. Цитович. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — Серия: Бакалавр. Прикладной курс. С. 43–44.

<sup>4</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

соглашение об уплате алиментов. Участниками алиментных обязательств могут быть родители и дети, супруги и бывшие супруги, а также другие члены семьи, к которым относятся братья и сестры, бабушки, дедушки и внуки, воспитанники и воспитатели, падчерицы, пасынки и отчимы и мачехи.

*В-третьих*, необходимы обстоятельства, предусмотренные семейным законодательством, подтверждающие нуждаемость в получении алиментов в связи с болезнью, нетрудоспособностью, социально незащищённым положением и наличием других причин, которые оценивает суд.

Помимо Семейного кодекса Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» также называет случаи и категории лиц, которые могут находиться в социально незащищённом положении, что вызывает естественную необходимость в получении содержания в виде алиментов. На основании анализа ст. 11 названного федерального закона можно выделить следующие группы лиц:

- 1) инвалиды I, II и III группы, в том числе инвалиды с детства;
- 2) дети-инвалиды;
- 3) дети в возрасте до 18 лет, а также старше этого возраста, обучающиеся по очной форме по основным образовательным программам в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, до окончания ими такого обучения, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет, потерявшие одного или обоих родителей, и дети умершей одинокой матери<sup>5</sup>.

Также соглашение об уплате алиментов на основании ст. 100 СК РФ заключается в письменной форме и должно быть нотариально удостоверено для обретения силы исполнительного листа. Предъявив этот документ судебному приставу-исполните-

лю, можно инициировать исполнительное производство согласно ст. 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве»<sup>6</sup>. В дополнение следует отметить, что в ст. 100 СК РФ имеется отсылка к п. 3 ст. 163 ГК РФ, в силу которой «несоблюдение нотариальной формы сделки влечёт её ничтожность»<sup>7</sup>. При этом ничтожность соглашения об уплате алиментов не означает прекращения самих алиментных обязательств, если таковые должны возникнуть на основании норм семейного законодательства.

Вышеизложенные условия и обстоятельства позволяют заключить соглашение об уплате алиментов и придать ему юридическую силу. В остальных случаях речь будет идти о гражданском правовом договоре о предоставлении содержания, где также могут быть, например, совершеннолетние дети, которые получают содержание от своих родителей, но при этом здесь не будут наступать юридические последствия, характерные для алиментных обязательств, потому что у названных лиц нет нуждаемости или не возникли те обстоятельства и условия, которые позволяют говорить о возникших алиментных обязательствах. На гражданский правовой договор о предоставлении содержания не будут распространяться правила гл. 16 СК РФ, потому что норма ст. 6 ГК РФ не предусматривает применение аналогии семейного закона для гражданских отношений.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что семейно-правовое соглашение об уплате алиментов и гражданско-правовой договор о предоставлении содержания — это, с одной стороны, близкие понятия в том смысле, что они являются видами сделок, которые имеют примерно одинаковую цель заключения — предоставление содержания. На них распространяются нормы Гражданского кодекса РФ, регулирующие заключение, ис-

<sup>5</sup> Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» № 166-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Федеральный закон от 2 октября 2007 г. «Об исполнительном производстве» № 229-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».



полнение, расторжение и признание недействительным гражданско-правовых сделок. Но, с другой стороны, юридическая природа, набор субъектов, основания возникновения прав и обязанностей сторон, а также характер правовых последствий различны. Это выражается в следующих чертах.

*Во-первых*, в зависимости от предмета отраслевого регулирования соглашение об уплате алиментов относится к семейным правоотношениям, а договор о предоставлении содержания — к гражданским правоотношениям.

*Во-вторых*, в зависимости от специфики правовых норм по функции в механизме правового регулирования и по характеру распределения прав и обязанностей сторон соглашение об уплате алиментов включает в большей степени императивные охранительные и регулятивные правовые нормы семейного законодательства в отличие от договора о предоставлении содержания, где присутствуют диспозитивные и регулятивные нормы гражданского законодательства.

*В-третьих*, субъектный состав отличается в том смысле, что в соглашении об уплате алиментов участниками алиментных обязательств могут быть лица, конкретно указанные в Семейном кодексе РФ, где основанием получения алиментов будет нуждаемость в связи с болезнью, нетрудоспособностью, социально незащищённым положением и других обстоятельств, которые оценивает суд, в отличие от гражданского правового договора о предоставлении содержания, где субъекты точно не определены и где основания получения содержания могут быть различными и вытекать из содержания договора.

*В-четвёртых*, существует существенная разница в правовых последствиях на основании неисполнения или нарушения обязательств, которая выражается в том, что нотариально удостоверенное соглашение об уплате алиментов имеет силу исполнительного листа, с помощью которого можно сразу инициировать исполнительное производство, обратившись к судебному

приставу-исполнителю без решения суда, и что отсутствие или несоблюдение формы соглашения об уплате алиментов не влечёт прекращения или неисполнения алиментных обязательств, если таковые должны быть в силу требований семейного законодательства в отличие от договора о предоставлении содержания, нарушение условий которого влечёт ответственность сторон, вытекающую из самого содержания договора, а не требований закона, и где обратиться за взысканием и привлечь сторону договора к ответственности можно только по решению суда.

На основании анализа семейно-правового соглашения об уплате алиментов и гражданско-правового договора о предоставлении содержания, действительно, выявляются проблемы и констатируются сложности в реализации этих видов соглашений в ходе правоприменительной деятельности, что Пленум Верховного Суда РФ подчёркивает в своём Постановлении и отмечает разницу между обозначенными договорами. Во избежание коллизий семейно-правовых и гражданско-правовых норм, можно конкретизировать в Семейном кодексе РФ круг субъектов и условия, в силу которых возникают алиментные обязательства. Необходимо, чтобы основания заключения, исполнения, расторжения и признания недействительным соглашения об уплате алиментов присутствовали только в Семейном кодексе РФ, потому что нынешние нормы Семейного кодекса РФ в этом вопросе бланкетны и отсылочны по своему характеру. Из-за отсутствия прямого закрепления в Семейном кодексе РФ всех норм, касающихся алиментных обязательств, на практике происходит неправильное их толкование и реализация в ходе правоприменительной деятельности. Кроме того, обнаруживается потребность в придании нормам Семейного кодекса РФ большего диспозитивного характера и в ведении и проведении разницы между такими понятиями как «содержание», «соглашение об уплате алиментов» и «договором о предоставлении содержания», которые относятся к семейным правоотношениям.

**Библиографический список**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» № 166-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. «Об исполнительном производстве» № 229-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
5. Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / Отв. ред. Е. А. Суханов.— 4-е изд., стереотип.— М.: Статут, 2016.
6. Семейное право: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / Л. М. Пчелинцева [и др.]; под науч. ред. Л. М. Пчелинцевой; под общей редакцией Л. В. Цитович.— М.: Издательство Юрайт, 2016.— Серия: Бакалавр. Прикладной курс.
7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2017 г. № 56 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов» // СПС «КонсультантПлюс».

**Гуменюк Виктория Петровна**

*Главный государственный таможенный инспектор правового отдела*

*Новороссийской таможни*

*E-mail: victoryagumenyuk@mail.ru*

## **ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПАРАЛЛЕЛИ И ПЕРЕСЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ**

### **Аннотация.**

В статье рассматривается институт административной ответственности за нарушение таможенного законодательства в контексте ретроспективного исследования этапов его развития в законодательстве России.

Методология исследования основывается на принципах комплексности, при выполнении работы применялся системный подход, сравнительно-правовой, формально-юридический, исторический и логический методы исследования. Использованные статистические данные детально отражают существующую ситуацию.

Новизна поднятой проблематики обоснована репрезентативностью проведенного сравнительно-правового анализа закономерностей становления института административной ответственности на протяжении всего исторического пути, а также нахождения нормативных параллелей и юридических особенностей его формирования в современном таможенном законодательстве.

**Ключевые слова:** Кодекс об административных правонарушениях в Российской Федерации, Таможенный кодекс Таможенного союза, Таможенный кодекс Евразийского экономического союза, гармонизация, унификация.

***Gumenyuk Victoria P.***

*Chief state customs inspector of the legal department of Novorossiysk customs*

### **Abstract.**

The article considers the institution of administrative responsibility for violation of customs legislation in the context of retrospective study of the stages of its development in the legislation of Russia.

The research methodology is based on the principles of complexity, when implementing a systematic approach was applied, comparative legal, formal-legal, historical and logical methods of research, statistics used -reflect the current situation in details.

The novelty of the raised problems is justified by the representativeness of the comparative legal analysis of the laws of formation of the Institute of administrative responsibility throughout the historical path, as well as finding normative parallels and legal peculiarities of its formation in modern customs legislation.

**Keywords:** Code of Administrative offenses in the Russian Federation, Customs code of the customs union, Customs code of the Eurasian Economic union, Harmonization, Unification.

Современное толкование понятия института административной ответственности за нарушение таможенного законодательства базируется на совокупности урегулированных нормами национального и наднационального таможенного законодательства, административно-материальных и процессуальных общественных отношений, складывающихся в данной сфере. Как важная составная часть общего института административной ответственности, преломленной через призму норм ответственности в таможенной сфере, он имеет специфические особенности, которые нередко выходят за пределы общепринятых тенденций.

Так, нарушения таможенного законодательства Евразийского экономического союза (ЕАЭС) являются основанием для привлечения виновных лиц к мерам государственного принуждения, так как они вызваны негативной государственно-правовой оценкой совершенного деяния. При этом наложение административного наказания на правонарушителя связано с ограничением его правового статуса в целях предупреждения новых правонарушений.

Развиваясь в строгом соответствии с юридическим вектором административного права, нормы административной ответственности в таможенной сфере имели не только нормативные параллели, но и узковедомственные пересечения законодательного порядка.

Вместе с тем исследовать основные этапы развития отдельных аспектов системы административной ответственности за нарушение таможенного законодательства невозможно без анализа закономерностей становления института административной ответственности в целом.

На протяжении всего исторического пути этот правовой институт развивался под влиянием теоретических взглядов ученых относительно административной ответ-

ственности вообще, а также изменений в таможенном законодательстве, устанавливающим такую ответственность. Однако окончательное законодательное оформление данного института произошло лишь в последнее время, когда его материально-правовые и процессуальные основы были закреплены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Институт административной ответственности в России начал формироваться со второй половины XIX в., после принятия в 1864 г. Устава о наказаниях<sup>1</sup>.

Анализируя указанный Устав, можно сделать следующий вывод, что основная часть административного правового регулирования была нацелена на поддержание должного уровня общественного порядка в стране, что придавало этому институту ярко выраженный полицейский оттенок. Именно поэтому многие ученые, исследовавшие данный период, считают, что первоосновой зарождения административного права является так называемое полицейское право, которое органично связано с административно-юрисдикционной деятельностью государственных органов, осуществляющих полицейские функции и, как правило, применяющих административные санкции в различных сферах деятельности с применением санкций административной ответственности<sup>2</sup>.

Административная ответственность — это реализация административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных наказаний к гражданам и юридическим лицам, совершившим правонарушение.

Раздел II Особенной части КоАП РФ детально отражает сферы деятельности, за нарушение которых законодателем предусмотрены административные санкции. Детальное изучение данного вопроса позволяет установить следующую тенденцию. Большое внимание уделяется следующим

<sup>1</sup> См. Судебные Уставы 20.11.1864 с изложением рассуждений, на коих они основаны. Часть четвертая. СПб, 1866 г..

<sup>2</sup> Статья 1.3 КоАП РФ устанавливает перечень видов административных наказаний и правил их применения; В ст. 3.2 КоАП РФ систематизирован исчерпывающий перечень административных наказаний.



состоим административных правонарушений: правонарушениям, посягающим на права граждан; правонарушениям, посягающим на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность; правонарушениям в области охраны собственности; правонарушениям в области охраны окружающей среды и природопользования; правонарушениям в промышленности, строительстве и энергетике; правонарушениям в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель; правонарушениям на транспорте; правонарушениям в области связи и информации; правонарушениям в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций; правонарушениям в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг; правонарушениям в области таможенного дела (нарушение таможенных правил); правонарушениям, посягающим на институты государственной власти; правонарушениям в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации; правонарушениям против порядка управления; правонарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность; правонарушениям в области воинского учета.

С учетом тематики исследования более детально остановимся на правонарушениях в области таможенного дела, которым посвящена гл. 16 КоАП РФ.

Как показывает исторический опыт, институт административной ответственности развивался под воздействием объективно существующих на исследуемом этапе социально-экономических и политических условий развития государства, а также уровня культуры населения, что придавало

ему соответствующую окраску, характеризующуюся преимущественным обеспечением публично-правовых интересов государства. Кроме этого на развитие указанного института большое влияние оказывали передовые взгляды ученых-правоведов<sup>3</sup>. Так в дореволюционный период серьезное влияние на его развитие оказывали труды таких видных ученых, как: И. Е. Андриевский, А. Д. Градовский, В. Ф. Дерюжинский, Н. М. Коркунов, Н. Н. Муравьев, А. А. Трифонов, И. Т. Тарасов, В. Я. Фукс и др.<sup>4</sup>.

В настоящее время, связанное с влиянием международно-правовых стандартов, развитием интеграционных международных процессов, а также демократических и правовых преобразований в нашей стране, направленных на достижение определенного баланса между публично-правовыми интересами государства и частноправовыми интересами личности, исследуемый институт продолжает развиваться под воздействием новых социально-экономических и политических условий.

Динамика развития российской экономики и спады, возникающие в связи с введением в XXI веке санкций во внешнеторговой деятельности, детально представлены в статистических данных.

По данным таможенной статистики, внешнеторговый оборот Российской Федерации в 2016 году составил 471,2 млрд. долларов США и по сравнению с 2015 годом сократился на 11,2%, в том числе экспорт — 287,6 млрд. долларов США (сокращение на 17%), импорт — 183,6 млрд. долларов (сокращение на 0,4%).

Товарооборот России с государствами — членами ЕАЭС в 2016 году составил 39 млрд. долларов США, в том числе экспорт — 25,5 млрд. долларов США, импорт — 13,5 млрд. долларов США. По сравнению с 2015 годом

<sup>3</sup> См. Серков, П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы // Монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 480 с.

<sup>4</sup> См., например: Коркунов, Н. М. Очерк теорий административной юстиции. СПб., 1885; Тарасов И. Личное задержание как полицейская мера безопасности. СПб., 1886; Трифонов, А. О мерах принуждения по прусскому и нашему законодательствам. СПб., 1886.



товарооборот сократился на 8,0%, в том числе экспорт — на 10,6%, импорт — на 2,6%<sup>5</sup>.

Данные статистические сведения отражают тенденции введения санкций. По мнению многих экспертов, антироссийские санкции не достигли своей цели и при этом наносят экономический вред тем странам, которые их ввели. Хотя санкции всё же оказывают определённое негативное влияние на российскую экономику, их вклад в падение ВВП России оценивается как небольшой по сравнению с падением цен на нефть: санкции ответственны лишь за 10% от общей цифры падения экономики России (то есть речь идет всего о 0,4% из общих 4% спада ВВП в 2015 году).

Санкции стали мощным стимулом для развития импортозамещения в России, особенно с учетом введенных российским правительством контрсанкций, ограничивающих закупки многих западных товаров (прежде всего, продуктов питания). В результате отечественные производители по большей части только выиграли от сложившейся ситуации, а страна в целом снизила уровень зависимости от западных товаров и технологий.

6 августа 2014 года был введен запрет на импорт продовольствия из стран, которые ввели санкции против РФ. В основном это коснулось стран Евросоюза, многие из которых ранее осуществляли крупномасштабные поставки сельхозпродуктов в Россию. Российское эмбарго преследует две цели:

- оказать дополнительную поддержку собственному сельскому хозяйству, которое, впрочем, и до этого развивалось довольно неплохо.
- увеличить поставки из более дружественных России государств, например, стран Таможенного союза, а также из стран Азии и Латинской Америки. Ещё до конца 2014 года был увеличен объём поставок из Бразилии, Аргентины и Ирана.

Антироссийские санкции обошлись России более чем в 52–55 млрд. долларов по-

терь, а другим государствам — в более чем 100 млрд. долларов потерь. Санкции также спровоцировали колоссальный отток капитала из РФ — в 2014 году он составил \$153 млрд., в 2015-м — \$57,5 млрд., в 2016-м — \$15,4 млрд.

В условиях стремительно растущего населения и мировой глобализации экономика стала наиболее важной составляющей любого государства. Мировые рынки взаимодействуют и развиваются, как единый организм, способный быстро реагировать на изменения. Практика ввода санкций против отдельных государств показала, что, несмотря на значимость их экономик в мировой системе, в случае потери конкретного рынка «организм» довольно быстро успевает приспособиться к новым условиям.

Учитывая масштаб экономики, полностью исключить Россию из международной системы экономических отношений (как, например, Северную Корею) невозможно, во многом благодаря сырьевой базе. Но полагаться на спрос на полезные ископаемые, в качестве основополагающей всей экономики абсолютно неверно, и не только из-за их ограниченных запасов. Сегодня сырьевая экономика считается наиболее примитивной, и, как можно увидеть на практике, наибольшего успеха в развитии достигли именно те страны, где собственные ресурсы в значительной степени или частично ограничены.

В целом санкции запада не грозят крахом российской экономике и не способны сильно повлиять на дальнейшее развитие страны в ближайшее время, но их действие имеет негативное влияние на будущие перспективы.

В настоящее время правовое регулирование административной ответственности в целом и в таможенной сфере, в первую очередь, представляет собой правовой механизм, позволяющий обществу противодействовать нарушениям установленного порядка цивилизованным способом, ко-

<sup>5</sup> Ежегодный сборник «Таможенная служба Российской Федерации». 2014, 2015, 2016 гг. [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7995&Itemid=18455](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=18455)



торый отвечает международно-правовым стандартам<sup>6</sup>.

Для целей нашего исследования целесообразно проанализировать развитие института административной ответственности применительно к развитию таможенного законодательства, как основания административной ответственности. Для этого нам понадобится провести ретроспективный анализ развития указанного законодательства и проследить взаимосвязь его влияния на развитие института административной ответственности за его нарушение.

Прежде всего, следует отметить, что развитие административной ответственности

за нарушения таможенного законодательства тесно связано с фактическим состоянием деликтности на исторических этапах развития таможенного дела. Менялось таможенное законодательство, и менялась административная ответственность за его нарушение.

По мнению ряда исследователей, генезис таможенного регулирования применительно к нашему государству берет начало с самых ранних периодов возникновения государственности на Руси.

Детали и сравнительная характеристика данного периода отражены в Таблице 1.

<b>Источники нормативно-правового регулирования административной ответственности в указанный период</b>	<b>Характерные особенности для данного периода</b>	<b>Параллели в современном законодательстве</b>
«Русская правда»;	1. В летописях вводится понятие «мыто», которое оказывает серьезное влияние на пополнение государственной казны.	1. Пункт 33 ст. 2 ТК ЕАЭС определяет: таможенная пошлина — обязательный платеж, взимаемый таможенными органами в связи с перемещением товаров через таможенную границу.
«Правда Ярослава»;	2. Создается аппарат княжеских чиновников «мытников».	2. Постановлением Правительства РФ от 16.09.2013 № 809 утверждено положение о Федеральной таможенной службе России.
«Устав Владимира Святославовича «О десятинах, судах и людях церковных»;	3. Вводятся санкции за несоблюдение таможенного законодательства «промыт»; которые выражались в денежной сумме двух мыт; Была введена «заповедь» за просроченный период уплаты мыта.	3. В соответствии с гл. 16 КоАП РФ, утверждены составы правонарушений, в соответствии с которыми предусмотрены санкции за их совершение. Действующим таможенным законодательством введены штрафные санкции за нарушение сроков оплаты требований об уплате таможенных платежей, взыскивается пеня, в соответствии со ставкой рефинансирования ЦБ РФ.

<sup>6</sup> См.: Серков, П. П. Понятие административной ответственности // Закон. 2010. № 8. С. 97.

«Устав Ярослава Мудрого «О церковных судах»;	4. К временам Русской Правды относят возникновение принципа состязательности в процессе привлечения к ответственности (могли привлекаться свидетели).	4. Принцип состязательности и равноправия сторон провозглашен ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, а также в дублируется в процессуальных Кодексах РФ; Статья 25.6 КоАП РФ устанавливает определение свидетеля.
«Устав Всеволода «О церковных судах»;	5. Предоставлялось право обжалования принятых решений.	5. Статьей 30.1 КоАП РФ предусмотрено право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении.
Договор 944 года «О мире с греками».	6. Привлекаемые к ответственности лица имели право доказывать свою невиновность (на основании свидетельских показаний, присяги, целования креста).	6. Статья 1.5. КоАП РФ устанавливает презумпцию невиновности.

Характерной чертой ответственности в данный период является то, что она носила ярко выраженный сословный характер. Это подтверждается тем, что для различных слоев общества создавались отдельные юрисдикционные органы. Ярким доказательством данного тезиса является Ярославский Устав, в котором была предусмотрена возможность рассмотрения отдельных категорий дел, как в порядке особой, так и в порядке общей подсудности. При этом общая подсудность носила название — «общий суд».

Характеризуя административную ответственность в исследуемый период вообще и ответственность за нарушение таможенного законодательства в частности, следует

отметить, что в те времена ни княжескими, ни царскими законами не был достаточно четко урегулирован порядок привлечения к административной ответственности, да и самого понятия «административное правонарушение», не существовало, однако использовались такие термины, как преступление и проступок.

Дальнейшее развитие административной ответственности за нарушение таможенного законодательства следует связывать с созданием специальной государственной структуры, непосредственно осуществляющей борьбу с таможенными правонарушениями. Такую структуру в 1723 г впервые создал Петр I, и называлась она «форпостные команды».



Детали и сравнительная характеристика данного периода отражена в Таблице 2.

<b>Источники нормативно-правового регулирования административной ответственности в указанный период</b>	<b>Характерные особенности для данного периода</b>	<b>Параллели в современном законодательстве</b>
Устав Таможенный 1819, 1857, 1892 и 1904 гг.	1. Создание «Форпостных команд» — Юрисдикционная деятельность по борьбе с нарушениями таможенного законодательства приобретает новое качество.	<b>1. Создана специализированная государственная структура по борьбе с таможенными правонарушениями.</b>
	2. В 1827 году создается Пограничная Стража, которая построена на военных началах.	2. В соответствии со структурой таможенных органов, установлено 3 категории лиц, работающих в таможенных органах. 1. Сотрудники, к которым применяются положения 114-ФЗ «О службе в таможенных органах»; 2. Федеральные государственные служащие, осуществляющие свою деятельность в соответствии с 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»; 3. работники;
	3. При Александре II начинается выделение Пограничной Стражи из Таможенного управления.	3. Пограничная служба Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ПС ФСБ России) — структурное подразделение (специальная служба) в составе Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ФСБ России); не входящее в структуру ФТС России.
	4. Пограничная Стража не имела права заниматься поборами и другими следственными действиями.	4. Положением о Федеральной таможенной службе РФ утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960, устанавливается компетенция данного ведомства

	5. Производство по делам о нарушениях таможенного законодательства, находящиеся в ведении таможенного органа. Если нарушитель сознается в содеянном, то дело рассматривается начальством таможенного органа; если не сознается, то дела направляется в суд.	5. Статьей 23.8 КоАП РФ установлен перечень составов правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов.
	6. В указанных Уставах тяжким нарушением таможенного законодательства признается тайное перемещение товара на территорию или из территории государства.	6. Статья 4.3 КоАП РФ предусматривает обстоятельства, отягчающие административную ответственность.
	7. Ответственность дифференцировалась в зависимости от участников таможенных правоотношений: провозитель, корабельщик, хозяин товара.	7. В составах правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов, предусмотрена административная ответственность различных субъектов.
	8. Вводилась особая ответственность за перемещение фальшивых денежных средств.	8. Статья 186 УК РФ предусматривает ответственность за изготовление, хранение, перевозку или сбыт поддельных денег или ценных бумаг.

Анализ законодательства показывает, что в основном за нарушение таможенного законодательства в Уставах были предусмотрены следующие наказания: конфискация, штраф, лишение свободы в исправительных арестантских отделениях, а также ссылка и высылка.

В Таможенном уставе 1904 г. впервые все нарушения таможенного законодательства представлены в виде определенной системы, в которой более основательно дифференцирована ответственность за их совершение.

Основные составы нарушений таможенного законодательства предусматривают:

- перемещение товара через границу в неустановленном месте, т.е. помимо таможен;
- перемещение товара через границу незаконным способом;
- перемещение товара с нарушением правил его привоза и отпуска, установленных Таможенным уставом.

Ответственность различается в зависимости от таможенного статуса товара, предмета правонарушения, места задержания



товара, наличия физического насилия и его характера в отношении должностных лиц таможенных органов и других лиц, производивших задержание, применения огнестрельного или холодного оружия, совершения правонарушений группой лиц или по предварительному сговору.

Таким образом, Таможенный устав 1904 г. наиболее основательно установил виды правонарушений совершаемых в области таможенного дела и более дифференцированно установил ответственность за их совершение. Все это неразрывно связано с развитием самого таможенного законодательства, предусматривающего более четкие правила перемещения товаров через границу<sup>7</sup>.

Привлечение к ответственности за нарушение таможенного законодательства производилось чинами полиции или должностными лицами, которые по закону могут исполнять полицейские обязанности. Поэтому действующими лицами, осуществляющими юрисдикционные полномочия, в уездах были сельские старосты или начальники, нижние полицейские чины, становые приставы, уездные исправники и их помощники. В городах эти функции выполняли надзиратели, частные приставы, полицеймейстеры и их помощники.

Поводами к привлечению к ответственности служили: личное усмотрение полицейского органа, явка с повинной, объявление, жалоба, донесение (сообщение)<sup>8</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что привлечение нарушителей к ответственности за нарушение таможенного законодательства до XIX века осуществлялось в рамках произвольной административно-полицейской деятельности, которая специальными юрисдикционными актами не регламентировалась.

В большинстве случаев наказания за нарушения таможенного законодательства

назначались местными судами или начальством таможенного органа.

В мае 1912 года происходит последняя в царской России реорганизация таможенной службы. В последующие годы таможенное законодательство, а значит, и ответственность за его совершение практически не развивались, что было связано с известными революционными преобразованиями в жизни нашего государства.

Таким образом, дореволюционная ретроспектива административной ответственности за нарушение таможенного законодательства может быть подразделена на два основных этапа.

Первый этап можно определить промежуток времени с 862 по 1547 гг., когда ответственность за нарушения таможенного законодательства определялась княжескими указами.

Второй — с 1547 по 1917 гг., когда ответственность за указанные правонарушения определялась уже царскими указами и правовыми актами Российской империи.

В указанные периоды большинство проступков, связанных с нарушениями таможенного законодательства, в сущности, являлись административными правонарушениями.

На этапе становления советской власти в связи с отменой царских законов и уложений правовое регулирование административной ответственности за нарушения таможенного законодательства практически отсутствовало. В ходе борьбы со своими классовыми врагами пролетариат применял те или иные меры насилия на первых порах без особой системы, от случая к случаю, неорганизованно<sup>9</sup>.

Таким образом, на первых этапах становления Советской власти таможенное законодательство практически не применялось, а значит, административная ответствен-

<sup>7</sup> Боков, К. И. Становление и развитие таможенного дела и таможенного законодательства в России в XIX — начале XX века. Монография. М., Изд-во «Проспект», — 2012. — 12 п. л.

<sup>8</sup> Гисси, С. А. Дознание. Его цели и способы производства. Руководство для чинов полиции, волостного и сельского начальства. Ч. I, II. Казань, 1878. С. 4–5.

<sup>9</sup> Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР. 1907–1952 гг. / Под ред. И. Т. Голякова. М.: Госюриздат, 1953. С. 57.

ность за нарушение таможенного законодательства практически отсутствовала.

Внешнеэкономическая торговая деятельность государства была парализована. Товары в это время не продавались, а распределялись. Однако продовольственный кризис провоцировал рост неконтролируемого ввоза товаров. Как следствие, в 1921 году был принят закон о борьбе с контрабандой.

Определенное значение для развития административной ответственности за нарушение таможенного законодательства

в рассматриваемый период имел Таможенный Устав СССР 1924 г. В ст. 259 указанного правового акта было закреплено понятие контрабанды, которая, по мнению О. В. Гречкиной, подразделялась на простую и квалифицированную<sup>10</sup>.

При этом за простую контрабанду предусматривался штраф и конфискация, из чего О. В. Гречкина совершенно справедливо делает вывод о наличии административной ответственности за такой вид контрабанды.

Детали и сравнительная характеристика данного периода отражена в Таблице 3:

<b>Источники нормативно-правового регулирования административной ответственности в указанный период</b>	<b>Характерные особенности для данного периода</b>	<b>Параллели в современном законодательстве</b>
Закон «О борьбе с контрабандой» 1921 г.	1. Устав выделил 23 нарушения таможенного законодательства и определил соответствующие наказания за их совершение.  2. Среди субъектов выделил не только лиц, перемещающих товары, но и владельцев товаров. Вводилась ответственность должностных лиц, отвечавших за перевозку.	1. Выделяются 23 статьи, предусмотренные гл. 16 КоАП РФ.  2. КоАП РФ установлен перечень субъектов административной ответственности, ст. 2.10 КоАП РФ установлена административная ответственность юридических лиц.
Таможенный Устав СССР 1924 г.	3. Привлекались к административной ответственности юридические лица, например, управления пароходств, железных дорог.	3. Предусмотрена КоАП РФ;

<sup>10</sup> См. Гречкина, О. В. Становление и развитие таможенного дела в советский период: историко-правовой аспект //ЕврАзЮж № 3 (46) 2011



Таможенный кодекс СССР 1928 г.	4. Расширяется понятие контрабанды.	4. В Российской Федерации уголовная ответственность за контрабанду была предусмотрена ст. 188 Уголовного кодекса (УК РФ) Контрабанда отнесена к преступлениям в сфере внешнеэкономической деятельности. Однако эта статья утратила силу (Федеральный закон от 07.12.2011 № 420-ФЗ). Вместо нее в УК РФ введены три новые статьи.
	5. Устанавливаются новые меры процессуального обеспечения расследования контрабандного перемещения товаров, среди которых экспертиза и оценка доставляемых предметов контрабанды.	5. Уголовно-процессуальным законодательством предусмотрен порядок производства по уголовным делам.
	6. Устанавливалась ответственность коллективных субъектов таможенных правоотношений. Взыскание обращалось на имущество организаций.	6. Установлена ответственность руководителя организации и должностных лиц;
	7. Был установлен срок давности привлечения к административной ответственности, который равнялся трем годам.	7. Статья 4.5 КоАП РФ устанавливает срок давности привлечения к административной ответственности.
Таможенный кодекс СССР 1964 года	8. Устанавливается ограничение контрабанды как уголовно-наказуемого деяния от административного.	8. Аналогия прослеживается в действующем законодательстве.
	9. Претерпели изменения и основания административной ответственности.	9. Установлены основания административной ответственности.



	10. Появляются новые виды нарушения таможенного законодательства.	10. В соответствии с развитием общественных отношений, по мере необходимости вводятся новые составы правонарушений.
	11. Впервые закрепляется правило привлечения к административной ответственности с момента обнаружения правонарушения. Этот срок устанавливался в два месяца.	11. В КоАП РФ устанавливается течение определенных сроков с момента обнаружения правонарушения.
Таможенный кодекс СССР 1991 года	12. Детально прописываются процессуальные аспекты привлечения к административной ответственности.	12. Предусмотрены и прописаны права лица, привлекаемого к административной ответственности.
	13. Впервые устанавливается постатейный перечень.	13. Аналогично в современном законодательстве.
	14. Расширяется перечень субъектов административной ответственности, кроме ответственности граждан и должностных лиц, введена ответственность юридических лиц.	14. Аналогично в современном законодательстве.
	15. Впервые закреплена возможность освобождения от ответственности при малозначительности деяния.	15. Статья 2.8 КоАП устанавливает возможность освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного правонарушения, в том числе юридических лиц

Незаконное перемещение через таможенную границу отдельных видов товаров, а также товаров в крупных размерах квалифицировалось как уголовное преступление — контрабанда, а административная ответственность распространялась за со-

вершение деяний характерными для контрабанды способами, но такие деяния контрабандой не назывались.

На основании вышеуказанных нормативных предписаний в области административной ответственности за нарушение та-



моженного законодательства в 1993 году, после известных событий в политической и социально-экономической жизни страны, Верховным Советом Российской Федерации был принят Таможенный кодекс Российской Федерации. В указанном нормативно-правовом акте было установлено 39 видов таможенных правонарушений, а также более четкая регламентация процессуальных аспектов привлечения к ответственности за их совершение.

Дальнейшее развитие таможенного регулирования в Российской Федерации и, как следствие, административной ответственности за его нарушение шло по пути его сближения с законодательством Европейского союза, унификации и упрощения таможенных процедур. Одновременно шел процесс сближения таможенного законодательства в рамках СНГ и ЕврАзЭС.

Наиболее полно эти процессы нашли свое отражение в Таможенном кодексе Российской Федерации 2003 года (вступил в действие с 1 января 2004 г.). Уже с момента своего создания он рассматривался как переходный документ к общему нормативному правовому акту в сфере таможенного дела для всех стран ЕАЭС.

Исключительно важным этапом в развитии института административной ответственности за нарушение таможенного законодательства на современном этапе стало принятие в 2001 г. новой редакции КоАП РФ. С введением в действие указанного Кодекса утратили силу статьи раздела X Таможенного кодекса РФ, устанавливающие порядок ведения производства по делу о нарушении таможенного законодательства, а с 1 января 2004 г. и сам Таможенный кодекс РФ 1993 г. утратил силу.

Таким образом, наиболее значимой новеллой для целей нашего исследования стало то, что впервые из Таможенного кодекса были изъяты нормы об административных правонарушениях. Теперь эти нормы были предусмотрены в Кодексе об административных правонарушениях, диспозиции ко-

торых носили отсылочный характер к таможенному законодательству.

Новый этап в развитии института административной ответственности за нарушение таможенного законодательства наступил с принятием 27.11.2009 Таможенного кодекса Таможенного союза. Причем еще до вступления его в силу выяснилось, что многие вопросы в сфере таможенного дела остались не урегулированными, что вызвало необходимость подготовки национального правового акта, регламентирующего деятельность таможенных органов. Им стал Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ.

Введение в действие Таможенного кодекса ЕАЭС является одной из важнейших вех в формировании ЕАЭС, без которой дальнейшая экономическая интеграция была бы весьма затруднена и проблематична.

Функционирование ЕАЭС означало устранение таможенных барьеров во взаимной торговле, что снижает издержки, способствует развитию кооперации производства и росту товарооборота между предприятиями стран-участниц. Все это кардинальным образом отразилось на институте административной ответственности за нарушение таможенного законодательства. Возникло множество проблемных аспектов как материально-правового, так и процессуального характера административной ответственности, обусловленных тем, что единая таможенная территория стран — участниц ЕАЭС и свободное перемещение товаров на этой территории вошли в противоречие с отличным друг от друга национальным законодательством указанных государств в области административной ответственности.

*Завершающим актом настоящего этапа, оказавшим существенное влияние на формирование института административной ответственности в области таможенного дела, стал Договор между Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией о Евразийском экономическом*

союзе от 29 мая 2014 г., который предусматривает в качестве основной цели обеспечение единого таможенного регулирования в Евразийском экономическом союзе.

Для достижения указанной цели государства — члены ЕАЭС приняли Таможенный кодекс ЕАЭС, вступивший в силу 1 января 2018 года. Анализ данного нормативно-правового документа показывает, что в нем содержится ряд норм, определяющих общие для всех стран-участниц положения административной ответственности за нарушение таможенного законодательства. Однако производство по привлечению к ответственности за нарушение таких правил осуществляется на основании национального законодательства стран — участниц ЕАЭС.

В связи с этим особую актуальность на современном этапе развития исследуемого правового института приобретают вопросы унификации и гармонизации национальных законодательств об административной ответственности за нарушение таможенного законодательства стран — участниц ЕАЭС. *Это и есть начало нового этапа, который еще предстоит сформировать и оценить его перспективы.*

Введение в действие с 1 января 2018 г. Таможенного кодекса ЕАЭС явилось важным

шагом на пути преодоления недостатков системы таможенного законодательства, в частности, ее пробельности, противоречивости отдельных актов. Необходимо отметить, что по новому законодательству только начнет формироваться судебная практика, по-разному могут трактоваться нормы и применяться ранее действующие статьи КоАП РФ.

Однако насущная проблема укрепления законности и правопорядка в сфере таможенного дела продолжает оставаться весьма актуальной, поскольку наблюдается устойчивый рост правонарушений в таможенной сфере, в том числе нарушений таможенных правил.

Эти факторы требуют развития законодательства об ответственности в таможенной сфере, в частности, повышения роли административной ответственности за таможенные правонарушения.

Все это не только должно способствовать переосмыслению роли и места института административной ответственности за таможенные правонарушения среди способов обеспечения законности и правопорядка в области таможенного дела, но и требует совершенствования его правового регулирования.

#### Библиографический список

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N195-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2015) // «Российская газета», № 256, 31.12.2001, Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
2. Судебные Уставы 20.11.1864 с изложением рассуждений, на коих они основаны. Часть четвертая. СПб, 1866 года
3. Ежегодный сборник «Таможенная служба Российской Федерации». 2014, 2015, 2016 гг. [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7995&Itemid=1845](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845)
4. Боков, К. И. Становление и развитие таможенного дела и таможенного законодательства в России в XIX — начале XX века. Монография. М., Изд-во «Проспект», — 2012. — 12 п.л.
5. Гисси, С. А. Дознание. Его цели и способы производства. Руководство для чинов полиции, волостного и сельского начальства. Ч. I, II. Казань, 1878. С. 4–5.
6. Гречкина, О. В. Становление и развитие таможенного дела в советский период: историко-правовой аспект // ЕврАзЮж № 3 (46) 2011.
7. Коркунов, Н. М. Очерк теории административной юстиции. СПб., 1885;



8. Серков, П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы // Монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 480 с.
9. См.: Серков, П. П. Понятие административной ответственности // Закон. 2010. N8. С. 97.
10. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР. 1907–1952 гг. / Под ред. И. Т. Голякова. М.: Госюриздат, 1953. С. 57.
11. Тарасов, И. Личное задержание как полицейская мера безопасности. СПб., 1886;
12. Трифонов, А. О мерах принуждения по прусскому и нашему законодательствам. СПб., 1886.



**Попов Андрей Юрьевич**

*Преподаватель кафедры административного права и административной деятельности  
Рязанского филиала Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, майор полиции*

*E-mail: popov-and-rzn@yandex.ru*

## **К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ ПРИНЦИПОВ ИНСТИТУТА МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ПРИМЕНЯЕМЫХ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕЖУРНЫХ ЧАСТЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ)**

### **Аннотация.**

Предмет исследования: категория правовых принципов института мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых в деятельности дежурных частей органов внутренних дел (полиции).

Целью настоящей статьи является классификация принципов административно-обеспечительных мер, применяемых в деятельности дежурных частей органов внутренних дел (полиции).

Методологию исследования составили аналитический, дедуктивный методы, системный подход.

В работе сформулировано авторское определение понятия «принципов института мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых в деятельности дежурных частей органов внутренних дел (полиции)», определены критерии разграничения и классификация данных принципов.

Результаты исследования могут быть использованы в дальнейших исследованиях административно-юрисдикционной деятельности дежурных частей органов внутренних дел (полиции), а также для совершенствования их административно-правового регулирования.

**Ключевые слова:** административная деятельность органов внутренних дел, административное правонарушение, дежурная часть, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, оперативный дежурный, принципы.

**Popov Andrey Y.**

*The teacher of chair administrative law and administrative activities of the Ryazan branch of Moscow University of the MIA of Russia named after V.J. Kikot, police major*

### **Abstract.**

Subject of research: the category of legal principles of the Institute of measures to ensure the proceedings in cases of administrative offenses, used in the activities of duty units of the internal Affairs (police).

The purpose of this article is to classify the principles of administrative security measures used in the activities of duty units of the internal Affairs bodies (police).

The research methodology was made up of analytical, deductive methods, systematic approach.

The paper formulates the author's definition of the concept "principles of the Institute of measures to ensure the production of cases of administrative offenses used in the activities of duty units of the internal Affairs bodies (police)", defines the criteria for differentiation and classification of these principles.



The results of the study can be used in further investigations of administrative and jurisdictional activities of the duty of the internal Affairs bodies (police), as well as to improve their administrative and legal regulation.

**Keywords:** administrative activities of internal Affairs bodies, administrative offence, duty part, measures to ensure the proceedings on administrative offences, operational duty, principles.

Применение мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях<sup>1</sup>, являющихся одной из разновидностей административно-принудительных мер, в частности административного задержания, личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, изъятия вещей и документов, занимает важное место в административно-юрисдикционной деятельности дежурных частей органов внутренних дел (полиции)<sup>2</sup>.

Понимание специфических особенностей обеспечительных мер не может быть полным без рассмотрения вопроса о принципах указанного института, реализуемых в деятельности субъекта административной юрисдикции — должностных лиц дежурных частей.

Этимология термина «принцип» отсылает нас к латинскому понятию «*principium*» — начало, основа. С общенаучной позиции данная категория означает: во-первых, основное исходное положение какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения и т.д., а во-вторых, внутреннее убеждение человека, определяющее его отношение к действительности, нормы поведения и деятельности<sup>3</sup>.

Ученые, исследовавшие категории «правового принципа», в целом едины во мнении, что данная дефиниция включает в себя исходные определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования права»<sup>4</sup>.

В сфере административно-правовой науки весьма актуальным представляется определение В. А. Юсупова, который под принципами административного права понимал «основные начала (комплексы идей), которые характеризуют его содержание, закрепляющие закономерности его развития, а также определяющие механизм административно-правового регулирования управленческих отношений»<sup>5</sup>.

Учитывая приведенные мнения, а также взяв во внимание сформулированное В. М. Безденежных трактовку принципов административной деятельности полиции<sup>6</sup>, определим, что под принципами института мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых в деятельности дежурных частей, следует понимать концептуальные идеи, руководящие постулаты и требования, предъявляемые к построению, организации работы и способам применения указанных мер должностными лицами дежурных частей органов внутренних дел (полиции), к тактическим аспектам и стилю деятельности, к характеру взаимоотношений с гражданами.

Осуществив исследование вопроса о системе и классификации правовых принципов, приведенных в научной литературе представителями теории и практики, можно выделить ряд основных критериев их разграничения, отражающих суть института мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях,

<sup>1</sup> Далее также — «обеспечительные меры».

<sup>2</sup> Далее также — «дежурные части».

<sup>3</sup> См.: Советский энциклопедический словарь. М., 1984. С. 484.

<sup>4</sup> См. напр.: Байтин М. И. О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. 2000. № 3. С. 4; Теория государства и права / под ред. К. А. Мокичева. М., 1971 и др.

<sup>5</sup> См.: Юсупов В. А. Теория административного права. М., 1985. С. 30.

<sup>6</sup> См.: Безденежных, В. М. Содержание и формы административной деятельности органов внутренних дел. — М., 1995. — С. 15.

применяемых в деятельности дежурных частей органов внутренних дел (полиции).

Так, *по степени нормативного отражения* правовые принципы могут быть нормативно зафиксированы, то есть формально закреплены в конституционных, административно-процессуальных, уголовных и других правовых нормах. Противоположностью им являются формально не выраженные принципы, которые формулируются представителями науки и правоприменителями, исходя из смысла закона или иного нормативного правового акта.

В зависимости от *сферы их реализации* (отраслевой принадлежности) принципы классифицируют на конституционные, общеправовые, уголовного права и судопроизводства, административной деятельности и административной юрисдикции и др.

Взаимность и взаимосвязь различных правовых принципов (например, схожесть принципов, уголовной и административной юрисдикции) обусловлены единством сферы правоохранительной деятельности, соотносимостью материально-правовых норм и отношений, схожестью антиобщественной природы противоправных деяний, а также обоснованно процессуальными факторами, такими как общность назначения и задач существующих процессуальных производств<sup>7</sup>.

Основываясь на указанных базовых теоретических позициях и резюмируя существующие в федеральном законодательстве, а также разработанные в научной литературе принципы административной юрисдикции и принципы деятельности полиции, автор предлагает обратиться к распространенной в науке классификации, разделяющей те или иные объекты, явления и свойства на *общие и специальные*. В свою очередь, общие принципы института мер обеспечения производства по делам об ад-

министративных правонарушениях, применяемых в деятельности дежурных частей следует дифференцировать на *общеправовые и процессуальные*.

К общеправовым принципам, в первую очередь следует отнести сформулированные в Кодексе об административных правонарушениях принципах *законности, равенства перед законом и презумпции невиновности*.

Несомненно, что принцип *законности* является одним из основополагающих принципов права. Реализация данного принципа в административной юрисдикционной деятельности дежурных частей органов внутренних дел в первую очередь сводится к соблюдению правовых предписаний, закрепляющих составы административных правонарушений и регламентирующих применение мер административного принуждения.

Оперативный дежурный<sup>8</sup> обязан действовать в точном соответствии с требованиями законов и подзаконных актов, а также требовать неуклонного их исполнения всеми подчиненными ему лицами суточного наряда.

Неуклонная реализация данного принципа имеет большое значение для недопущения фактов фальсификации процессуальных документов, необоснованных задержаний граждан, рукоприкладства и превышения служебных полномочий в отношении доставленных в дежурную часть лиц.

Принцип *равенства перед законом*, рассматриваемый в научной литературе в качестве одного из базового, вытекает из положений ст. 19 Конституции Российской Федерации и находит свое прямое отражение в административном законодательстве. В соответствии с ним провозглашено равенство перед законом деликвентов, а также определено, что физические лица подлежат административной ответственности независимо

<sup>7</sup> См.: Фиалковская И. Д. Административная юрисдикция в области обеспечения прав человека: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 41.

<sup>8</sup> Начальник смены, старший оперативный дежурный, оперативный дежурный, дежурный, помощник оперативного дежурного, а также иные должностные лица соответствующего территориального органа МВД России, на которых организационно-распорядительными документами начальника территориального органа МВД России либо лица, исполняющего его обязанности, возложены соответствующие полномочия.



от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Четкое следование указанному принципу, несомненно, является основой недопущения фактов всех форм дискриминации в отношении доставленных в дежурную часть лиц, в том числе и при применении к ним мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

*Презумпция невиновности* в административной юрисдикции является основополагающим элементом многих процессуальных гарантий в области обеспечения гражданских прав, а также залогом объективного и непредвзятого исследования и разрешения дела. Законодатель указал, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина; лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

Согласно современным концептуальным идеям формирования и функционирования полиции в России, законодательное закрепление ее принципов деятельности начинается с констатирования того, что полиция осуществляет свою деятельность на основе *соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина*<sup>9</sup>.

Должностные лица дежурных частей, признавая ценность и важность конституционных прав и свобод для функционирования гражданского общества и цивилизованного государства, при применении мер

обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должны быть вежливыми, внимательными, уважительными и тактичными по отношению не только к законопослушным гражданам, но и к лицам, преступившим закон.

Несоблюдение данного принципа, несомненно, наносит вред авторитету полиции, осложняя её деятельность.

Содержание данного принципа, по мнению автора, корреспондируется с понятием «культуры», которая в деятельности дежурной части проявляется, прежде всего, во взаимоотношении с гражданами и должностными лицами, в чистоте и порядке помещений. При этом недопустимыми являются грубость, бездушие, бюрократизм, волокита.

Внешний вид сотрудников дежурных частей, обращение друг к другу, характер взаимоотношений, профессионализм исполнения своих обязанностей также свидетельствуют о культуре. Исполнять свои обязанности сотрудники дежурной смены должны спокойно, твердо, настойчиво, тактично, без унижения человеческого достоинства правонарушителей. Высокая культура в работе есть непременно условие сознательной дисциплины и личной организованности.

Среди системно-юрисдикционных принципов, присущих различным производствам с учетом их отраслевой принадлежности, в научной литературе выделяют принцип *объективной (материальной) истины*. Следует согласиться с мнением И. Д. Фиалковской, которая, замечая неразрывную связь объективной (материальной) истины с законностью, обращает внимание на то, что указанный принцип находит свое выражение в правовых нормах, закрепляющих порядок осуществления административной юрисдикции<sup>10</sup>.

Так, данный принцип реализуется и при применении мер обеспечения про-

<sup>9</sup> Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012. [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 27.01.2018).

<sup>10</sup> См.: Фиалковская, И. Д. Административная юрисдикция в области обеспечения прав человека: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 50.



изводства по делам об административных правонарушениях (например, административного задержания или личного досмотра). Так, должностные лица дежурных частей, выполняя требования ведомственных актов, обязаны выяснить основания доставления правонарушителей в служебные помещения органов внутренних дел<sup>11</sup>, что невозможно сделать без всестороннего, полного и объективного выяснения следующих обстоятельств: наличия состава и события правонарушения, виновности делинквента, обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, и др. обстоятельства.

Сущность принципа *беспристрастности*, подкрепляющего вышеперечисленные правовые положения, заключается, прежде всего, в том, что должностное лицо дежурной части в ходе применения мер обеспечения по делам об административных правонарушениях должно руководствоваться исключительно требованиями закона, игнорируя эмоциональную составляющую. Симпатии или антипатии не должны оказывать влияния на сотрудника.

К общеправовым следует также отнести принцип *соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым интересам и целям*, который, по мнению А. Ю. Соколова, выражается в поддержании необходимого баланса интересов человека, государства и общества<sup>12</sup>.

Принцип соразмерности требует от правоприменителя четко разграниченного и разумного временного отрезка допускаемых правоограничений. Вытекающие из озвученного положения требования адекватности, справедливости и пропорциональности используемых правовых средств предполагают дифференцировать ограни-

чения прав и свобод лишь за виновное деяние с учетом тяжести содеянного, степени вины правонарушителя, размера и характера причиненного ущерба и других значимых обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении мер обеспечения.

Так, при наличии возможности применения нескольких мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях оперативному дежурному следует стремиться к минимизации ограничения прав и свобод граждан, а каждая более жесткая мера должна быть обоснована. Административное принуждение не должно применяться, если оно выходит за рамки обоснованных, необходимых и целесообразных мер<sup>13</sup>.

Немаловажным в административно-юрисдикционной деятельности должностных лиц дежурных частей органов внутренних дел (полиции) является сформулированный А. Ю. Соколовым принцип *ясности и определенности правовых норм*, ограничивающих права и свободы<sup>14</sup>. Данный принцип предполагает четкость, понятность, логичность построения такой нормы права, а также недвусмысленность и однозначность её трактовки как гражданами, так и правоприменителем.

Принцип *всеобщности и гарантированности судебной и внесудебной защиты* в случае несогласия лица с применёнными к нему мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, определяет его право на обращение с жалобой к начальнику территориального органа МВД России, в вышестоящие органы внутренних дел, прокуратуру и суд.

Должностные лица дежурных частей, реализуя указанный принцип, по просьбе

<sup>11</sup> См.: Приказ МВД России от 30.04.2012 № 389 (ред. от 19.06.2014) «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан» // «Российская газета», № 156, 11.07.2012.

<sup>12</sup> См.: Соколов, А. Ю. Конституционные основы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Общество и право. 2014. № 1. С. 194.

<sup>13</sup> См.: Сафоненков, П. Н. Система принципов административного принуждения // [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 27.01.2018).

<sup>14</sup> См.: Соколов, А. Ю. Конституционные основы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Общество и право. 2014. № 1. С. 195.



задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок должны уведомить защитника, а также родственников, администрацию по месту его работы (учебы)<sup>15</sup>. Кроме того ведомственными подзаконными актами установлена обязанность размещения в помещениях дежурных частей в целях информирования и разъяснения доставленным лицам их прав выписок из положений Конституции РФ, КоАП РФ и иных нормативных правовых актов, определяющих порядок выяснения обстоятельств факта задержания или доставления лиц, доставленных в дежурную часть, служебные номера телефонов и адреса должностных лиц, которым могут быть обжалованы действия, связанные с необоснованным доставлением, задержанием или порядком содержания доставленных лиц<sup>16</sup>.

Далее обратимся к процессуальным принципам. Общепроцессуальный принцип *обеспечения физическому лицу права на защиту*, несомненно, должен рассматриваться как один из основополагающих принципов юрисдикционной деятельности органов внутренних дел и важнейшая гарантия обеспечения прав граждан в административно-юрисдикционном процессе. Гарантиями осуществления данного принципа являются обязанность оперативного дежурного разъяснить правонарушителю его права и обязанности и обеспечить фактическую возможность использовать все не запрещенные законодательством об административных правонарушениях способы и средства защиты.

Со своевременностью применения обеспечительных мер связан принцип *оперативности* или *быстроты*. Это процессуальный принцип, требующий от должностных лиц дежурных частей достижения поставленных целей с минимальными материальными и процессуальными затратами.

По мнению И. В. Пановой, оперативность предполагает не упрощенный способ разбирательства, ведущий к нарушению законности и прав конкретных граждан, а порядок, обеспечивающий быструю и эффективную борьбу с правонарушениями, при строгом соблюдении законности и прав граждан<sup>17</sup>. Объективным выражением данного принципа в практической служебной деятельности дежурной смены является отсутствие волокиты и строгое соблюдение процессуальных сроков при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Исследуя принцип *осуществления производства на государственном языке Российской Федерации*, следует отметить, что государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык, в связи с чем производство по делу об административном правонарушении по общему правилу ведется на русском языке. В то же время Конституция РФ предоставляет возможность республикам устанавливать свои государственные языки, которые употребляются наряду с государственным языком РФ.

Учитывая многонациональность состава населения Российской Федерации, а также имеющиеся в современных реалиях тенденции иммиграционных процессов, значимое место в деятельности органов внутренних дел (полиции) в общем и дежурных частей в частности, занимает реализация конституционной нормы на право лицам, участвующим в производстве по делам об административных правонарушениях, пользоваться родным языком.

Практическая реализация данного положения обусловлена обязанностью должностных лиц дежурных частей дать соответствующие разъяснения и обеспечить лицам, в отношении которых применяются обеспечительные меры, их право делать за-

<sup>15</sup> См. п. 3 ст. 27.3 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

<sup>16</sup> Приказ МВД России от 30.04.2012 № 389 (ред. от 19.06.2014) «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан» // «Российская газета». № 156, 11.07.2012.

<sup>17</sup> Панова, И. В. Административно-процессуальное право России. — М., 2007. С. 47.

явления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке или другом языке, которым они владеют, а также пользоваться услугами переводчика. Процессуальные документы не владеющим русским языком лицам должны быть вручены на том языке, которым они владеют.

Среди специальных принципов в первую очередь следует отметить принцип *ответственности* должностных лиц дежурных частей органов внутренних дел (полиции) за нарушение или невыполнение (ненадлежащее выполнение) возложенных на него обязанностей по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, который реализуется в случае причинения вреда лицам осуществленными управленческими действиями или принятыми административными решениями в виде дисциплинарной, уголовной и гражданско-правовой ответственности.

Экстраполируя конституционный принцип равенства всех перед законом на сферу применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами дежурных частей следует отметить значительное количество исключений из него. Так, федеральное законодательство содержит многочисленные иммунитеты от административной юрисдикции, в том числе и применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (Президент Российской Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, судьи, прокуроры, иностранные граждане, пользующиеся дипломатическим иммунитетом и иные лица).

Кроме того, имеется ряд особенностей, касающихся самой возможности применения административно-обеспечительных мер как таковых, или их отдельных процедурных элементов при применении мер

обеспечения производства с различными категориями правонарушителей (несовершеннолетними лицами; военнослужащими; членами общественной наблюдательной комиссии; иностранными гражданами, не владеющими русским языком; лицами, имеющими признаки инфекционных заболеваний; взрослыми, имеющими при себе детей в возрасте до 14 лет, при невозможности передачи их родственникам или иным законным представителям; глухими или немыми правонарушителями и другими категориями).

Учитывая эту специфику, предполагается возможным сформулировать отдельный принцип — принцип *индивидуализации* применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Несомненно, что к рассматриваемой деятельности дежурных частей уместно отнести и принцип *сочетания (комбинированности)* мер обеспечения. Без сомнения, последние могут применяться как единично, так и в комплексе, исходя из необходимости достижения поставленных целей. Так, в установленном КоАП РФ порядке возможно применение к одному делинквенту различных мер обеспечения производства: административного задержания, личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, изъятия вещей и документов.

Значение принципов в правоприменительной деятельности подразделений органов внутренних дел (полиции) умалять нельзя, так как зачастую должностные лица полиции сталкиваются с проблемой недостаточности необходимых административно-процессуальных норм.

Является неоспоримым, что сущность принципов заключается в интеграции фундаментальных обобщающих положений (идей), всего самого лучшего, что есть в соответствующем направлении правового регулирования<sup>18</sup>. Указанный факт придает

<sup>18</sup> См., напр., Адмиралова, И. А. Административно-правовое обеспечение прав и свобод граждан в деятельности полиции: монография. — Домодедово: ВИПК МВД России, 2015 г. С. 88.



принципам знаковый смысл, который зачастую непосредственно влияет на качество административно-правового регулирования соответствующих отношений, в рассматриваемом случае — складывающихся в сфере дежурных частей органов внутренних дел.

#### Библиографический список

1. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012. [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 27.01.2018).
2. Безденежных, В. М. Содержание и формы административной деятельности органов внутренних дел.— М., 1995.
3. Юсупов, В. А. Теория административного права.— М., 1985.
4. Панова, И. В. Административно-процессуальное право России.— М., 2007.
5. Теория государства и права / под ред. К. А. Мокичева.— М., 1971.
6. Советский энциклопедический словарь. М., 1984.
7. Байтин, М. И. О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. 2000. № 3.
8. Соколов, А. Ю. Конституционные основы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Общество и право. 2014 № 1.
9. Сафоненков, П. Н. Система принципов административного принуждения // [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 27.01.2018).
10. Фиалковская, И. Д. Административная юрисдикция в области обеспечения прав человека: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1997.

---

# УГОЛОВНОЕ ПРАВО

---

**Корнилов Алексей Радионович**

*Доцент кафедры теории государства и права, международного и европейского права  
Академии ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент*

*E-mail: magelan7@mail.ru*

**Кутякин Сергей Алексеевич**

*Профессор кафедры административного права и административной деятельности  
Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат  
юридических наук, доцент*

*E-mail: kutiakin@yandex.ru*

## **СОВРЕМЕННЫЙ ЭКСПЕРТНО-СТАТИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ И БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ НА ТЕРРИТОРИИ РЯЗАНСКОЙ ОБЛАСТИ**

### **Аннотация.**

Предмет исследования: современное состояние противодействия преступности в сфере экономики и противодействия коррупции на территории Рязанского региона в 2016–2017 гг.

Целью настоящей статьи является экспертно-статистический анализ деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции УМВД России по Рязанской области по противодействию преступности в сфере экономики и борьбы с коррупцией на территории Рязанской области в 2016–2017 гг.

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

В работе, на основе обобщения данных практики противодействия преступности в сфере экономики и борьбы с коррупцией на территории Рязанской области, проведен экспертно-статистический анализ состояния противодействия преступности в сфере экономики и борьбы с коррупцией на территории Рязанской области.

Выводы и результаты исследования могут быть использованы в дальнейшем изучении состояния и содержания противодействия преступности в сфере экономики и противодействия коррупции, а также в сфере совершенствования правоприменительной практики подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции МВД Российской Федерации.

**Ключевые слова:** должностные преступления; коррупция; подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции; преступность; противодействие преступности; противоправная деятельность индивидуального предпринимателя статистика экономической преступности; хищение бюджетных средств; экономическая безопасность.

**Kornilov Alexey Radionovich**

*Associate Professor of the Department of Theory of State and Law, International and European Law of the  
Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia, candidate of jurisprudence, associate professor*

**Kutyakin Sergey Alekseevich**

*Professor of the Department of Administrative law and administrative activities of the  
Ryazan branch Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V. Ya. Kikotya,  
candidate of jurisprudence, associate professor*



### Abstract.

The subject of the research: the current state of countering crime in the sphere of economy and counteracting corruption in the territory of the Ryazan region in 2016–2017.

The purpose of this article is an expert statistical analysis of the activities of the economic security and anti-corruption units of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Ryazan Region on combating crime in the sphere of economy and fighting corruption in the Ryazan region in 2016–2017.

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

In the work, based on the generalization of data on the practice of combating crime in the sphere of economy and combating corruption in the territory of the Ryazan region, an expert statistical analysis of the state of combating crime in the sphere of economy and fighting corruption in the territory of the Ryazan region

The conclusions and results of the study can be used in further study of the state and content of crime counteraction in the sphere of economy and counteracting corruption, as well as in improving the law enforcement practice of the economic security units and countering corruption of the Ministry of the Interior of the Russian Federation.

**Keywords:** official crimes; corruption; division of economic security and anti-corruption; crime; counteraction of crime; illegal activity of an individual entrepreneur statistics of economic crime; embezzlement of budgetary funds; economic security.

Проблема коррупции в целом для России и её регионов является одной из наиболее значимых, поскольку препятствует решению важнейших политических и экономических задач, подрывает авторитет власти и мешает эффективному развитию государственных и международных торгово-экономических связей. В настоящее время наблюдается положительная тенденция в сфере борьбы с коррупцией и противодействии её проявлениям, однако предпринимаемых сегодня мер и, особенно, в рамках правового обеспечения, недостаточно либо они нефункциональны и неэффективны.

Необходимо совершенствовать не только методы борьбы с коррупцией, но и методику измерения и оценки уровня коррупции, механизмов формирования антикоррупционных стандартов, координирующих антикоррупционную деятельность государственных и общественных институтов, на основе экспертно-статистического анализа

состояния противодействия преступности в сфере экономики и борьбы с коррупцией.<sup>1</sup>

В условиях стабилизации экономической ситуации УМВД России по Рязанской области в 2017 году осуществлен комплекс оперативно-розыскных и практических мероприятий, направленных на защиту экономического сектора региона, в том числе выделяемых бюджетных средств, а также инвестиционных и инфраструктурных проектов от преступных посягательств. Подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции (далее — подразделения ЭБ и ПК) ведется последовательная работа по снижению уровня теневой экономики и коррумпированности общества в условиях сложной экономической ситуации и дефицита бюджетных средств.

На 15,9% возросло число выявленных преступлений в крупном и особо крупном размере (со 170 до 197)<sup>2</sup>. Значительно активнее велась борьба с преступлениями про-

<sup>1</sup> Корнилов А. Р. Антикоррупционная политика в России и странах Европейско-Азиатского союза // Право и политика: теоретические и практические проблемы. Сборник материалов 3-й Международной научно-практической конференции. Рязанский государственный университет имени С. А. Есенина, Рязань, 2014. С. 316–320.

<sup>2</sup> Здесь и далее сведения за 2016 год и динамика их изменения в 2017 году.

тив собственности (со 171 до 195; +14,0%), государственной службы (с 70 до 74; +5,7%), в сферах ТЭК (с 7 до 9; +28,6%) и ЖКХ (с 18 до 24; +33,3%).

Подразделениями ЭБ и ПК в 2017 г. существенно активизирована работа по противодействию криминалу в сфере экономики: выявлено 379 (346; +9,5%) экономических преступлений, в том числе 338 (314; +7,6%) — следствие по которым 29 обязательно, из них 251 (234; +7,3%) — тяжкие и особо тяжкие посягательства, 187 (153; +22,2%) — совершены в крупном и особо крупном размере.

Также, подразделениями ЭБ и ПК региона активнее пресекались преступления, связанные с хищением бюджетных средств (с 4 до 36; в 9 раз больше), в сфере строительства (с 23 до 38; +65,2%), связанные с деятельностью органов власти и управления (с 21 до 30; +42,9%), финансово — кредитной системой (с 83 до 99; +19,3%), в сфере ЖКХ (с 18 до 23; +27,8%). Выявлялись преступления в сфере агропромышленного комплекса, связанные с потребительским рынком, лесопромышленным комплексом, в сфере страхования.

Раскрыто 221 экономическое преступление, в том числе 145 тяжких и особо тяжких посягательств. Обеспечено окончание предварительного расследования и направление в суд 158 уголовных дел по преступлениям в сфере экономики, следствие по которым обязательно, в том числе 136 — по тяжким и особо тяжким видам, 76 — коррупционной направленности. Выявлено 184 лица, совершивших экономические преступления, в том числе тяжких и особо тяжких — 124.

В целях реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, Плана МВД России по противодействию коррупции на 2016–2017 гг. осуществлен комплекс мероприятий, направленный на выявление, пресечение и раскрытие преступлений коррупционной направленности. При этом приоритет в работе подразделений ЭБ и ПК отдан выявлению преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размере

лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также фактов крупных взяток, как наносящих авторитету органов государственной власти наибольший вред.

За 2017 год подразделениями ЭБ и ПК выявлено 134 (120; +11,7%) преступления коррупционной направленности, следствие по которым обязательно, в том числе совершенных в крупном и особо крупном размере — 46 (32; +43,8%), из них основную часть составляют преступления, связанные с мошенничеством (43 или 32,1%), присвоением или растратой (40 или 29,9%) со стороны лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации, с использованием служебного положения, а также взяточничеством (27 или 20,1%).

Так, 26 декабря 2017 г. Советским районным судом г. Рязани вынесен приговор бывшему главному архитектору города Рязани. Собранные отделом по расследованию особо важных дел следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Рязанской области и представленные государственным обвинителем в ходе судебного заседания доказательства признаны судом достаточными для признания бывшего чиновника виновной в совершении четырех преступлений, предусмотренных ч. 2, п. «в» ч. 5, ч. 6 ст. 290 УК РФ (получение взятки в значительном, крупном и особо крупном размерах).

Приговором суда с учетом позиции государственного обвинителя, назначено наказание в виде штрафа в размере 5 млн. рублей с лишением права занимать определенные должности на срок 6 лет.

19 сентября 2017 г. в Советском районном суде г. Рязани завершилось рассмотрение уголовного дела по обвинению бывшего заместителя начальника управления по развитию инженерных коммуникаций управления капитального строительства администрации г. Рязани, руководителя одной из строительных организаций и рязанского коммерсанта, в совершении преступлений, предусмотренных п. «в» ч. 5 ст. 290, п. «б»



ч. 4 ст. 291, п. «б» ч. 3 ст. 291.1, ч. 1 ст. 327 (2 эпизода), ч. 3 ст. 159 УК РФ.

Бывший чиновник признан виновным в совершении преступления, предусмотренного п. «в» ч. 5 ст. 290 УК РФ, и ему назначено наказание с применением положений статьи 64 УК РФ в виде 4 лет лишения свободы со штрафом в размере двадцатикратной суммы взятки — 5 млн. руб. в доход государства и с лишением права занимать должности, связанные с осуществлением функций представителя власти, выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях сроком на 3 года с отбыванием наказания в виде лишения свободы в исправительной колонии строгого режима.

Руководителю строительной организации за совершение преступления, предусмотренного п. «б» ч. 3 ст. 291.1 УК РФ, назначено наказание в виде штрафа в размере 8,5 млн. руб. в доход государства, а рязанскому коммерсанту, признанному виновным в совершении преступления, предусмотренного п. «б» ч. 4 ст. 291 УК РФ, назначено наказание в виде штрафа в размере 1,2 млн. руб. в доход государства.

Выявлено 64 должностных преступления (2016–63), из которых 8 (2016–25) связаны с получением взятки, 12 (2016–11) — с дачей взятки, 7 (2016–2) — с посредничеством во взяточничестве. Средний размер взятки по ст. 290 УК РФ составил 799 тыс. руб. (2016–274,2 тыс. руб.), по ст.ст. 290–291.1 УК РФ — 728,3 тыс. руб. (2016–201,5 тыс. рублей).

В тоже время, был проведен комплекс мероприятий по выявлению и пресечению преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях. За период 2017 года выявлено 3 (2016–4) таких преступления, в том числе 2 (2016–0), предусмотренных ст. 204 УК РФ (Коммерческий подкуп).

В целях декриминализации потребительского рынка осуществляется комплекс ме-

роприятий по выявлению мошенничеств и иных уголовно — наказуемых деяний в сфере торговли и услуг. В 2017 году зарегистрировано 59 (2016–79) таких преступлений.

В 2017 году подразделениями ЭБ и ПК выявлено 51 (2016–66) преступление, связанное с хищением либо освоением бюджетных средств.

Так, например, задокументирована противоправная деятельность ряда руководителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые путем предоставления в Рязанский областной фонд поддержки малого предпринимательства документов, подтверждающих фактическое ведение ими предпринимательской деятельности и наличие имущественного обеспечения, совершили хищение бюджетных средств на общую сумму около 6 млн. руб. По данным фактам возбуждено 5 уголовных дел по ч.ч. 3, 4 ст. 159 УК РФ, которые в сентябре 2017 года были направлены в суд.

На регулярной основе проводится комплекс оперативно-розыскных мероприятий, направленных на декриминализацию жилищно-коммунального хозяйства, в особенности на выявление и пресечение преступных посягательств на ассигнования, выделяемые на его развитие и поддержку, а также на средства, получаемые от населения в качестве оплаты за коммунальные услуги. С этой целью осуществляется тесное взаимодействие с иными правоохранительными органами региона, органами исполнительной власти, в том числе с Министерством ТЭК и ЖКХ Рязанской области.

В результате проведенных мероприятий в 2017 году подразделениями ЭБ и ПК выявлено 23 преступления, следствие по которым обязательно, в том числе 13 совершены в крупном и особо крупном размере, 12 — коррупционной направленности. При этом, ряд из них имели общественный резонанс и были освещены в средствах массовой информации.

Так, в 2017 году пресечена противоправная деятельность индивидуального пред-



принимателя, которая путем предоставления заведомо фиктивных документов в Областной фонд поддержки индивидуального жилищного строительства совершила хищение денежных средств на общую сумму более 3,5 млн. руб., выделенных на улучшение жилищных условий. По данным фактам следственными органами возбуждены уголовные дела по признакам преступлений, предусмотренных ч.ч. 3, 4 ст. 159 УК РФ.

Выявлены факты преступных посягательств со стороны недобросовестного руководства муниципальных и коммерческих организаций сферы ЖКХ, связанные с хищением денежных средств, полученных от населения в качестве оплаты за коммунальные услуги, а также бюджетных средств, выделенных на капитальный ремонт многоквартирных домов.

В феврале 2017 года по материалам оперативно-розыскной деятельности СО ОМВД России по Октябрьскому району г. Рязани возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 160 УК РФ в отношении заместителя генерального директора ООО «Управдом», который в период с октября 2015 г. по ноябрь 2016 г., используя свое служебное положение, совершил хищение денежных средств организации в размере 526 тыс. руб.

Пресечена преступная деятельность директора ООО «ГУЖК Московского района г. Рязани», который, используя подконтрольные ему коммерческие организации — ООО «ЖЭУ-9», ООО «Инженерные сети» и АО «ЭДИС», заключил фиктивные договора на проведение работ по обслуживанию и ремонту общедомового имущества многоквартирных домов Московского района г. Рязани и путем безналичного перевода осуществил хищение денежных средств на общую сумму более 4,7 млн. руб. Общая сумма причиненного ущерба превысила 17 млн. рублей.

Обеспечено окончание предварительного расследования и направление в суд 3 уголовных дел, возбужденных в отношении директора МУП «Экологозащита», который, используя служебное положение, в период 2014–2016 гг. присвоил вверенные ему де-

нежные средства путем незаконного получения путевок на санаторно-курортное лечение в общей сумме 535,9 тыс. руб.

На постоянной основе осуществляются проверки предоставления заведомо ложных сведений в Рязанскую энергетическую комиссию для расчета и утверждения тарифа на водоснабжение, неправомерных действий должностных лиц организаций — должников по погашению задолженности перед ресурсоснабжающими организациями.

Так, например, СЧ СУ УМВД России по Рязанской области возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 165 УК РФ в отношении председателя ТСЖ «Успех», который в период 2014–2016 гг., достоверно зная о необходимости своевременного и в полном объеме исполнять договорные обязательства перед ООО «Газпром межрегионгаз Рязань» по приему и оплате газа, не желая добровольно и своевременно исполнять данные обязательства, сокрыл денежные средства товарищества в размере более 1 млн. руб.

Анализируя состояние эффективности противодействия налоговой преступности, следует сказать о том, что за январь–декабрь 2017 г. выявлено 55 налоговых преступлений. Из них: 1 — по ст. 159 УК РФ, 17 — по ст. 198 УК РФ, 3 — по ст. 199.2 УК РФ. Подразделениями ЭБ и ПК в отчетном периоде, также как и в 2016 году, выявлено 20 налоговых преступлений: 1 — по ст. 159 УК РФ, 14 — по ст. 198 УК РФ, 2 — по ст. 199 УК РФ, 3 — по ст. 199.2 УК РФ.

В результате тесного взаимодействия сотрудников Управления ЭБ и ПК УМВД с СУ СК России по Рязанской области и налоговыми органами обеспечено возмещение в бюджет региона более 42 млн. руб.

Особое внимание уделяется борьбе с уклонением от уплаты налогов, незаконным возмещением НДС, противодействию криминальным банкротствам организаций, незаконным финансовым операциям.

В ходе реализации оперативных материалов установлено, что в период с января 2014 г. по декабрь 2015 г. генеральный директор ООО «Точная механика», используя



реквизиты и печати фиктивных организаций, путем завышения в декларациях по НДС расходов Общества на сумму порядка 120 млн. руб., уклонился от уплаты налогов с организации на сумму 20,8 млн. руб. В ходе проведенных оперативно — розыскных мероприятий в офисных помещениях ООО «Точная механика» и контрагентов изъяты бухгалтерская документация, электронные носители информации, черновые записи, печати фирм — «однодневок», иные предметы и документы, подтверждающие преступную деятельность руководителя. По данному факту 23.11.2017 СУ СК России по Рязанской области возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 199 УК РФ.

Подразделениями ЭБ и ПК организована работа по пресечению криминальных посягательств в топливно-энергетическом комплексе, в том числе связанных с криминальными врезками в магистральные нефтепродуктопроводы, в сфере электроэнергетики. Выявлено 9 (7;+28,6%) преступлений в данной сфере.

Так, например, СО МОМВД России «Сасовский» возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 30, ч. 2 ст. 160 УК РФ в отношении двух сотрудников Сасовского КФН ПАО «Рязаньнефтепродукт», а также охранника ЧОП «Амулет», которые, действуя группой лиц по предварительному сговору, совершили покушение на хищение бензина марки «АИ-92» из резервуара № 41 Сасовского КФН ПАО «Рязаньнефтепродукт», которое в итоге направлено в суд.

Отдельное внимание уделено реализации комплекса мер по борьбе с несанкционированными врезками в магистральные нефтепроводы и нефтепродуктопроводы, незаконным оборотом нефти и нефтепродуктов, в том числе похищаемых из магистральных трубопроводов.

Анализ криминогенной обстановки в регионе показывает, что данные объекты продолжают подвергаться противоправным посягательствам. Вместе с тем, в 2017 г., благодаря тесному взаимодействию сотрудников УМВД России по Рязанской об-

ласти со службой безопасности АО «Транснефть — Верхняя Волга» и отрядом «Рязанский» ООО «Транснефть -Охрана», удалось значительно сократить (с 15 до 4) количество криминальных врезок.

Кроме того, было организовано комплексное использование сил и средств УМВД, направленное на раскрытие уже совершенных незаконных врезок.

В результате проведенной работы в 2017 г. в рамках оперативного сопровождения уголовных дел, возбужденных в отношении организованной преступной группы (6 лиц), члены которой в период 2015–2016 гг. совершили хищение дизельного топлива из магистрального нефтепродуктопровода, принадлежащего АО «Транснефть — Верхняя Волга», задокументированы дополнительные эпизоды ее преступной деятельности. По данным фактам возбуждено 5 уголовных дел по ч. 4 ст. 158 УК РФ. Обеспечено окончание предварительного расследования и направление в суд 12 уголовных дел по ч.ч. 3, 4 ст. 158, ч. 2 ст. 215.3 УК РФ.

Подразделения ЭБ и ПК УМВД осуществляют мероприятия по защите кредитно-финансовой системы (КФС) от преступных посягательств. При этом особое внимание уделено выявлению и пресечению преступлений, связанных с мошенничеством в банковском секторе, обналичиванием денежных средств, легализацией доходов, полученных преступным путем, а также профилактике сбыта поддельных денежных билетов Банка России.

В 2017 г. выявлено 99 преступлений в сфере КФС, из них 60 совершены в крупном и особо крупном размере, 25 — коррупционной направленности. Обеспечено окончание предварительного расследования и направление в суд 62 уголовных дел, в том числе 6 в составе группы лиц по предварительному сговору, 2 — в составе организованной группы, по которым в качестве обвиняемых проходит 42 лица.

Пресечена преступная деятельность организованной группы в количестве 10 фигурантов, члены которой осуществляли неза-

конную банковскую деятельность, связанную с обналичиванием денежных средств юридических лиц, в том числе бюджетных организаций и индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных на территории ряда регионов России, а также оборот фальсифицированной алкогольной продукции. По данному факту СЧ СУ УМВД возбуждены уголовные дела по ч. 2 ст. 172, ч. 6 ст. 171.1, ч. 4 ст. 327.1 УК РФ. Общая сумма обналиченных денежных средств превышает 900 млн. руб., а преступный доход организованной группы от незаконной деятельности составил более 40 млн. руб.

4 октября 2017 г. в Советском суде г. Рязани руководителю «Ринвестбанка» вынесен приговор. Подсудимый признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 201 «Злоупотребление полномочиями», частью 2 ст. 195, ч. 2 ст. 195 «Неправомерные действия при банкротстве» УК РФ. Суд назначил 1 год и 9 месяцев лишения свободы условно с испытательным сроком два года. Кроме того, суд постановил взыскать с него 279 млн. руб. в пользу банка и лишил права занимать должности в банковской деятельности на три года.

В августе 2017 г. в ходе реализации оперативных материалов сотрудниками Управления ЭБ и ПК установлено, что группа лиц в составе генерального директора ООО «Абсолют» и бухгалтера данной организации изготовила в целях использования поддельные распоряжения о переводе денежных средств в количестве 17 штук на общую сумму более 551 тыс. руб. В качестве назначений платежа в поддельные платежные поручения вносились вымышленные сведения о якобы заключенных договорах на оказание транспортных услуг и выставленных счетах, исполнение обязательств по которым фактически не осуществлялось в виду фиктивности финансово-хозяйственной деятельности подконтрольных организаций. 28.08.2017 по данному факту СЧ СУ УМВД возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 187 УК РФ.

В сентябре 2017 г. в ходе реализации оперативных материалов сотрудниками Управления ЭБ и ПК во взаимодействии с УФСБ

пресечена деятельность преступной группы, специализировавшейся на организации незаконной миграции. Задокументировано, что члены преступной группы в период с 2016 г. по сентябрь 2017 г. легализовали незаконное пребывание на территории Рязанской области более 500 иностранных граждан путем изготовления с использованием реквизитов подконтрольных им фирм — «однодневок» поддельных документов. На основании предоставленных результатов оперативно-розыскной деятельности СЧ СУ в отношении участников данной преступной группы возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного п. «а» ч. 2 ст. 322.1 УК РФ.

В результате проведенных обысков из офисных и жилых помещений изъяты компьютерная техника, печати ряда фирм — «однодневок», врачей, медицинских учреждений, УФМС России по Рязанской области, а также иная документация.

Противодействие незаконному обороту спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции находится на особом контроле руководства УМВД России по рязанской области. В 2017 г. подразделениями ЭБиПК выявлено 40 (46) преступлений в данной сфере, в том числе 15 (14) — по ч.ч. 5, 6 ст. 171.1 УК РФ, 25 (32) — по ст. 327.1 УК РФ. Из незаконного оборота изъято более 220 тонн этилового спирта, алкогольной (спиртосодержащей) продукции, 4 производственные линии. Так, в январе 2017 г. сотрудниками Управления ЭБ и ПК УМВД в ходе реализации оперативных материалов пресечена противоправная деятельность гражданина, который приобрел и осуществлял хранение в целях сбыта в гаражном боксе, расположенном по адресу Кораблинский район, д. Грачевка, фальсифицированной алкогольной продукции, маркированной заведомо поддельными акцизными марками, в особо крупном размере. Из незаконного оборота изъято 41516 бутылок водки общим объемом 20758 литров на сумму около 7 млн. руб. По данному факту 19.01.2017 г. возбуждено уголовное дело по ч. 6 ст. 171.1 УК РФ, которое в мае 2017 г. направлено в суд.



В целях предупреждения негативных последствий, связанных с употреблением некачественной алкогольной продукции, а также повышения эффективности работы по выявлению и пресечению фактов незаконного ее производства и оборота в октябре 2017 г. на территории Рязанской

области проведено оперативно-профилактическое мероприятие «Алкоголь», в рамках которого выявлено 6 преступлений (ст. ст. 171.1, 327.1 УК РФ), из незаконного оборота изъято более 6 тонн этилового спирта и порядка 10,5 тонн готовой алкогольной продукции.

#### Библиографический список

1. Корнилов А. Р. Антикоррупционная политика в России и странах Европейско-Азиатского союза // Право и политика: теоретические и практические проблемы. Сборник материалов 3-й Международной научно-практической конференции. Рязанский государственный университет имени С. А. Есенина, Рязань, 2014. С. 316–320.
2. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2017 года. Министерство внутренних дел Российской Федерации. ФКУ «Главный информационно-аналитический центр». Москва, 2018. — 51 с.
3. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2016 года. Министерство внутренних дел Российской Федерации. ФКУ «Главный информационно-аналитический центр». Москва, 2017. — 52 с.



**Корсун Денис Юрьевич**

*Помощник прокурора Советского района г. Ростова-на-Дону Ростовской области,  
юрист 2 класса, аспирант кафедры уголовного права и криминологии  
юридического факультета Южного федерального университета.*

*E-mail: korsun.denis.rnd@gmail.com*

## **АНАЛИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА ВЕРХОВНОГО СУДА РФ О ВВЕДЕНИИ В УК РФ ПОНЯТИЯ УГОЛОВНОГО ПРОСТУПКА: ЗА И ПРОТИВ**

### **Аннотация.**

Предметом исследования выступает возможность закрепления в Уголовном кодексе РФ категории «уголовный проступок», основанной на учении об уголовной ответственности, дифференциации уголовной ответственности, учении о преступном деянии.

Цель статьи заключается в изучении предложений Пленума Верховного суда России, изложенных в Постановлении № 42 от 31 октября 2017 года о введении в Уголовный кодекс России понятия «уголовный проступок», его положительных и отрицательных сторон, привлечении внимания научной общественности к проблемам юридического закрепления, понятия и места «уголовного проступка» в Уголовном кодексе РФ, его юридической природе.

В ходе исследования автор использовал сравнительный, формально-юридический и аналитический методы.

В работе проведен анализ вышеуказанного Постановления Пленума Верховного суда России, его пояснительной записки. Соглашаясь в целом с предложениями Верховного суда России по введению понятия уголовного проступка, автор излагает свою точку зрения на рассматриваемое явление, предлагает собственное определение, а также указывает на его место в системе действующего Уголовного кодекса РФ.

Результаты настоящей работы могут быть использованы при обсуждении указанного законопроекта, а также в дальнейших исследованиях о сущности, природе уголовного проступка и его месте в системе уголовного права.

В заключение автор приходит к выводу о том, что появление понятия уголовного проступка в действующем Уголовном кодексе России позволит более взвешенно дифференцировать уголовную ответственность, в зависимости от общественной опасности совершенного деяния, что соответствует политике гуманизации и либерализации уголовного закона. Вместе с тем предложенное Верховным судом России определение уголовного проступка требует доработки, как и предложение по применению в отношении лиц, совершивших уголовный проступок, «иных мер уголовно-правового характера», что, по мнению автора, влечет необоснованное освобождение от уголовной ответственности.

**Ключевые слова:** преступление, уголовный проступок, юридическая ответственность, общественная опасность, преступление, Верховный суд РФ, законопроект.

**Korsun Denis Y.**

*Assistant attorney of Soviet district Rostov-on-Don*

*Postgraduate student of the Criminal Law and*

*Criminology Department at the Faculty of Law of South Federal University.*

*E-mail: korsun.denis.rnd@gmail.com*



### Abstract.

The subject of the study is the possibility of fix criminal offense into the Criminal Code of the Russian Federation, based on the doctrine of criminal responsibility, the differentiation of criminal responsibility, the doctrine of a criminal act.

The purpose of the article is to study offers of the Plenum of the Supreme Court of Russia set out in Decree No. 42 of October 31, 2017 on introducing the concept of «criminal misconduct» into the Russian Criminal Code, it's positive and negative sides, attract the attention of community into the problems of consolidation in law, place of «criminal offense» in the Criminal Code of the Russian Federation, it's legal nature.

Author used comparative, formal-legal and analytical methods.

The analysis of the Decree of the Plenum was carried out in the work. Agreeing with offers of the Supreme Court of Russia on the introduction of criminal offense, author sets out his point of view on that fact under consideration, proposes his own definition, and also points to its place in the system of the current Criminal Code of the Russian Federation.

The results of this work can be used in the discussion of this bill, as well as in further studies on the nature of the criminal offense and its place in the system of criminal law.

In conclusion, author comes to the conclusion that the appearance of a criminal offense in Criminal Code of Russia will allow to balance differentiation of criminal responsibility, which corresponds to the policy of humanization and liberalization of the criminal law. At the same time, the definition of a criminal offense proposed by the Supreme Court of Russia requires revision.

**Keywords:** crime, criminal misconduct, legal liability, social danger, crime, the Supreme Court of the Russian Federation, the bill.

Постановлением Пленума Верховного суда Российской Федерации № 42 от 31 октября 2017 в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка»<sup>1</sup>. Как говорится в пояснительной записке к указанному проекту, «ранее принятые меры, направленные на гуманизацию уголовного законодательства путем декриминализации определенных деяний, введения составов преступлений с административной преюдицией, расширения сферы применения института освобождения от уголовной ответ-

ственности, не являются достаточными». Говоря о ранее принятых мерах, законодатель имеет в виду принятый 03 июля 2016 года Федеральный закон № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности», который является реализацией предложения Верховного Суда РФ о декриминализации ряда статей УК РФ и гуманизации уголовного закона в целом, изложенного в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 37 от 31.07.2015<sup>2</sup>.

В настоящей статье автор анализирует вышеуказанный проект Федерального за-

<sup>1</sup> <http://www.supcourt.ru/documents/own/24308/>

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 37 от 31.07.2015 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности», полный текст постановления: <http://ппвс.пф/2015/postanovlenie-plenuma-vs-rf/N37-ot-31.07.2015.html>

кона, его положительные и отрицательные стороны, возможность введения понятия уголовного проступка в Уголовный кодекс РФ в таком виде, который предлагает Верховный суд РФ, а также предлагает свою позицию по данному вопросу.

В ст. 1 проекта Федерального закона РФ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка» (далее — ФЗ), находятся те изменения, которые подлежат внесению непосредственно в Уголовный кодекс РФ, в связи с введением понятия уголовного проступка. Так, Верховный суд РФ предлагает дополнить ч. 2 ст. 15 УК РФ («Категории преступлений») предложением следующего содержания: «Преступление небольшой тяжести, за которое настоящим Кодексом не предусмотрено наказание в виде лишения свободы, признается уголовным проступком».

Согласно пояснительной записке к указанному проекту ФЗ, анализ судебной практики, данных судебной статистики и норм действующего УК РФ позволяет сделать вывод о том, что в категорию «преступления небольшой тяжести» объединены деяния, весьма существенно различающиеся по характеру общественной опасности. Действующий уголовный закон относит к одной и той же категории преступлений небольшой тяжести как деяния, за совершение которых предусмотрено наказание в виде лишения свободы до трех лет, так и деяния, за которые вообще не предусмотрено лишение свободы. Таким образом, авторы пояснительной записки выделяют среди преступлений небольшой тяжести те деяния, которые представляют наименьшую общественную опасность и не влекут с учетом характера этой опасности наказания в виде лишения свободы, то есть законодательно преступления в пределах одной категории

дифференцированы по виду максимального наказания и, следовательно, существенно различаются по характеру общественной опасности. Указанное отнесение к одной и той же категории преступлений деяний, существенно различающихся по характеру общественной опасности, согласно той же пояснительной записке, не вполне согласуется с общеправовым принципом справедливости и принципом индивидуализации уголовной ответственности и наказания.

В связи с введением в УК РФ понятия «уголовный проступок» в проекте федерального закона предлагается предусмотреть новое по своей правовой природе основание освобождения от уголовной ответственности для лиц, совершивших уголовный проступок впервые, которое обусловлено и предопределено характером и минимальной степенью общественной опасности этого деяния, данными о личности. Речь идет о введении в УК РФ гл. 15.2 «Иные меры уголовно-правового характера, применяемые при освобождении от уголовной ответственности», куда должны войти, согласно проекту ФЗ, такие меры уголовно-правового характера, как судебный штраф, обязательные или исправительные работы. Анализ новых (обязательные и исправительные работы) иных мер уголовного правового характера, применяемых при освобождении от уголовной ответственности, позволяет сделать вывод, что по своей сути они аналогичны предусмотренным УК РФ видам уголовного наказания, предусмотренным ст. 49 УК РФ («Обязательные работы») и ст. 50 УК РФ («Исправительные работы»). При этом Верховный суд РФ предлагает в два раза снизить размер установленного срока обязательных работ, как иной мерой уголовно-правового характера по сравнению с обязательными работами как уголовным наказанием<sup>3</sup>. Аналогичным образом вдвое снижен размер установленного срока исправительных работ и размер удержания заработной платы

<sup>3</sup> В соответствии с ч. 2 ст. 49 УК РФ, обязательные работы устанавливаются на срок от шестидесяти до четырехсот восьмидесяти часов и отбываются не свыше четырех часов в день. Согласно проекту ФЗ, обязательные работы как вид иной меры уголовно-правового характера устанавливаются на срок от тридцати до двухсот сорока часов и отбываются не свыше четырех часов в день (проект ст. 104.6 УК РФ).



в доход государства<sup>4</sup>. Какие-либо изменения в ст.ст. 104.4 и 104.5 УК РФ, касающихся применения судебного штрафа как основания освобождения от уголовной ответственности, не предлагаются.

Автор настоящей статьи, в целом соглашаясь с необходимостью введения понятия уголовного проступка в УК РФ, предлагает свою концепцию уголовного проступка, суть которой будет изложена ниже.

Определить юридическую природу и сущность уголовного проступка, по мнению автора, возможно лишь через призму понятий уголовной ответственности и преступления.

В уголовно-правовой науке неоднократно предпринимались попытки на основе анализа и обобщения известных теоретических концепций выработать оригинальное и универсальное понимание уголовной ответственности. Вместе с тем данные попытки до настоящего времени успехом не увенчались, поскольку единого взгляда на сущность уголовной ответственности среди отечественных ученых-юристов не существует. Приведем в качестве примера шесть различных точек зрения на то, чем же является уголовная ответственность:

1) обязанность виновного лица дать отчет в совершенном преступлении, подвергнуться мерам государственного воздействия, быть осужденным от имени государства, претерпеть наказание<sup>5</sup>;

2) правовое последствие совершенного преступления, заключающееся в ограничениях правового статуса виновного, в возложении определенных принудительно-воспитательных мер<sup>6</sup>;

3) совокупность всех мер уголовно-правового воздействия, применяемых к лицу, совершившему преступление<sup>7</sup>;

4) средства уголовно-правового воздействия, направленные на ограничение прав и свобод лица, совершившего преступление и признанного виновным приговором суда<sup>8</sup>;

5) реализацию государством и лицом, совершившим преступление, их взаимных прав и обязанностей в рамках охранительного уголовно-правового отношения после вступления в силу приговора суда<sup>9</sup>.

Наиболее удачным представляется определение содержания уголовной ответственности, данное В. В. Мальцевым, который указывает, что уголовной ответственностью является ухудшение правового статуса лица, основанное на уголовном законе и определяемое совершенным преступлением, которое заключается в лишении или ограничении его прав и свобод, либо иное порицание виновного, выраженное в обвинительном приговоре суда<sup>10</sup>.

Как видим, даже краткий обзор мнений свидетельствует о сложности и многоплановости проблемы определения понятия

<sup>4</sup> В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 50 УК РФ, исправительные работы устанавливаются на срок от двух месяцев до двух лет, из заработной платы осужденного к исправительным работам производятся удержания в доход государства в размере, установленном приговором суда, в пределах от пяти до двадцати процентов. Согласно проекту ФЗ, исправительные работы как вид иной меры уголовно-правового характера, устанавливаются на срок от одного месяца до одного года, из заработной платы лица производятся удержания в доход государства в размере, установленном решением суда, в пределах от пяти до 10 процентов (проект ст. 104.7 УК РФ).

<sup>5</sup> Карпушин, М. П., Курляндский, В. И. Уголовная ответственность и состав преступления. М., 1974. С. 21–22; Брайнин Я. М. Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве. М., 1963. С. 25–26.

<sup>6</sup> Тарбагаев, А. Н. Ответственность в уголовном праве // Известия вузов. Правоведение. 1994. № 3. С. 104; Прохоров, В. С., Кропачев, Н. М., Тарбагаев, А. Н. Механизм уголовно-правового регулирования: норма, правоотношение, ответственность. Красноярск, 1989. С. 155 и др.

<sup>7</sup> Наумов, А. В. Российское уголовное право. Общая часть. Курс лекций. М., 1996. С. 246; Сухарева Н. Д. Общеуголовное освобождение от ответственности в Российском уголовном праве. М., 2005. С. 23.

<sup>8</sup> Ширшов, А. А. Уголовная ответственность: проблемы понятия и дифференциации: Дис. канд. юрид. наук. Владивосток, 2004. С. 12.

<sup>9</sup> Лесниченко, И. П. Уголовная ответственность: понятие и проблемы реализации: Дис. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005. С. 13.

<sup>10</sup> Мальцев, В. В. Введение в уголовное право. Волгоград, 2000. С. 186.



«уголовная ответственность». Вместе с тем очевидно, что абсолютно все исследователи совершенно справедливо рассматривают уголовную ответственность в связи с фактом совершения преступления.

Нормативное определение основания уголовной ответственности закреплено законодателем в ст. 8 УК РФ, которая гласит, что основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного настоящим Кодексом.

Упоминание в тексте закона об основании ответственности в единственном числе следует приветствовать. Даже теоретическое признание нескольких оснований ответственности неправильно, поскольку повод к наступлению уголовной ответственности, должен быть только одним. Иное приводило бы к наличию двух (или более) возможных обстоятельств, каждое из которых независимо от другого для принятия аналогичного решения (наступлению уголовной ответственности).

В тексте ст. 8 УК РФ говорится о деянии, содержащем все признаки состава преступления, а потому необходимо в первую очередь выяснить, чем же является это деяние? Несомненно, деянием, признаки которого предусмотрены в УК РФ, является преступление.

Преступление является исторически изменчивой социальной категорией, тесно связанной с другими, обуславливающими ее появление и существование социальными явлениями.

Круг деяний, относимых к числу преступных, само понятие преступления менялись со сменой общественно-экономических формаций, проводимой государством уголовной политики, но социальная сущность преступления, которая характеризуется его

общественной опасностью, оставалась неизменной.

Согласно ч. 1 ст. 14 УК РФ, преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания.

В доктрине уголовного права под «деянием» выступает такой акт поведения человека, выраженный в активной либо пассивной форме, который способен причинить опасные для общества последствия.

Если кратко рассмотреть признаки преступления, исходя из его законодательного определения, можно выделить четыре признака преступления: противоправность, общественная опасность, виновность, наказуемость.

Первый и наиболее важный для дальнейшего рассуждения признак преступления — общественная опасность. В современной теории общественную опасность можно понимать как объективное свойство деяний, которые влекут негативные последствия или содержат угрозу наступления таких последствий в социальной действительности, нарушают порядок сложившейся системы общественных отношений<sup>11</sup>.

Опасность заключена в самом действии или бездействии лица, которое по своим внутренним характеристикам и свойствам является негативным социальным отклонением, угрожающим стабильности общества и безопасности составляющих его членов<sup>12</sup>. Общественная опасность преступления многопланова, она обусловлена комплексом исторически изменяющихся факторов, среди которых определяющими являются социально-экономические и политические. Опираясь на них, законодатель выбирает тот круг деяний, которые следует признать общественно опасными, а соответственно, преступными.

<sup>11</sup> Кашепов, В. П. О разграничении пределов административной и уголовной ответственности / Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: Материалы для VIII Ежегодных научных чтений памяти профессора С. Н. Братуся / Отв. ред. Н. Г. Доронина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2013. С. 102

<sup>12</sup> Пудовочкин, Ю. Е. Учение о преступлении: избранные лекции. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 22–23.



Общественная опасность имеет свою специфику, выражающуюся в таком качественном показателе, как «характер» и количественном — «степень». Именно эти два свойства позволяют отличать преступление от смежных с ним деяний, а также разграничивать преступления, которые составляют определенную группу.

Характер общественной опасности преступления определяется ценностью его объекта, значимостью общественных отношений, неприкосновенности которых оно угрожает. При этом, чем значимее объект посягательства, тем выше характер общественной опасности (например, преступления против жизни являются более опасными, чем преступления против собственности)<sup>13</sup>.

Степень общественной опасности способствует сравнительному анализу преступлений одного и того же характера, т.е. одного вида. Судить о степени опасности преступления необходимо на основе анализа всей совокупности объективных и субъективных признаков преступления. Внешняя, юридическая оценка степени общественной опасности проявляется в различных санкциях, т.е., для того чтобы сравнить степень общественной опасности двух преступлений, следует сравнить их санкции.

Вторым признаком преступления является противоправность. Указанный признак основывается на важнейшем постулате уголовного права *nullum crime sine lege* («нет преступления без указания на него в законе»). Противоправность означает запрещенность уголовным кодексом, т.е. лишь то деяние является преступлением, которое запрещено уголовным законом. Уголовный кодекс содержит исчерпывающий перечень деяний, признаваемых преступлениями. В соответствии со ст. 3 УК только уголовный закон определяет преступность дея-

ния, а также его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия.

Следующий признак преступления — виновность, является одним из базовых принципов уголовного права и находит отражение в ч. 1 ст. 5 УК РФ, согласно которой лицо подлежит уголовной ответственности только за те общественно опасные действия (бездействие) и наступившие общественно опасные последствия, в отношении которых установлена его вина.

Не менее важным признаком преступления является наказуемость. Каждая статья Особенной части УК имеет диспозицию и санкцию, где соответственно определены уголовно-правовой запрет и мера наказания за него. Однако следует учитывать, что наказуемость предполагает возможное наказание за совершение преступного деяния, поскольку в уголовном законе предусмотрен целый ряд норм, допускающих возможность, при наличии определенных условий, освобождения от уголовной ответственности и наказания<sup>14</sup>.

Возвращаясь к поставленной проблеме, необходимо отметить, что идея выделения категории уголовных проступков с некоторой периодичностью поднималась в отечественной науке, но однозначного решения вопроса о природе проступка, о сущности порождаемых им отношений, их субъектном составе и содержании до сих пор нет<sup>15</sup>.

По мнению автора, к уголовным проступкам, являющимся разновидностью именно преступного деяния, но с меньшей степенью общественной опасности, чем преступление, необходимо избирательно отнести некоторые преступления небольшой тяжести, малозначительные деяния и административные деликты, не соответствующие содержанию административного права.

<sup>13</sup> Уголовное право: учебник для бакалавров: в 2 тт. Т. 1. Общая часть / Отв. ред. И. А. Подройкина, Е. В. Серегина, С. И. Улезько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2013. С. 94.

<sup>14</sup> Уголовное право. Общая и Особенная части: Учебник для вузов / Н. И. Ветров, Г. В. Дашков, В. И. Динека и др.; под ред. Н. Г. Кадникова. М.: Городец, 2006. С. 89.

<sup>15</sup> См.: Костяркина, И. О. Преступление и проступок в советском уголовном праве. Автореферат дис... канд. юрид. наук. М., 1988; Кодекс уголовных проступков. Проект. М., 1973; Логецкий, А. А. Преступление и проступок в уголовном праве XIX — начала XX веков: дис... канд. юрид. наук. М., 2003.

При этом, соглашаясь в целом, как уже подчеркивалось выше, с идеей Верховного суда РФ о введении в УК РФ уголовного проступка, законодательное закрепление его понятия должно найти отражение в ст. 14 УК РФ («Понятие преступления»), которая должна быть изменена соответствующим образом — «Понятие преступления и уголовного проступка».

Автор предлагает собственное определение уголовного проступка следующего содержания: «Уголовным проступком признается виновно совершенное деяние, способное причинить вред охраняемым уголовным законом общественным отношениям, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой любого из предусмотренных наказаний, кроме лишения свободы. Уголовным проступком также признается действие (бездействие), формально содержащее признаки состава преступления, предусмотренного настоящим Кодексом, однако в силу меньшей степени общественной опасности таковым не являющееся».

Указанное определение позволяет выявить содержание и признаки уголовного проступка, которые будут иметь существенные сходства с таковыми, установленными для преступления.

Во-первых, уголовный проступок представляет собой деяние, то есть акт поведения человека, выраженный в форме действия либо бездействия (активность/пассивность актора). Во-вторых, как и преступление, уголовный проступок способен причинить различные общественно опасные последствия, которые могут выражаться в виде физического, материального и морального ущерба личности, причинения вреда окружающей среде, экономике и т.п.

Исходя из предложенного определения, уголовный проступок будет характеризоваться четырьмя признаками: общественной опасностью, противоправностью, виновностью и наказуемостью.

Содержательно данные признаки отличаются от таковых, предусмотренных для преступления, только в двух аспектах.

Во-первых, степень общественной опасности уголовного проступка значительно ниже, во-вторых, в рамках наказуемости не предполагается применение к лицу такого вида наказания, как лишение свободы.

По мнению автора, разработанное в теории уголовного права учение о составе преступления, вполне применимо к уголовному проступку. В составе уголовного проступка целесообразно выделять: 1) объект посягательства, представляющий собой общественные отношения, охраняемые уголовным законом; 2) объективную сторону, включающую деяние, причиняющее вред, ущерб объекту; 3) субъект, т.е. сам деятель; 4) субъективную сторону, т.е. психическую деятельность лица, непосредственно связанную с совершением уголовного проступка.

Установление уголовной ответственности за совершение уголовного проступка вполне соответствует задачам уголовного права, в том числе и таким, как охрана социально важных объектов от преступных посягательств, общее предупреждение преступности, воспитательная задача, поскольку включение в текст закона нормы об ответственности за уголовный проступок, являющийся общественно опасным деянием, будет обладать мощным превентивным значением.

Кроме того, наличие уголовного проступка в действующем УК РФ позволит в рамках либерализации и гуманизации уголовной политики при наличии социально-правовой обусловленности не полностью декриминализовать те или иные деяния, упраздняя таким образом уголовную ответственность за них, а плавно снижать меры уголовно-правового воздействия, наблюдая позитивную или негативную реакцию социума на такое снижение.

Таким образом, по мнению автора, предложенный Верховным судом РФ законопроект является серьезным шагом на пути дальнейшей либерализации уголовного закона. Вместе с тем предложенное определение уголовного проступка требует доработки, как и предложение по применению



в отношении лиц, совершивших уголовный проступок, «иных мер уголовно-правового характера», что влечет их освобождение от уголовной ответственности. По мнению автора, такие предложения не согласуются с общепризнанным учением об уголовной ответственности, её дифференциацией, учением о преступном деянии.

### Библиографический список

1. Кодекс уголовных проступков. Проект. М., 1973.
2. Брайнин, Я. М. Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве. М., 1963, 275 с.
3. Пудовочкин, Ю. Е. Учение о преступлении: избранные лекции. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрлитинформ, 2010., 276 с.
4. Петров, Г. И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1972., 157 с.
5. Сухарева, Н. Д. Общеуголовное освобождение от ответственности в российском уголовном праве. М., изд-во «ИЛЕКСА», 2005., 264 с.
6. Наумов А. В. Российское уголовное право. Общая часть. Курс лекций. М., изд-во «БЕК», 1996. 560 с.
7. Мальцев, В. В. Введение в уголовное право. Волгоград, изд-во «ВЮИ МВД России», 2000., 204 с.
8. Тарбагаев, А. Н. Ответственность в уголовном праве // Известия вузов. Правоведение. 1994. № 3., с. 102–106.
9. Карпушин, М. П., Курляндский, В. И. Уголовная ответственность и состав преступления. М., «Юридическая литература», 1974., 232 с.
10. Прохоров, В. С., Кропачев, Н. М., Тарбагаев А. Н. Механизм уголовно-правового регулирования: норма, правоотношение, ответственность. Красноярск, 1989., 203 с.
11. Уголовное право: учебник для бакалавров: в 2 т. Т. 1. Общая часть / Отв. ред. И. А. Подройкина, Е. В. Серегина, С. И. Улезько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2013., 587 с.
12. Уголовное право. Общая и Особенная части: Учебник для вузов / Н. И. Ветров, Г. В. Дашков, В. И. Динека и др.; под ред. Н. Г. Кадникова. М.: Городец, 2006., 912 с.
13. Кашепов, В. П. О разграничении пределов административной и уголовной ответственности / Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: Материалы для VIII Ежегодных научных чтений памяти проф. С. Н. Братуся / Отв. ред. Н. Г. Дорониной. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2013. с. 91–110.
14. Костяркина, И. О. Преступление и проступок в советском уголовном праве. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 1988., 21 с.
15. Лесниченко, И. П. Уголовная ответственность: понятие и проблемы реализации: дис... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005., 178 с.
16. Логецкий, А. А. Преступление и проступок в уголовном праве XIX — начала XX веков: дис... канд. юрид. наук. М., 2003., 176 с.
17. Ширшов, А. А. Уголовная ответственность: проблемы понятия и дифференциации: дис... канд. юрид. наук. Владивосток, 2004., 202 с.



**Чумаков Алексей Вадимович**

*Преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики*

*Алтайского государственного университета*

*E-mail: gulinaalyona@mail.ru*

## **ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ И НАПРАВЛЕНИЯ РАССЛЕДОВАНИЯ МОШЕННИЧЕСТВА ПРИ ПОЛУЧЕНИИ ВЫПЛАТ**

### **Аннотация.**

Предмет исследования: особенности расследования мошенничества при получении выплат, ответственность за которое предусмотрена ст. 159.2 УК РФ.

Целью настоящей статьи является анализ некоторых направлений расследования мошенничеств при получении выплат, в том числе имеющих организованный и организованно-коррупционный характер, как наиболее сложных в плане выявления и расследования преступных посягательств.

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

Автор отмечает, что большинство выявляемых в стране преступлений, предусмотренных ст. 159.2 УК РФ, относится к типу «бытовых», одноэпизодных, достаточно несложных в выявлении и расследовании. Обращается внимание, что наряду с ними совершаются и мошенничества при получении выплат, носящие организованный и организованно-коррупционный характер. Такие виды мошенничества обладают высокой степенью общественной опасности, сложны в плане доказывания вины лиц, их совершающих, характеризуются активным противодействием уголовному преследованию со стороны лиц, причастных к их совершению. Автор анализирует эти виды преступных посягательств, предлагает рекомендации по выявлению и раскрытию таких преступлений.

Выводы исследования могут быть использованы для целей оптимизации выявления и расследования мошенничества при получении выплат.

**Ключевые слова:** мошенничество при получении выплат, организованная преступная деятельность, коррупционные преступления, преступления, связанные с незаконным получением материнского капитала, «бытовое» мошенничество.

***Chumakov Alexey V.***

*Professor of department of criminal trial and criminalistics of the Altai state university*

*E-mail: gulinaalyona@mail.ru*

### **Abstract.**

The subject of the study: the specifics of fraud investigation when receiving payments, the responsibility for which is provided for in Art. 159.2 of the Criminal Code.

The purpose of this article is to analyze some areas of fraud investigation in obtaining payments, including those having an organized and organized-corrupt nature, as the most difficult in terms of identifying and investigating criminal assaults.

The methodology of the research was comparative, formal-legal, analytical, system methods.

The author notes that most of the crimes identified in the country, stipulated by Art. 159.2 of the Criminal Code of the Russian Federation, refers to the type of «household», one-episode, quite sim-



ple in identifying and investigating. Attention is drawn to the fact that along with them frauds are also committed when receiving payments, which are organized and organized and corrupt. Such types of fraud have a high degree of public danger, are complex in terms of proving the guilt of the persons who commit them, are characterized by active opposition to criminal prosecution by the persons involved in their commission. The author analyzes these types of criminal encroachments, suggests recommendations for the identification and disclosure of such crimes.

The findings of the study can be used to optimize the detection and investigation of fraud when receiving payments.

**Keywords:** fraud on receipt of payments, organized criminal activity, corruption crimes, crimes related to the illicit acquisition of maternity capital, «domestic» fraud.

Несмотря на то, что мошенничество при получении выплат (ст. 159.2 УК РФ) как самостоятельный состав преступления, специальный по отношению к общему составу мошенничества (ч. 1 ст. 159 УК РФ) был введен только Федеральным законом от 29 ноября 2012 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>, данный вид мошенничества с криминалистической точки зрения существовал всегда, есть, был и остается одним из наиболее общественно опасных разновидностей хищений.

Вместе с тем изучение правоприменительной практики по уголовным делам о мошенничестве при получении выплат демонстрирует важную закономерность. Так, при совершении данного вида мошенничества преступниками более чем в 80% случаев<sup>2</sup> совершались сопутствующие преступления: иные преступления в сфере экономики, прежде всего, хищения (ст. 158–160 УК РФ и др.), взяточничество и иные коррупцион-

ные (ст. 285, 291–291.2 УК РФ и др.), иные сопутствующие: приобретение или сбыт официальных документов и государственных наград (ст. 324 УК РФ), подделка официального документа (ч. 1 ст. 327 УК РФ), использование заведомо подложного документа (ч. 3 ст. 327 УК РФ) и др.

Данная закономерность мошенничества при получении выплат, безусловно, имеет важное криминалистическое значение, равно как и следующая. В рамках проводимого исследования мы обратились к методу экспертных оценок. По результатам интервьюирования специально отобранных экспертов — сотрудников оперативных и следственных подразделений органов внутренних дел, имеющих значительный опыт выявления и расследования мошенничества при получении выплат<sup>3</sup>, а также адвокатов, имеющих столь же обширный опыт защиты подозреваемых и обвиняемых по данной категории уголовных дел<sup>4</sup>, были выдвинуты и проверены некоторые гипотезы, что по-

<sup>1</sup> О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 29.11.2012 № 207-ФЗ: принят ГД ФС РФ 23 ноября 2012 г., одобрен СФ ФС РФ 28 ноября 2012 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 49. — Ст. 6752.

<sup>2</sup> Данная информация получена по результатам обобщения 100 приговоров, вынесенных судами Новосибирской области и других регионов Российской Федерации по уголовным делам о преступлении, предусмотренном ст. 159.2 УК РФ. Материалы обобщения доступны для скачивания и размещены по следующему электронному адресу: <https://1drv.ms/x/s!As9o6v7SEK0Ti2XgXJVdVzKhLcB2>.

<sup>3</sup> В числе экспертов данной категории методом анкетирования было опрошено 29 сотрудников органов внутренних дел, имеющих стаж оперативной и следственной работы не менее 5 лет на должностях младшего и старшего начальствующего состава в подразделениях ОВД по борьбе с экономическими преступлениями и противодействию коррупции следственного департамента МВД России.

<sup>4</sup> В числе экспертов данной категории было опрошено 12 адвокатов, имеющих практический опыт осуществления защиты по уголовным делам о мошенничестве при получении выплат, со стажем адвокатской деятельности соответствующего профиля более 5 лет. 8 человек из числа данной категории экспертов имеют опыт следственной работы в органах внутренних дел и других правоохранительных органах — более 10 лет.

зволило прийти к следующим важным для настоящего исследования выводам.

Была составлена криминалистическая типология мошенничества при получении выплат. Основанием типизации послужил признак уровня организованности и коррумпированности выявляемых мошенничеств данного типа. По указанному признаку-основанию можно выделить три типа анализируемых преступлений:

- 1) «бытовое» мошенничество при получении выплат (тип 1);
- 2) «организованное» мошенничество при получении выплат (тип 2);
- 3) «организованно-коррумпированное» мошенничество при получении выплат (тип 3).

Эксперты подтвердили гипотезу исследования о том, что наиболее опасными типами мошенничества при получении выплат является не «бытовой» его тип, а прежде всего — типы «организованного» и «организованно-коррумпированного» мошенничества. Важность выделения данной типологии трудно переоценить, поскольку она имеет системный характер и выражается во многих (вернее, во всех) аспектах методики расследования этих преступлений, прежде всего, в необходимости выделения основных стратегических целей и направлений расследования мошенничества при получении выплат. К числу таковых мы относим:

- выявление, раскрытие и расследование, прежде всего, организованной преступной деятельности в данной сфере, то есть «организованного» и «организованно-коррумпированного» мошенничества;
- изобличение, прежде всего, организаторов, руководителей, наиболее активных членов организованных преступных групп и организованных преступных сообществ (далее — ОПГ и ОПС), «профессиональных» преступников («фальсифика-

торов» и других), участвующих в совершении преступлений, их осуждение;

- пресечение деятельности ОПГ и ОПС в соответствующей сфере, выявление и разрушение коррупционных связей преступных формирований с последующим расследованием всех сопутствующих коррупционных преступлений и осуждением виновных;
- активная криминалистическая профилактика мошенничества при получении выплат на районном, региональном и общегосударственном (федеральном) уровнях путем выявления и устранения причин и условий этих преступлений (прежде всего организованных и организовано-коррумпированных), правового просвещения участников уголовного судопроизводства, прежде всего непрофессиональных, а также широких слоев населения.

Данные стратегические цели (они же и направления расследования) выделены нами на основе двух научных концепций. Первая из них — концепция Н. П. Яблокова. Так, в ряде публикаций автор выделил основные стратегические цели следственных и оперативно-розыскных подразделений правоохранительных органов по расследованию и раскрытию преступлений, совершенных организованными преступными формированиями, а также соответствующие этим целям «частно-тактические и более общие» задачи<sup>5</sup>.

Как верно, в том числе и для задач настоящего исследования, отмечает Н. П. Яблоков, решение этих целей и задач может позволить уже на стадии расследования, еще до его окончания, пресечь деятельность ОПГ, ОПС, лишить их руководства, а также поддержки со стороны коррумпированных чиновников, парализовать дальнейшую преступную деятельность<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Яблоков, Н. П. Организованная преступная деятельность: теория и практика расследования: учеб. пособие / Н. П. Яблоков. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. — С. 112–113.

<sup>6</sup> Там же. См. также: Яблоков, Н. П. Расследование организованной преступной деятельности. — М., 2002. — С. 106–107; Цит. По Яблоков, Н. П. Организованная преступная деятельность: теория и практика расследования: учеб. пособие / Н. П. Яблоков. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. — С. 140.



Важно отметить, что расследование всего спектра преступлений, связанных с мошенничествами при получении выплат, без учета предложенных на основании указанной концепции стратегических целей следует считать малоэффективным. Ведь выявление и изобличение только «бытовых», единично совершенных мошенничеств без изобличения и наказания организованных, профессионально действующих преступников, «фальсификаторов» и коррупционеров, без развала ОПГ и ОПС в соответствующей сфере (сферах) социальных выплат приводит лишь к тому, что одни «бытовые» преступники, получатели выплат, легко заменяются на других и организованные, коррумпированные формирования продолжают свою системную и крайне опасную для общества и государства преступную деятельность. Приведем характерный пример.

Приговором Кумторакалинского районного суда Республики Дагестан Д. осуждена по ч. 3 ст. 159.2 и ч. 1 ст. 159.2 УК РФ за совершение двух мошенничеств при получении выплат при следующих обстоятельствах<sup>7</sup>.

Д. с целью незаконного получения средств материнского (семейного) капитала в неустановленном месте вступила в предварительный сговор с неустановленным следствием лицом, которому заказала изготовление фиктивного медицинского свидетельства о рождении ребенка. В дальнейшем, получив данное поддельное медицинское свидетельство о рождении ребенка, Д. представила его в орган ЗАГСа, где получила свидетельство о рождении ребенка. После чего Д. представила данное свидетельство вместе с другими необходимыми документами в региональное управление Пенсионного фонда РФ, на основании чего получила государственный сертификат на материнский (семейный) капитал в размере 408960,50 рублей. Похищенные таким образом денежные средства Д. направила в счет погашения кредитной задолженности по договору ипотечного кредитования. Судом

Д. была осуждена к наказанию в виде штрафа в размере сто тридцать тысяч рублей.

Укажем, что преступление было выявлено в ходе проверки правильности назначения выплат материнского (семейного) капитала в 2015 году, проведенной сотрудниками регионального управления Пенсионного фонда РФ. В ходе данной проверки был направлен запрос в медицинское учреждение, где якобы было выдано Д. медицинское свидетельство о рождении ребенка, по результатам которого была установлена подложность соответствующих документов, представленных Д. для начисления пособия.

Показательным в рассматриваемом отношении является то обстоятельство, что следствию не удалось установить и нейтрализовать «источник» получения Д. подложного документа. Соответственно, не удалось пресечь организованную преступную деятельность, которая, по сути, выступила решающим фактором, определившим готовность (во многих случаях, убежденность «бытового» мошенника относительно высокого качества приобретаемых подложных документов, что является важным обстоятельством формирования уверенности в безнаказанности) и возможность совершения Д. «бытового» мошенничества при получении выплат. Полагаем, что расследование мошенничества при получении выплат должно иметь стратегической целью необходимость обнаружения и пресечения данных сопутствующих организованных, совершаемых на профессиональной основе преступлений.

Разумеется, до тех пор, пока из этой деятельности можно извлекать преступные доходы в крупном и особо крупном размере, преступники будут только плодиться, преступная деятельность будет только совершенствоваться. К сожалению, именно на такой малоэффективный путь в настоящее время направлена большая часть усилий всех правоохранительных органов. Несправедливым по отношению к практическим работникам было

<sup>7</sup> Приговор Кумторакалинского районного суда Республики Дагестан от 24.03.2015 № 1-24/2015 // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/Keepn6cMTZF> (дата обращения 03.02.2017)



бы утверждение о том, что преступления 2-го и 3-го типа (организованные и организовано-коррупцированные) не выявляются совсем.

Так, по одному из успешно расследованных уголовных дел Б. вступил в сговор с М., которая имела государственный сертификат на получение материнского (семейного) капитала, полученный после рождения второго ребенка. Умысел Б. был направлен на обналичивание средств материнского (семейного) капитала. Б. предложил М. предоставить в отделение Пенсионного фонда РФ подготовленные им фиктивные документы (договор купли-продажи жилого дома с умышленно завышенной стоимостью домовладения, договор займа между М. и ООО «К.»), написав при этом заявление о переводе денежных средств материнского (семейного) капитала на расчетный счет ООО, как организации, предоставившей займ, посредством которого она улучшила жилищные условия своей семьи. Б. пояснил М., что после перечисления Пенсионным фондом РФ денежных средств материнского (семейного) капитала на расчетный счет ООО «К.», похищенные денежные средства будут поделены между ними. При этом Б. получит за свои преступные действия 100 тыс. рублей.

Ввиду того, что подсудимая М. на тот момент не работала, не обладала денежными средствами на приобретение жилья, Б., реализуя преступные намерения, действуя в составе группы лиц по предварительному сговору, формально трудоустроил ее в ООО, директором которого являлась его знакомая. Б., действуя совместно и согласованно с М., оформил фиктивный договор займа о предоставлении заемных денежных средств в сумме 350 тыс. рублей на приобретение жилья М., в действительности не намереваясь предоставлять указанные денежные средства. М. выдала Б. доверенность на предоставление ее интересов при заключении сделки купли-продажи недвижимости и последующей государственной регистрации

перехода права собственности. После этого, Б., исполняя свою роль в преступном сговоре, заключил договор купли-продажи указанного жилого дома с третьим лицом, дом которого был оценен в 30 тыс. рублей. При совершении сделки Б. умышленно указал в тексте договора ложные сведения о том, что приобретает именно жилой дом по цене 355 тыс. руб. Затем Б. передал М. пакет подготовленных им документов, содержащих ложные сведения. После этого М. оформила и предоставила в Пенсионный фонд РФ заявление о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий. На основании ее заявления сотрудники Пенсионного фонда РФ подготовили решение об удовлетворении заявления о распоряжении средствами материнского капитала на сумму 343378 руб. Действия Б. и М. были квалифицированы по ч. 3 ст. 159.2 УК РФ, иными словами, по факту совершения мошенничества при получении выплат в крупном размере или с использованием своего служебного положения. Судом Б. был осужден к четырем годам и одному месяцу лишения свободы условно<sup>8</sup>. Важно то, что судом было установлено 14 эпизодов преступной деятельности Б. и других лиц, которая носила организованный характер, отражающий слаженный механизм совершения преступления.

Именно многоэпизодность в большинстве случаев совершения подобных преступлений является тем фактором, в результате которого удастся выявить и раскрыть серийные организованные мошенничества при получении материнского (семейного) капитала и других социальных выплат. Рассмотренное выше преступление удалось выявить в ходе обращения должностных лиц регионального управления Пенсионного Фонда РФ в прокуратуру и проверки, инициированной ими. В ходе данного мероприятия было установлено, что жилые помещения, для компенсации затрат на приобретение которых заявителям начислялись средства материнского (семейного) капита-

<sup>8</sup> Приговор Автозаводского районного суда г. Нижнего Новгорода № 1-13/2013 // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/PtGKOCwYWAms/> (дата обращения 05.02.2017).



ла, находятся в аварийном состоянии. Далее было также установлено, что приобретаемая стоимость, указанная в договорах купли-продажи данных жилых домов, является не соответствующей их реальной рыночной стоимости. При визуальном осмотре одного из таких домов, проведенном при проверке сотрудниками прокуратуры, было установлено, что в доме длительное время никто не жил. В результате проверки были также проанализированы иные материалы выплатных дел, по которым одним из участников преступного механизма купли-продажи выступала организация, выдавшая займ на приобретение данных домов и возглавляемая Б. Таким образом, с использованием принципа наступательности удалось выя-

вить серию мошеннических посягательств (14 эпизодов) на средства материнского (семейного) капитала.

Однако повторимся, что соответствующие крупные и сложные уголовные дела достаточно редки по сравнению с валом простых в расследовании<sup>9</sup> одноэпизодных дел о «бытовом» мошенничестве.

Вот почему основными целями нашего исследования являются те, что перечислены выше, поскольку они тесно связаны с разработкой теоретических основ и прикладных рекомендаций в рамках особенностей криминалистической методики расследования мошенничества при получении выплат, прежде всего организованных и коррумпированных типов этих преступлений.

#### Библиографический список

1. Зеленский, В. Д. Теоретические вопросы организации расследования преступлений: монография. — Краснодар: КубГАУ, 2011. — 156 с.
2. Яблоков, Н. П. Организованная преступная деятельность: теория и практика расследования: учеб. пособие / Н. П. Яблоков. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. — 223 с.
3. Яблоков, Н. П. Расследование организованной преступной деятельности. — М., 2002. — 172 с.

<sup>9</sup> По классификации В. Д. Зеленского. См.: Зеленский, В. Д. Теоретические вопросы организации расследования преступлений: монография. — Краснодар: КубГАУ, 2011. — С. 31–34.

---

# ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

---

**Скрынченко Борис Леонидович**

*Профессор кафедры таможенного права и организации таможенного дела  
Юридического института ФГБОУ ВО «Российский университет транспорта (МИИТ)»,  
кандидат экономических наук, профессор*

*E-mail: sbl-66@mail.ru*

**Мороз Владимир Дмитриевич**

*Доцент кафедры экономических теорий и военной экономики ФГКВООУ ВО  
«Военный университет» Министерства обороны Российской Федерации,  
кандидат исторических наук, доцент*

*E-mail: morozvladimir@rambler.ru*

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТАМОЖЕННОЙ СТОИМОСТИ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

### **Аннотация.**

Предмет исследования: методы установления стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей.

Целью настоящей статьи является рассмотрение вопросов определения таможенной стоимости как фактора пополнения государственного бюджета; проблем и перспектив развития установления таможенной стоимости в контексте проблематики совершенствования таможенного дела в современных условиях.

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

В работе на основе изучения действующего законодательства проведен анализ использования альтернативных методов определения таможенной стоимости. Сделан вывод о том, что вопрос установления стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей является весьма сложным в связи с тем, что в существующем законодательстве приняты достаточно четкие правила ее определения. Присутствуют предложения по оптимизации развития направлений по вопросам таможенной стоимости.

Выводы исследования могут быть использованы в дальнейших исследованиях по таможенной стоимости как в России, так и в других странах-членах ЕАЭС, а также для совершенствования правового регулирования таможенной стоимости.

**Ключевые слова:** таможенная стоимость; сделка; методы определения таможенной стоимости; платежи; пошлина; цена; товар.

***Skrynchenko Boris L.***

*Professor of customs law and customs Affairs. Law Institute of the Russian University of transport  
(MIIT), candidate of economic Sciences, Professor*

*E-mail: sbl-66@mail.ru*

---



**Moroz Vladimir D.**

*Docent of the Department of economic theories and military economy. Federal state military educational institution of higher professional education «Military University» of the Ministry of defence of the Russian Federation (FGKVOU VO «Military University» Ministry of defense of the Russian Federation), candidate of historical Sciences, associate Professor*

*E-mail: morozv.vladimir@rambler.ru*

**Abstract.**

Subject of research: methods of determining the value of goods for the purpose of calculating customs duties.

The purpose of this article is to consider the definition of customs value as a factor of replenishment of the state budget; problems and prospects of the establishment of customs value in the context of the improvement of customs in modern conditions.

The research methodology consisted of formal-legal, analytical methods, and a systematic approach.

Based on the study of the current legislation, the paper analyzes the use of alternative methods for determining customs value. It is concluded that the issue of determining the value of goods for the purpose of calculating customs duties is very difficult due to the fact that the existing legislation has adopted fairly clear rules for determining it. There are proposals to optimize the development of areas on customs value.

The findings of the study can be used in further studies on customs value both in Russia and in other EAEU member States, as well as to improve the legal regulation of customs value.

**Keywords:** customs value; transaction; methods of determining the customs value; payments; fee; price; goods.

Необходимость развития экономики любого государства требует постоянного финансирования различных отраслей народного хозяйства, которое, в основном, осуществляется из государственного бюджета. В связи с этим требуется его своевременное пополнение. В большинстве государств львиную долю доходов бюджета составляют налоговые поступления, частью которых являются таможенные платежи.

В связи с этим одной из актуальных проблем совершенствования таможенного дела в современных условиях является необходимость правильного и своевременного установления стоимости товара, определяемой в целях исчисления таможенных платежей, подлежащих перемещению через территорию, на которой в полной мере действует таможенное законодательство.

Установление стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей имеет существенное значение для применения мер таможенно-тарифного регулирования, поскольку от того, как определяется размер стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей, зависит сумма таможенных пошлин и косвенных налогов, взимаемых при импорте, а в некоторых случаях — размер таможенных платежей.

Стоимость товара, определяемая в целях исчисления таможенных платежей, используется для целей применения мер таможенного регулирования — начисления адвалорных пошлин.

Сведения о таможенной стоимости товаров заявляются в декларации на товары и декларации таможенной стоимости и являются сведениями, необходимыми для таможенных целей<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Решение Комиссии Таможенного союза от 20.09.2010 № 376 (ред. от 04.09.2017) «О порядках декларирования, контроля и корректировки таможенной стоимости товаров». Изменения, внесенные Решением Коллегии ЕЭК от 04.09.2017 № 112, вступили в силу с даты вступления в силу Договора о Таможенном кодексе ЕАЭС от 11.04.2017 — с 1 января 2018 года // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза // URL: <http://www.tsouz.ru/>, 21.09.2010

Основные проблемы, которые возникают при установлении стоимости товара, в целях исчисления таможенных платежей: противодействие искажениям в установлении стоимости товара, в целях исчисления таможенных платежей; защита прав декларанта.

Установление стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей сопряжено со значительными трудностями, которые определяются рядом факторов: множественность цен на рынке; колебания цен в зависимости от качества и других коммерческих особенностей сделки; колебания цен из-за изменений конъюнктуры рынка.

Главный принцип установления стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей — использование цены сделки (закреплен в международных многосторонних соглашениях, в т.ч. и в рамках ВТО)<sup>2</sup>. Основное требование к цене сделки при ее использовании при определении таможенной стоимости: использовать в данных целях конкурентные цены свободного рынка, которые формируются в условиях нормальной конкуренции, в зависимости от соотношения спроса и предложения. Основные критерии при этом следующие:

1. Отсутствуют ограничения в отношении прав покупателя на пользование и распоряжение товарами, за исключением ограничений, которые:
  - ограничивают географический регион, в котором товары могут быть перепроданы;
  - существенно не влияют на стоимость товаров;
  - установлены актами органов Союза или законодательством государств-членов;
2. Продажа товаров или их цена не зависят от каких-либо условий или обязательств, влияние которых на цену товаров не может быть количественно определено;
3. Никакая часть дохода или выручки от последующей продажи, распоряжения

иным способом или использования товаров покупателем не причитается прямо или косвенно продавцу, кроме случаев, когда в соответствии со ст. 40 ТК ЕАЭС могут быть произведены дополнительные начисления;

4. Покупатель и продавец не являются взаимосвязанными лицами, или покупатель и продавец являются взаимосвязанными лицами таким образом, что стоимость сделки с ввозимыми товарами приемлема для таможенных целей.

В случае если продавец и покупатель являются взаимосвязанными лицами и при этом на основе информации, представленной декларантом или полученной таможенным органом иным способом, таможенный орган обнаружит признаки того, что взаимосвязь между продавцом и покупателем повлияла на цену, фактически уплаченную или подлежащую уплате, то таможенный орган в письменной или электронной форме сообщает декларанту об этих признаках. В этом случае таможенный орган проводит таможенный контроль, в том числе анализ сопутствующих продаже обстоятельств.

Альтернативные методы установления стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей используются последовательно, если нельзя использовать цену сделки или предыдущий метод.

При определении таможенной стоимости ввозимых товаров по стоимости сделки с ними к цене, фактически уплаченной или подлежащей уплате за эти товары, добавляются следующие дополнительные начисления:

- 1) расходы в размере, в котором они осуществлены или подлежат осуществлению покупателем, но не включены в цену, фактически уплаченную или подлежащую уплате за ввозимые товары, к которым относятся:
  - а) вознаграждение посредникам (агентам) и вознаграждение брокерам, за

<sup>2</sup> Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.) // Официальный сайт Евразийского экономического союза // URL: <http://www.eaeunion.org/>, 12.04.2017



- исключением вознаграждения за закупку, уплачиваемого покупателем своему агенту (посреднику) за оказание по его представлению за пределами таможенной территории Союза услуг, связанных с покупкой ввозимых товаров;
- б) расходы на тару, если для таможенных целей она рассматривается как единое целое с ввозимыми товарами;
- в) расходы на упаковку ввозимых товаров, в том числе стоимость упаковочных материалов и работ по упаковке;
- 2) соответствующим образом распределенная стоимость следующих товаров и услуг, прямо или косвенно предоставленных покупателем бесплатно или по сниженной цене для использования в связи с производством и продажей ввозимых товаров для вывоза на таможенную территорию Союза, в размере, не включенном в цену, фактически уплаченную или подлежащую уплате за ввозимые товары:
- а) сырье, материалы, детали, полуфабрикаты и иные товары, из которых произведены (состоят) ввозимые товары;
- б) инструменты, штампы, формы и иные подобные товары, использованные при производстве ввозимых товаров;
- в) материалы, израсходованные при производстве ввозимых товаров;
- г) проектирование, разработка, инженерная, конструкторская работа, художественное оформление, дизайн, эскизы и чертежи, выполненные вне таможенной территории Союза и необходимые для производства ввозимых товаров;
- 3) часть дохода (выручки), полученного в результате последующей продажи, распоряжения иным способом или использования ввозимых товаров, которая прямо или косвенно причитается продавцу;
- 4) расходы на перевозку (транспортировку) ввозимых товаров до места прибытия таких товаров на таможенную территорию Союза, а если Комиссией в зависимости от вида транспорта, которым осуществляется перевозка (транспортировка) товаров, и особенностей такой перевозки (транспортировки) определены иные места, — до места, определенного Комиссией;
- 5) расходы на погрузку, разгрузку или перегрузку ввозимых товаров и проведение иных операций, связанных с их перевозкой (транспортировкой) до места прибытия таких товаров на таможенную территорию Союза, а если Комиссией в зависимости от вида транспорта, которым осуществляется перевозка (транспортировка) ввозимых товаров, и особенностей их перевозки (транспортировки) определены иные места, — до места, определенного Комиссией;
- б) расходы на страхование;
- 7) лицензионные и иные подобные платежи за использование объектов интеллектуальной собственности. При определении таможенной стоимости ввозимых товаров не должны добавляться к цене, фактически уплаченной или подлежащей уплате:
- а) платежи за право на воспроизведение (тиражирование) ввозимых товаров на таможенной территории Союза;
- б) платежи за право распределения или перепродажи ввозимых товаров, если такие платежи не являются условием продажи ввозимых товаров для вывоза на таможенную территорию Союза.
- В условиях, когда применение первого метода по ряду причин представляется невозможным, переходят к последовательному применению 2–6 методов, кроме методов 4–5, применение которых осуществляется в произвольном порядке.
- В случае если таможенная стоимость ввозимых товаров не может быть определена в соответствии со ст. 39 ТК ЕАЭС, таможенной стоимостью таких товаров является стоимость сделки с идентичными товарами, проданными для вывоза на таможен-

ную территорию Союза и ввезенными на таможенную территорию Союза в тот же или в соответствующий ему период времени, что и оцениваемые товары, но не ранее чем за 90 календарных дней до ввоза на таможенную территорию Союза оцениваемых товаров.

Аналогично с вывозимыми товарами: в случае если таможенная стоимость оцениваемых (вывозимых) товаров не может быть определена с использованием метода по стоимости сделки с вывозимыми товарами (метод 1), таможенная стоимость таких товаров определяется с использованием либо метода по стоимости сделки с идентичными товарами (метод 2), либо метода по стоимости сделки с однородными товарами (метод 3), либо метода сложения (метод 5)<sup>3</sup>.

Стоимостью сделки с идентичными товарами является таможенная стоимость этих товаров, определенная в соответствии со ст. 39 ТК ЕАЭС и принятая таможенным органом.

В случае если таможенная стоимость ввозимых товаров не может быть определена в соответствии со ст. ст. 39 и 41 ТК ЕАЭС, таможенной стоимостью таких товаров является стоимость сделки с однородными товарами, проданными для вывоза на таможенную территорию Союза и ввезенными на таможенную территорию Союза в тот же или в соответствующий ему период времени, что и оцениваемые товары, но не ранее чем за 90 календарных дней до ввоза на таможенную территорию Союза оцениваемых товаров.

При установлении однородности товаров необходимо учитывать ряд параметров: предназначение и характеристики, качество, обладание товарным знаком и имидж на рынке, страну происхождения.

Однотипные товары должны быть:

- проданы для ввоза на территорию РФ;
- импортированы одновременно или не ранее чем за 90 дней до ввоза товаров, подлежащих оценке;

- импортированы на тех же условиях и в тех же количествах, что и товары, подлежащие оценке;

Из общего числа цен тождественных товаров останавливают выбор на самой низкой.

В случае если таможенная стоимость ввозимых товаров не может быть определена в соответствии со ст. ст. 39, 41 и 42 ТК ЕАЭС, таможенная стоимость таких товаров определяется в соответствии со ст. 43, за исключением случаев, когда по заявлению декларанта очередность применения настоящей статьи и ст. 44 ТК ЕАЭС может быть изменена.

При этом можно осуществлять ряд вычетов из фактически уплаченной или подлежащей уплате цены:

- 1) вознаграждение посреднику (агенту), обычно выплачиваемое или подлежащее выплате, либо надбавка к цене, обычно производимая для получения прибыли и покрытия общих расходов (коммерческих и управленческих расходов) в размерах, обычно имеющих место в связи с продажей на таможенной территории Союза товаров того же класса или вида;
- 2) обычные расходы на осуществленные на таможенной территории Союза перевозки (транспортировку), страхование и иные связанные с такими операциями расходы;
- 3) таможенные пошлины, налоги, сборы и применяемые в соответствии с законодательством государств-членов иные налоги, подлежащие уплате в связи с ввозом и (или) продажей товаров на территориях государств-членов, включая налоги и сборы субъектов государств-членов, и местные налоги и сборы.

Установление стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей товара на основе пятого метода, основанного на сложении стоимости, предусматривает, что за цену сделки принимается такая цена товара, которая получается путем сложения:

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 06.03.2012 № 191 (ред. от 12.08.2015) «Об утверждении Правил определения таможенной стоимости товаров, вывозимых из Российской Федерации» // Российская газета, № 55, 14.03.2012.



- 1) расходов на изготовление или приобретение материалов и расходов на производство, а также на иные операции, связанные с производством оцениваемых товаров;
- 2) суммы прибыли и общих расходов (коммерческих и управленческих расходов), эквивалентной той величине, которая обычно учитывается при продажах товаров того же класса или вида, что и оцениваемые товары, в стране, в которой товары были проданы для вывоза на таможенную территорию Союза.

В случае если таможенная стоимость ввозимых товаров не может быть определена в соответствии со ст. ст. 39 и 41–44 ТК ЕАЭС, таможенная стоимость таких товаров определяется на основе сведений, имеющих на таможенной территории Союза.

Таможенная стоимость ввозимых товаров в соответствии со ст. 45 не должна определяться на основе:

- 1) цены на внутреннем рынке Союза на товары, произведенные на таможенной территории Союза;
- 2) системы, предусматривающей принятие для таможенных целей более высокой из двух альтернативных стоимостей;
- 3) цены на товары на внутреннем рынке страны вывоза;
- 4) иных расходов, чем расходы, включенные в расчетную стоимость, которая была определена для идентичных или однородных товаров в соответствии со ст. 44 настоящего Кодекса;
- 5) цены на товары, поставляемые из страны их вывоза в государства, не являющиеся членами Союза;
- 6) минимальной таможенной стоимости товаров;
- 7) произвольной или фиктивной стоимости.

Таким образом, важнейшим принципом установления стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей является обязательное использование фактических цен внешнеторговых сделок при продаже товара из страны экспорта в страну импор-

та оцениваемого товара. Важны также приведенные к ним величины на основе фактических данных об издержках производства таких товаров и данных об увеличении цены за счет включения в нее элементов затрат и прибыли в ходе осуществления поставки товара из страны экспорта в страну импорта. Применение каких-либо данных, основанных на информации о состоянии рынка в целом или торговле между другими странами или состоянии цен на внутреннем рынке страны экспорта или импорта, не допускается.

База исчисления цен при установлении стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей является проблемой, имеющей существенное значение, поскольку включение в цену транспортных и иных торговых издержек на разных этапах движения товара от продавца к покупателю заметно изменяют цену товара. В некоторых случаях эта разница может достигать до 40–50% стоимости товара. Наряду с транспортными расходами существенное воздействие на уровень цены может оказать стоимость упаковки, различных услуг, предоставляемых вместе с товаром.

Необходим точный перечень элементов цены товара, которые включаются в величину стоимости товара, в целях исчисления таможенных платежей, даже если они прямо не предусмотрены в контракте купли-продажи и объявленной цене товара. С другой стороны, соглашение дает странам-участникам возможность самим определить базис цены товара при определении его стоимости в целях исчисления таможенных платежей. Наконец, запрещается включать в цену для целей таможенной оценки элементы затрат, прямо не предусмотренные соглашением.

В цене товара должны учитываться следующие виды элементов затрат (если они не учтены в контрактной цене, то они добавляются при таможенной оценке на основе фактических данных по конкретной сделке):

1. Комиссия продавцов, стоимость тары и упаковки, стоимость поставляемых



вместе с товаром услуг и сопутствующих товаров, если их стоимость не была включена в цену (например, инструменты, расходные материалы, чертежи, руководства и т.д.).

2. Расходы и другие платежи, которые покупатель выплачивает в связи с приобретением товара, если они прямо не включаются в цену товара. В то же время прямо запрещается включение элементов затрат, которые могут осуществляться только на территории страны-импортера, таких как: затраты, связанные с монтажом или установкой импортированных изделий.
3. Расходы по транспортировке внутри страны-импортера, налоги и пошлины в стране-импортере.
4. Прибыль и дивиденды, полученные в стране-импортере.

Таким образом, в стоимость товара, в целях исчисления таможенных платежей, в зависимости от национального законодательства, могут включаться или не включаться расходы по транспортировке до пункта импорта, разгрузке в пункте импорта, страхованию груза. Иными словами, таможенная стоимость может определяться на базе условий CIF, C&F, DAF, DES, DDU или сходных с ними условиях, которые учитывают транспортные расходы, либо на условиях, которые не включают расходы по международной транспортировке грузов — FOB, FAS, FCA.

Очевидно, что на практике чаще прибегают к первому варианту — т.е. в таможенную стоимость включают расходы по доставке товара до границы страны-импортера, поскольку это позволяет увеличить размер таможенной стоимости и, соответственно, абсолютную величину таможенных пошлин, что отвечает интересам страны-импортера. Таким образом, при установлении стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей контрактные цены, которые не учитывают расходов по международной транспортировке, например, когда товар продан на условиях FOB, чаще всего приводятся к условиям, которые учи-

тывают такую транспортировку, например, СИФ.

*Необходимость установления единых правил применения валютного курса при установлении стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей.* Это должен быть курс, официально объявленный компетентными организациями страны-импортера и в наибольшей степени отражающий период времени, к которому относится пересчет валют.

*Обеспечение транспарентности и объективности при установлении стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей.* В целях обеспечения большей транспарентности и объективности применения процедур установления стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей предусмотрена необходимость создания обязательного механизма апелляции результатов установления таможенной стоимости. Механизм апелляции может предусматривать два этапа. Первоначальная апелляция может осуществляться в адрес таможенных властей или независимого органа. При этом законодательство каждой страны-участника должно обязательно предусматривать возможность осуществления апелляции в судебном порядке. Результаты рассмотрения дела должны быть представлены заявителю в письменном виде с указанием причин принятия того или иного решения. Факт апелляции не может быть причиной применения каких-либо дополнительных санкций к импортеру. В то же время суммы таможенных пошлин, которые были начислены в соответствии с оспариваемым решением, могут быть взысканы и до окончания разбирательства.

*Обеспечение прав импортеров.* В национальном законодательстве должны быть механизмы, которые позволяли бы в случае задержки с установлением стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей импортеру получать товар в свое распоряжение при условии необходимого обеспечения (например, в виде депозита), достаточного для покрытия возможных дополнительных платежей.



Подводя итог, можно сделать вывод о том, что вопрос установления стоимости товара в целях исчисления таможенных платежей является весьма сложным в связи с тем, что в существующем законодательстве приняты достаточно четкие правила ее определения. Поэтому одной из актуальных проблем совершенствования таможенного дела

в современных условиях является вопрос поступления платежей в государственный бюджет за счет таможенных платежей и осуществление своевременного таможенного контроля над перемещением товаров и транспортных средств через таможенную территорию ЕАЭС.

#### Библиографический список

1. «Таможенный кодекс Евразийского экономического союза» (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.) // Официальный сайт Евразийского экономического союза // URL: <http://www.eaeunion.org/>, 12.04.2017.
2. Решение Комиссии Таможенного союза от 20.09.2010 № 376 (ред. от 04.09.2017) «О порядках декларирования, контроля и корректировки таможенной стоимости товаров». Изменения, внесенные Решением Коллегии ЕЭК от 04.09.2017 № 112, вступили в силу с даты вступления в силу Договора о Таможенном кодексе ЕАЭС от 11.04.2017 — с 1 января 2018 года // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза // URL: <http://www.tsouz.ru/>, 21.09.2010
3. Постановление Правительства РФ от 06.03.2012 № 191 (ред. от 12.08.2015) «Об утверждении Правил определения таможенной стоимости товаров, вывозимых из Российской Федерации» // Российская газета, № 55, 14.03.2012.



**Староверова Ксения Олеговна**

*Доцент кафедры международного бизнеса и таможенного дела  
ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова»*

*кандидат педагогических наук*

*E-mail: kseniya-staroverova@yandex.ru*

**Коберник Евгений Валерьевич**

*Программист-разработчик ЗАО «Gaming Bingo Systems».*

*E-mail: e.kobernik@web-spectre.ru*

## **О ПРОЕКТЕ РАЗРАБОТКИ МОБИЛЬНОГО ПРИЛОЖЕНИЯ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### **Аннотация.**

В статье рассматривается бизнес-проект разработки мобильного приложения для участников ВЭД таможен. Характеризуются конкурентные преимущества данного приложения в сравнении с ИТ-решением ООО «Альта-Софт». Авторы описывают процедуру таможенного декларирования товаров с помощью приложения; технические вопросы, связанные с реализацией проекта; возможности его монетизации. В работе просчитываются возможные затраты на разработку приложения. На базе формулы NPV с учетом всех возможных факторов, влияющих на реализацию и процесс действия приложения, приводится формула расчета доходности проекта и срока его окупаемости.

**Ключевые слова:** мобильное приложение, электронно-цифровая подпись, интернет, канал связи, интерфейс, затраты, доходность, окупаемость.

**Staroverova Kseniya O.**

*Assistant professor of the Chair of International Business and Customs Affairs of Plekhanov Russian University of Economics, candidate of pedagogical sciences*

*E-mail: kseniya-staroverova@yandex.ru*

**Kobernik Evgeniy V.**

*Gaming Bingo Systems, Frontend UX developer*

*E-mail: e.kobernik@web-spectre.ru*

### **Abstract.**

The article discusses the business-project of app development for customs and participants of foreign trade. Competitive advantages of this application compared to "Alta-Soft" software are characterized. Authors discuss the procedure of customs clearance with this app; technical issues; project possibility of monetization. There is a list of possible costs for app development in the article. On the basis of NPV formula taking into account all possible factors affecting the app implementation, the authors give a formula for calculating the profitability of the project and its payback period.

**Keywords:** mobile application, digital signature, Internet, communication channel, interface, costs, profitability, payback.



Двадцать первый век — век высоких технологий, быстрого интернета, сложных операционных систем, огромных баз данных с разнообразной информацией, доступ к которой может получить любой человек из любого уголка мира. Современные информационные технологии во многом упрощают процесс взаимодействия таможен и участников ВЭД. В частности, автоматизация коснулась основных таможенных процессов — от получения информации об участнике ВЭД до полноценного таможенного оформления и выпуска товара. Однако, проанализировав данную сферу, мы пришли к заключению, что здесь имеются определенные «ниши», где недостаточно существующих IT-решений.

Мы решили предложить рынку карманного помощника участника ВЭД — мобильное приложение, автоматизирующее процесс таможенного декларирования, в совокупности с карточкой, содержащей необходимую для таможенных органов информацию о данном участнике ВЭД.

Нужно отметить, что подобный продукт выпускается ООО «Альта-Софт», однако данная компания разрабатывает программное обеспечение только для ПК. Таким образом, нашим конкурентным преимуществом будет, в первую очередь, удобство пользования. Также, по нашему мнению, интерфейс «Альта-Софт» недостаточно удобен для обычных пользователей, а изменения в него уже давно не вносятся (Таблица 1).

Таблица 1

**Преимущества и недостатки IT-решения для таможенного декларирования ООО «Альта-Софт»**

Преимущества	Недостатки
Большое количество функций Оплата через интернет-банкинг Регулярные обновления Техническая поддержка клиентов	Устаревший, неудобный интерфейс Высокие требования к подготовке пользователей в таможенной сфере Поддержка только ОС Windows Высокая стоимость покупки лицензии Привязка к рабочему месту

Актуальность предлагаемой разработки заключается в том, что с помощью смартфона и приложения мы значительно ускорим процесс таможенного оформления и уменьшаем трудозатраты участника ВЭД. С другой стороны, имея данные об участни-

ке ВЭД, таможенные органы могут сделать предварительную оценку рисков, а также вести историю данного участника, которая будет содержать данные обо всех перевозках, декларациях и платежах данного участника ВЭД.

Преимущества предлагаемого продукта с точки зрения таможенных органов и участников ВЭД приведены в Таблице 2.

Таблица 2

**Преимущества мобильного приложения «Декларант»**

С точки зрения таможенных органов	С точки зрения участников ВЭД
Повышение качества таможенного контроля Пополнение базы данных участников ВЭД Сокращение времени на таможенное оформление	Возможность взаимодействия с таможенными органами из любой точки мира Всегда актуальная информация о деятельности таможни

С точки зрения таможенных органов	С точки зрения участников ВЭД
Автоматизация процессов оплаты и таможенного декларирования	Удобство пользования благодаря продуманному интерфейсу
Повышение качества взаимодействия с участником ВЭД в целом	Контроль движения денежных средств
	Безопасность личных данных

Далее остановимся на следующих моментах:

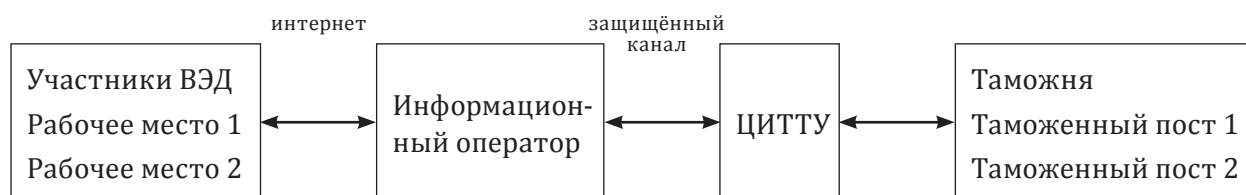
- 1) опишем процесс декларирования товаров с помощью приложения;
- 2) в общем виде рассмотрим технические аспекты реализации данной идеи;
- 3) определим возможности монетизации данной разработки.

Мобильное приложение «Декларант» предоставляет возможность полноценного та-

моженного декларирования и расчетов с помощью интернет-эквайринга; обеспечивает декларанта нормативно-справочной информацией; с помощью чата предоставляет возможность живого общения со специалистами таможенного дела (таможенными представителями).

Работа приложения строится на основе стандартной схемы взаимодействия таможенного поста с участниками ВЭД (рис. 1).

Рис. 1. Схема взаимодействия таможни и участника ВЭД.



В нашем случае рабочим местом участника ВЭД выступает мобильное приложение «Декларант»; далее с помощью мобильного интернета (сотовые операторы 3G\LTE) информация от участника ВЭД поступает уполномоченному информационному оператору.

Информационный оператор — это организация, с которой ЦИТТУ ФТС России подписало соглашение об информационном взаимодействии при представлении сведений в электронной форме с использованием международной ассоциации сетей Интернет, в соответствии с которым информационный оператор предоставляет возможность участнику ВЭД подавать сведения в электронной форме таможенным органам с использованием сетей Интернет.

Защищенный канал связи — канал, где проверяются права доступа участника ВЭД к системе электронного декларирования

и достоверность его электронной цифровой подписи (ЭЦП).

По ведомственной транспортной системе таможенных органов документы поступают непосредственно на тот таможенный пост, на котором будет происходить таможенное оформление товаров.

Все сообщения таможенного инспектора, занимающегося оформлением товаров, идут обратно по таможенным каналам и через сервер информационного оператора поступают участнику ВЭД.

Подробнее остановимся на некоторых моментах, важных с технической точки зрения.

Согласно таможенному законодательству, рабочее место участника ВЭД должно иметь набор программного обеспечения, к которому относится:

- программа АСПТД «Декларант» или «Декларант+», разработанная ООО «ТКС»;



- программа СВК «Контроль»;
- модуль ПС «Экспресс» к программе «Декларант»;
- сертификат с электронно-цифровой подписью (разработчик ООО «Крипто-про»)<sup>1</sup>.

Соответственно, проблемой является интеграция названного ПО в одну программу для смартфона, поскольку известно, что каждая из этих программ требует ОС «Windows», и они не распространяются на мобильные платформы.

Решая данную задачу, мы проанализировали работу упомянутого выше программного обеспечения «Альта ГТД», а также документ «Спецификация интерфейса взаимодействия между автоматизированными системами таможенных органов и информационными системами лиц, декларирующих товары и транспортные средства с использованием электронной формы декларирования»<sup>2</sup>, в котором приведена технология взаимодействия и описание интерфейса, достаточные для самостоятельной реализации необходимого программного обеспечения. Как следует из документа, ФТС не устанавливает ограничений по выбору операционной системы для взаимодействия приложения с серверами ФТС, однако необходимым является электронно-цифровая подпись и интеграция её как ключа в программное обеспечение «Декларант».

Связавшись с разработчиками компании «Крипто-про», мы выяснили, что существует возможность выдавать ЭЦП по сети и интегрировать данные ЭЦП напрямую в «сторонние клиенты», то есть в наше приложение.

В списке информационных операторов, с которыми у ЦИТТУ заключены соглашения об информационном взаимодействии при представлении сведений в электронной

форме с использованием международной ассоциации сетей «Интернет» (размещен на официальном сайте ФТС России) содержится перечень организаций, которые могут выступать уполномоченным оператором. Предлагаемая разработка может быть ориентирована как на данные компании с целью продажи проекта, так и на создание собственного уполномоченного оператора как компании, основная цель которой — обслуживание, модернизация и техническая поддержка данного приложения.

Для оказания услуг по передаче электронных деклараций через Интернет оператор должен провести аттестацию своих абонентских пунктов на соответствие требованиям информационной безопасности, иметь лицензии на оказание услуг связи, а также, для предоставления шифрованного канала связи и работы с ЭЦП, лицензии ФСБ России на предоставление услуг в области шифрования информации и осуществление технического обслуживания шифровальных (криптографических) средств.

Здесь мы опять сталкиваемся с проблемой — необходимо понять, даёт ли возможность ФСБ России использовать устройства с беспроводным подключением к сети Интернет через сотовые вышки операторов сотовой связи. Решая данную проблему, мы проанализировали стандарт качества мобильных приложений, разработанный Роскачеством. В данном документе приводится исчерпывающая инструкция по реализации проекта с точки зрения безопасности<sup>3</sup>, из которой следует, что при соблюдении всех требований безопасности использование такого подключения вполне возможно.

Подводя итог техническим моментам, можно сказать следующее.

Таможенные органы открыто (на своем официальном сайте) дают полноценную ин-

<sup>1</sup> Информационные материалы про электронное декларирование через Интернет (ЭД2) [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.tks.ru/> (дата обращения: 8.02.2018).

<sup>2</sup> Спецификация интерфейса взаимодействия между автоматизированными системами таможенных органов и информационными системами лиц, декларирующих товары и транспортные средства с использованием электронной формы декларирования [Электронный документ]. — Официальный сайт Федеральной таможенной службы. — URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 07.02.2018).

<sup>3</sup> Российская система качества. Мобильные приложения для смартфонов [Электронный ресурс] — Официальный сайт Российской системы качества. — URL: <http://roskachestvo.gov.ru/> (дата обращения: 07.02.2018).

струкцию и API — набор готовых классов, процедур, функций, структур и констант, предоставляемых приложением (библиотекой, сервисом) или операционной системой для использования во внешних программных продуктах.

Предлагаемый нами продукт может работать полностью в своей среде; участнику ВЭД необходимо лишь в какой-то момент получить электронно-цифровую подпись, которая будет выдаваться компанией

«Крипто-про» напрямую в интерфейсе приложения.

Теперь остановимся на экономической стороне проекта. Очевидно, что его реализация требует определенных затрат, сопряжена с риском и требует просчета рентабельности.

Для разработки данного мобильного приложения нам потребуется команда из девяти сотрудников, помещение для работы и оборудование. Смета затрат приведена в Таблице 3.

Таблица 3

#### Затраты на разработку мобильного приложения «Декларант»<sup>4</sup>

Ежемесячные затраты на персонал			Другие затраты, руб.
Должность	Количество человек	Зарботная плата, руб	Аренда помещения Бизнес-центр «Верейская плаза» Площадь 145.5 м <sup>2</sup> Стоимость — 125000
Менеджер по подбору персонала	1	50000	Оборудование (единоразово) 10 ПК 1200 000
Менеджер проекта	1	200000	Мебель, офисное оборудование, расходные материалы 500000 руб (единоразово)
Маркетолог	1	80000	Ежемесячные расходы Поломки, обслуживание и т.д.— 100000
GUI-дизайнер (пользовательский интерфейс)	1	130000	
Арт-директор	1	150000	
Front-end разработчик (программист)	1	130000	
Back-end разработчик (программист)	3	160000	

<sup>4</sup> Зарботная плата персонала рассчитана согласно SuperJob.ru, а также по собственным исследованиям авторов.



Технический директор	1	200000	
Итого на персонал		1090 000	
Итого ежемесячно			1315 000 руб.
Разовые затраты			1700 000 руб.
Итого при среднем времени разработки 6 месяцев			9590 000 руб.

Перейдем к доходной части проекта. Для того, чтобы рассчитать сроки окупаемости проекта, нами была разработана формула на базе формулы NPV, с учетом всех возможных факторов, влияющих на реализацию и процесс действия приложения. По нашему мнению, данная разработка будет полезна таможене, поэтому в качестве основного клиента мы рассматривали государственные органы.

По данным официального сайта ФТС РФ на конец 2016 года сумма доходов федерального бюджета, администрируемых таможенными органами, составила 4 трлн. 360,5 млрд. рублей<sup>5</sup>. На этом же сайте была найдена информация о доле деклараций на товары, которые были оформлены в электронной форме. Она составила 99%. Также нам потребуются данные о трафике посещаемости пользователями сайтов с мобильных устройств и с помощью персональных компьютеров. Согласно данным ведущего инженера команды ранжирования Google Сергея Архангельского, цифра мобильного трафика в Рунете является 62% от общего<sup>6</sup>.

Получение прибыли с приложения будет проводиться на проценте сбора с транзакций, допустим, это будет 2% с декларации. А также установим долю транзакций посредством мобильного приложения на этапе входа в 0,01%, так как не сразу все пользователи узнают о существовании разработки.

Также нам следует указать такие данные, как рост абонентской базы, рост доли электронного декларирования и рост доли мобильных платформ. Так как мы не можем предугадать развития всех процессов и получить какую-либо статистику далее, мы оставим эти данные статическими в размере 1.

Одним из важных значений в нашей формуле будет являться множитель дисконтирования, который будет установлен в размере 120%. Также с течением времени необходимо будет определить рост доли транзакций приложением, вовлеченность аудитории. Минимальные, на наш взгляд показатели, могут составить 10% в год. Таким образом, итоговая формула будет выглядеть как:

$$NPV = \frac{\alpha Q^n \times \beta \varepsilon^n \times \gamma \varphi^n \times \delta \omega^n \times \theta}{(1 + \mu)^n}, \text{ где}$$

$\alpha$  — сумма доходов федерального бюджета, администрируемых таможенными органами;

$Q$  — рост абонентской базы;

$\beta$  — доля электронного декларирования;

$\varepsilon$  — рост доли электронного декларирования;

<sup>5</sup> На момент написания статьи на официальном сайте ФТС были приведены данные за 11 месяцев 2017 года; сумма доходов федерального бюджета составила 4048,05 млрд., что сопоставимо с 2016 годом, поэтому для расчета был взят 2016 год).

<sup>6</sup> Данные были озвучены на конференции Optimization-2016.



- $\gamma$  — доля мобильных платформ;  
 $\varphi$  — рост доли мобильных платформ;  
 $\theta$  — процент сбора с транзакций;  
 $\delta$  — доля транзакций посредством приложения;  
 $\omega$  — рост доли транзакций посредством приложения;  
 $\mu$  — множитель дисконтирования;  
 $n$  — год исследования

Расчет доходности проекта приведен в Таблице 4.

Таблица 4

**Доходность проекта разработки мобильного приложения «Декларант»**

Год	Доход на конец года
2018	4906 308р.
2019	4497 449р.
2020	4122 661р.
Сумма	13526 418р.

Мы видим, что проект выйдет на окупаемость к началу 2020 года.

Подводя итог, можно сказать, что нами была реализована подготовительная стадия бизнес-планирования — формирование

бизнес-идеи и приблизительный подсчет сроков окупаемости проекта. Расчеты показывают, что проект является перспективным, следовательно, можно приступать к непосредственной разработке приложения.

**Библиографический список**

1. Информационные материалы про электронное декларирование через Интернет (ЭД2) [Электронный ресурс].— URL: <http://www.tks.ru/> (дата обращения: 8.02.2018).
2. Российская система качества. Мобильные приложения для смартфонов [Электронный ресурс] — Официальный сайт Российской системы качества.— URL: <http://roskachestvo.gov.ru/> (дата обращения: 07.02.2018).
3. Спецификация интерфейса взаимодействия между автоматизированными системами таможенных органов и информационными системами лиц, декларирующих товары и транспортные средства с использованием электронной формы декларирования [Электронный документ].— Официальный сайт Федеральной таможенной службы.— URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 07.02.2018).
4. Староверова, К. О. Особенности предпринимательской деятельности в таможенной сфере.— В сб.: Импортзамещение и развитие несырьевого экспорта — приоритеты современной промышленной политики России. Материалы международной научно-практической конференции.— М.: Изд-во РЭУ им. Плеханова.— 2017.— С. 298–300.

---

# ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

---

***Ерофеева Виктория Вячеславовна***

*Ассистент кафедры судебной экологии с курсом экологии человека экологического факультета Российского университета дружбы народов, кандидат биологических наук*

*E-mail: erofeeva-viktori@mail.ru*

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

### **Аннотация.**

Предметом исследования выступают нормы российского экологического законодательства, регулирующего вопросы проведения экологической экспертизы.

Целью настоящей статьи является рассмотрение существующих актуальных проблемных моментов законодательного регулирования института экологической экспертизы.

Выявлено: отсутствие системности, четкого определения объектов экспертизы, неоднозначность уровня экспертизы по ним. При написании работы применялись индуктивные и дедуктивные, общенаучные и теоретические методы.

Раскрыты основные противоречия между мерами осуществления государственной и общественной экспертизы. Акцентируются проблемы, возникающие при проведении последней, — временные потери, финансовые затраты, процессуальные недоработки, неоднозначность оценки профессионализма экспертов.

Выводы могут быть применены для совершенствования правового регулирования экологической экспертизы.

**Ключевые слова:** экологическая экспертиза, федеральный уровень, региональный уровень, объект, потенциальная экологическая опасность, документация.

***Erofееva Victoria V.***

*Assistant to the chair of judicial ecology with the course of human ecology, faculty of ecology, RUDN University, candidate of biological sciences*

*E-mail: erofeeva-viktori@mail.ru*

### **Abstract.**

The subject of the study are the norms of Russian environmental legislation regulating the issues of environmental impact assessment.

The purpose of this article is to consider the current actual problematic issues of legislative regulation of the institution of environmental expertise. The revealed: the lack of systematic, there is no clear definition of the objects of examination, not the uniqueness of the level of expertise on them. When writing the work, inductive and deductive methods were used, general scientific and theoretical methods.

The main contradictions between the measures of state and public examination are revealed. The problems arising during the latter are emphasized: temporary losses, financial costs, procedural shortcomings, ambiguity in assessing the professionalism of experts.

Conclusions can be applied to improve the legal regulation of environmental expertise.

**Keywords:** ecological expertise, federal level, regional level, facility, potential environmental hazard, documentation.

Права граждан РФ на проживание в благоприятной среде и получение актуальной информации о ее состоянии гарантируются Конституцией РФ<sup>1</sup>. Для соблюдения данных прав Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup> и Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»<sup>3</sup> регламентируют деятельность по проведению экологической экспертизы при осуществлении действий, которые могут нести опасность для экологической обстановки.

Экологическая проверка предполагает разработку мер по защите экологии<sup>4</sup>, для выполнения природоохранных требований, по системе предупреждения неблагоприятных воздействий на окружающую среду, а кроме того, осуществление права граждан на участие в разработке и применении данных мер<sup>5</sup>.

Объектом исследования работы выступают общественные отношения, возникающие при поведении экологической экспертизы.

Предметом исследования выступают нормы российского экологического законодательства, регулирующего вопросы проведения экологической экспертизы (как государственной, так и общественной), материалы судебной практики, а также взгляды ученых, отраженные в учебной и научной литературе.

При написании работы применялись индуктивные и дедуктивные, общенаучные и теоретические методы.

Из Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее по тексту — ФЗ № 174-ФЗ) следует, что под этим термином подразумевается определение того факта<sup>6,7</sup>, соответствует ли документация, которая должна определять хозяйственную и иную деятельность, связанную с объектом природоохранной оценки, экологическим требованиям. Кроме того, экспертиза в сфере экологии должна решить проблему потенциальной экологической опасности от какой-либо деятельности на окружающую среду<sup>8,9</sup>.

Экологическая экспертиза — это автономный тип природоохранного контроля и наблюдения, ее предназначение заключается в определении и предотвращении потенциальной опасности для окружающей среды. Согласно данному определению, ее выполняют до начала экологически опасной деятельности, что должно обеспечить соблюдение правовых норм в области охраны экологической ситуации<sup>10</sup>. Существуют общественная и государственная экологическая экспертиза. Они дополняют друг друга и помогают реализовывать права граждан на благоприятную окружающую среду и на получение правдивой ин-

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

<sup>2</sup> Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133; Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 11. — Ст. 1092.

<sup>3</sup> Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 48. — Ст. 4556.

<sup>4</sup> Болтанова Е. С. Значение норм об экспертизе проектной документации в системе требований по обеспечению охраны окружающей среды // Современное право. — 2014. — № 7. С. 14–19.

<sup>5</sup> Краева В. Н. Правовое регулирование института экологической экспертизы [Текст] / В. Н. Краева, В. В. Ерофеева // Молодой ученый. — 2015. — № 6. — С. 494–497.

<sup>6</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и статьи 49 и 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 16.05.2008 № 75-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 20. — Ст. 2260.

<sup>7</sup> О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий: постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 (в ред. 25.09.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 11. — Ст. 1336; Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 40 (Часть III). — Ст. 5434.

<sup>8</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе» [Текст] / Отв. ред. М. М. Бринчук. — М.: Волтерс Клувер, 2011. — 272 с. ISBN978-5-466-00603-5.

<sup>9</sup> Об утверждении Положения о порядке проведения Государственной экологической экспертизы: постановление от 11.06.1996 № 698 // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 40. — Ст. 4648.

<sup>10</sup> О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 145.



формации о ее состоянии, которые гарантированы Конституцией<sup>11</sup>.

Соответственно, экологическая экспертная оценка представляется наиболее значимой, поскольку при ее проведении происходит одновременное сочетание двух начал: научно-исследовательской деятельности компетентных специалистов и административной деятельности соответствующих органов государственного управления.

В то же время юридическое регулирование экологической экспертной оценки имеет определенные слабые места. Например, разделы закона, закрепляющие обязательность реализации государственной экологической экспертизы для различных объектов, содержатся как в ФЗ № 174-ФЗ, так и в других законодательных актах. В частности, ФЗ № 174-ФЗ разделяет объекты экспертизы на федеральный и региональный. Необходимо также более глубоко подойти к вопросу отражения объектов, которые должны быть оценены с природоохранной точки зрения. Этот список достаточно широк, но не определен конкретным актом законодательства. Вследствие чего, отвечая на вопрос о проведении экологической оценки того или иного объекта, ограничиваться перечнями только лишь экологической экспертизы, содержащимися в ФЗ № 174-ФЗ, нельзя. Надо руководствоваться нормами региональных актов, которыми регулируются соответствующие сферы деятельности.

Рассмотрим ст. 20 Федерального закона 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»<sup>12</sup>. Она предусматривает экологическую экс-

периоду для многих объектов, способных повлиять на среду обитания животного мира: удобрения, биостимуляторы роста растений, пестициды, работы по акклиматизации и гибридизации животных. В то же время в Федеральном законе, в статьях 11, 12 указана более широкая классификация объектов, без подробного уточнения.

Данная проблематика просматривается и в статьях Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>13</sup>, где объектами обязательной государственной экологической экспертизы являются положительные решения по проектам и другим обосновывающим материалам по размещению ядерных установок<sup>14</sup> (в том числе и атомных станций), радиационных источников, хранилищ радиоактивных отходов (ст. 40).

Из этой проблемы вытекает новая: какая экспертиза должна проводиться в вышеуказанных отраслях? Кто несет ответственность за экологическую оценку, на каком уровне она должна проводиться в данных отраслях: на федеральном или региональном? Неточность законодательства, отсутствие упорядоченности указывает на недостатки правовой системы и ее коллизионность.

В качестве промежуточного вывода хочется отметить отсутствие системности в определении перечня объектов экологической экспертизы, что влечет за собой невозможность ясных формулировок и процедур. Такое положение дел не может быть признано удовлетворительным<sup>15</sup>, т.к., согласно правовой позиции Конституционного Суда<sup>16,17</sup> допускается возможность произволь-

<sup>11</sup> Об утверждении «Перечня нормативных документов, рекомендуемых к использованию при проведении государственной экологической экспертизы, а также при составлении экологического обоснования хозяйственной и иной деятельности: приказ Госкомэкологии РФ от 25.09.1997 № 397 (документ опубликован не был) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> О животном мире: Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 17. — Ст. 1462; Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 19. — Ст. 2331.

<sup>13</sup> Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133; Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 11. — Ст. 1092.

<sup>14</sup> О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 29.12.2014) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 14. — Ст. 1650.

<sup>15</sup> Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.09.2013 № 15АП-11056/2013 по делу № А32-5394/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2012 № 1146-О; определение Верховного Суда РФ от 22.09.2004 № 24-Г04-6 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.

ного толкования и применения, что, в свою очередь, нарушает гражданский принцип равенства всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ)<sup>18</sup>.

Ряд вопросов появляется также при осуществлении общественной экологической экспертизы.

Во-первых, проблемой, возникающей на пустом месте, становится бремя непредвиденных временных потерь заказчика. Так, вопрос проведения общественной экспертизы обычно возникает на последней стадии проектирования. И задача по проведению этой оценки, по сути, сдвигает во времени планы заказчика по привлечению инвесторов, желающих инвестировать в объект. Как следствие — потеря времени.

Во-вторых, есть проблема с определением органа, который осуществит регистрацию заявления, поданного общественной организацией. Так, согласно ст. 23 ФЗ «Об экологической экспертизе»<sup>19</sup> регламентировано, что заявление о проведении общественной экспертизы должно быть зарегистрировано в местных органах самоуправления. При этом на практике с определением данного органа возникает множество неточностей<sup>20</sup>, которые связаны с недостаточной правовой регламентацией данного вопроса<sup>21</sup>.

В-третьих, имеются недоработки по вопросам финансового обеспечения общественных экологических проверок. Среди статей расходов на экспертизу можно выделить следующие:

- Опубликование решения о начале и результатах производства экспертизы;
- Копирование документации по экспертизе для каждого специалиста (данные

расходы весьма существенны, поскольку состав экспертных комиссий может превышать 10 человек, при этом объем копируемых данных составляет более 800 листов);

- Оплата труда председателя и секретаря комиссии, а также самих экспертов, (в производстве экспертизы участвуют те эксперты, которые обладают соответствующей компетенцией и знаниями, а работать бесплатно данные лица, естественно, не будут), оплата сопутствующих расходов при производстве экспертизы (командировочные, доставка к месту производства экспертизы и др.).

Специалисты подсчитали, что даже самые незначительные по объемам экологические экспертизы, например, небольших строительных объектов, обойдутся от 3 до 5 млн. руб. Учитывая сложность большинства объектов оценки, вопрос финансирования данной деятельности за счет общественных организаций встает очень остро.

В-четвертых, затруднение возникает при необходимости утверждения экологического заключения в установленном порядке в органах государственного управления. Юридическую силу заключению экологической экспертизы придает только ее подтверждение соответствующим уполномоченным государственным органом (Согласно ФЗ «Об экологической экспертизе», ст. 25)<sup>22</sup>. Важно заметить, что общественная природоохранная экспертиза должна проводиться по тому же самому объекту, что и государственная, а также досрочно либо в те же самые сроки, но не позже. Если же общественное экологическое заключение

<sup>18</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

<sup>19</sup> Об утверждении «Перечня нормативных документов, рекомендуемых к использованию при проведении государственной экологической экспертизы, а также при составлении экологического обоснования хозяйственной и иной деятельности: приказ Госкомэкологии РФ от 25.09.1997 № 397 (документ опубликован не был) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> Определение Московского городского суда от 10.09.2013 № 4г/6-9021/13// Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Определение Свердловского областного суда от 21.05.2013 по делу № 33-5955/2013 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 48. — Ст. 4556.



утверждено, то на весь состав участников экспертизы, включая самих экспертов, распространяются требования гл. 7 ФЗ «Об экологической экспертизе» в части мер ответственности.

Однако следует отметить, что на практике органы государственной власти очень редко придают необходимый правовой статус заключениям общественной экологической экспертизы. Это связано с неясностью организационных моментов осуществления экспертизы, сомнениями в знаниях и опыте специалистов по экспертизе (государственный орган попросту не знает, в каком порядке проводилась экологическая оценка, все ли законодательные нормы были соблюдены при ее проведении, обладал ли необходимыми знаниями эксперт-оценщик, и др.).

Все эти вопросы могут быть решены регламентом, который определяет порядок проведения общественных экологических экспертиз. В связи со сложностью и глубокой проработкой каждого момента в работе комиссии экспертов в данном регламенте, можно прийти к выводу о том, что на осу-

ществление экспертизы должно быть затрачено много временных и финансовых ресурсов, а к экспертам должны предъявляться высокие профессиональные требования.

На основании всего изложенного можно подвести итог, что экологическая экспертиза нужна для предотвращения потенциальной экологической опасности в таких отраслях, как строительство зданий и сооружений, реализации нормативных актов и иных отраслях, имеющих возможность причинения вреда экологической безопасности, для реализации прав населения на благоприятную окружающую среду. Несмотря на развитие данного инструмента, в его правовом поле существует много проблем, которые препятствуют достижению целей, провозглашенных при создании института экологических экспертиз. Поэтому на сегодняшний день назрела необходимость внесения изменений в правовые акты для устранения указанных в работе пробелов и коллизий. Помимо этого, необходимо проводить административные преобразования, а также расширять роль общественности в данной сфере.

#### Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ.— 2014.— № 31.— Ст. 4398.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ.— 1996.— № 25.— Ст. 2954.
3. Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ.— 1995.— № 48.— Ст. 4556.
4. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ.— 1996.— № 3.— Ст. 145.
5. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 29.12.2014) // Собрание законодательства РФ.— 1999.— № 14.— Ст. 1650.
6. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ.— 2002.— № 2.— Ст. 133; Собрание законодательства РФ.— 2014.— № 11.— Ст. 1092.
7. О животном мире: Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // Собрание законодательства РФ.— 1995.— № 17.— Ст. 1462; Собрание законодательства РФ.— 2013.— № 19.— Ст. 2331.

8. О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и статьи 49 и 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 16.05.2008 № 75-ФЗ // Собрание законодательства РФ.— 2008.— № 20.— Ст. 2260.
9. Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе» [Текст] / Отв. ред. М. М. Бринчук.— М.: Волтерс Клувер, 2011.— 272 с. ISBN 978-5-466-00603-5.
10. О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий: постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 (в ред. 25.09.2014) // Собрание законодательства РФ.— 2007.— № 11.— Ст. 1336; Собрание законодательства РФ.— 2014.— № 40 (Часть III).— Ст. 5434.
11. Об утверждении Положения о порядке проведения Государственной экологической экспертизы: постановление от 11.06.1996 № 698 // Собрание законодательства РФ.— 1996.— № 40.— Ст. 4648.
12. Об утверждении «Перечня нормативных документов, рекомендуемых к использованию при проведении государственной экологической экспертизы, а также при составлении экологического обоснования хозяйственной и иной деятельности: приказ Госкомэкологии РФ от 25.09.1997 № 397 (документ опубликован не был) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2012 № 1146-О; определение Верховного Суда РФ от 22.09.2004 № 24-Г04-6 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.09.2013 № 15АП-11056/2013 по делу № А32-5394/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
15. Определение Московского городского суда от 10.09.2013 № 4г/6-9021/13 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
16. Определение Свердловского областного суда от 21.05.2013 по делу № 33-5955/2013 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
17. Болтанова Е. С. Значение норм об экспертизе проектной документации в системе требований по обеспечению охраны окружающей среды // Современное право.— 2014.— № 7. С. 14-19.
18. Краева В. Н. Правовое регулирование института экологической экспертизы [Текст] / В. Н. Краева, В. В. Ерофеева // Молодой ученый.— 2015.— № 6.— С. 494-497.



**Лисина Наталья Леонидовна**

*Заведующая кафедрой трудового, экологического права и гражданского процесса  
Кемеровского государственного университета (Кемерово, Россия),  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: lisina\_nl@mail.ru*

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ЗНАЧЕНИЕ ПЛАНИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

### **Аннотация.**

Предмет исследования: правовая сущность экологического планирования в Российской Федерации на разных этапах развития законодательства.

Целью настоящей статьи является рассмотрение состояния, взаимосвязи и взаимозависимости экологического планирования с другими видами планирования и качеством среды обитания человека, проблем и перспектив развития законодательства в этой сфере.

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

В работе на основе законодательства и обобщения теоретических взглядов ученых проведен анализ основных тенденций становления и развития экологического планирования в контексте мероприятий по охране окружающей среды. Сделан вывод о роли экологического планирования в обеспечении качества окружающей среды и жизни человека как неотъемлемого условия социально-экономического развития страны.

Полученные результаты могут быть использованы в дальнейших исследованиях проблем экологического планирования, совершенствовании экологической политики и экологического законодательства в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, экологическое управление, экологическое планирование, экологическая безопасность, правовая охрана окружающей среды, благоприятная окружающая среда,

**Lisina Natalia L.**

*PhD in Law, associate Professor, head of the department of labor, environmental law and civil procedure of the Kemerovo State University (Kemerovo, Russia)  
E-mail: lisina\_nl@mail.ru*

### **Abstract.**

The subject of research: the legal nature of environmental planning in the Russian Federation at different stages of the development of legislation.

The purpose of this article is to examine the situation, the relationship and interdependence of environmental planning with other types of planning and quality of human habitat, problems and prospects of development of legislation in this area.

The methodology of the research was historical, comparative, formal-legal, analytical methods, system approach.

The work, based on legislation and generalization of the theoretical views of scientists, analyzed the main trends of the formation and development of environmental planning in the context of



environmental protection. The conclusion about the role of environmental planning in ensuring the quality of the environment and human life as an integral condition of the country's socio-economic development.

The obtained results can be used in further research of problems of environmental planning, the improvement of environmental policy and environmental legislation in the Russian Federation.

**Keywords:** strategic planning, environmental management, environmental planning, environmental safety, legal protection of the environment, a favorable environment

В науке экологического права вопросам планирования всегда уделялось достаточное внимание как самостоятельному институту, как самостоятельной правовой мере охраны окружающей среды и природопользования, функции экологического управления. Однако само понимание правовой сути и содержание планирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования не отличались единством и менялись на всем протяжении развития науки и законодательства в обозначенной сфере.

Планирование пронизывало все сферы деятельности людей, в том числе в области охраны природы и использования природных ресурсов. В достижении целей охраны окружающей среды значительная роль принадлежала планированию обеспечения мероприятий по охране окружающей среды. Считалось, что в нашей стране планы и планирование всегда были основой для успешного решения задач природоохраны и рационального использования природных ресурсов<sup>1</sup>, средством координации природоохранных мероприятий<sup>2</sup>. А научно обоснованное планирование являлось неотъемлемым условием действенности и согласованности принимаемых экологически значимых решений<sup>3</sup>.

Институт планирования в области охраны окружающей среды имеет длительную

историю, начиная с 40–50-х гг. прошлого века, а в отношении планирования рационального использования природных ресурсов и социально-экономического планирования существовал еще раньше<sup>4</sup>.

Свое развитие планирование природоохраны получило с принятием комплексных законов об охране природы с середины 1950-х — в 1960-х гг., а окончательное закрепление нормы о плановых мероприятиях в обозначенной сфере приобрели в 70-х гг. XX в., поскольку вопросы охраны природы и рационального использования природных ресурсов были выделены в самостоятельный раздел в системе документов государственного народно-хозяйственного планирования<sup>5</sup>, а также получают свое развитие активные формы планирования деятельности в сфере природоохраны и рационального использования природных ресурсов (в том числе перспективные и годовые планы проведения мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов; схемы комплексного использования и охраны вод; территориальные комплексные схемы охраны природы и т.д.).

Под планированием охраны природы рационального использования природы понималась «система научно обоснованных плановых показателей, устанавливаемых госу-

<sup>1</sup> См.: Бринчук, М. М. Правовая охрана атмосферного воздуха / Отв. ред. О. С. Колбасов. М.: Наука, 1985. С. 129.

<sup>2</sup> Лунев, А. Е. Природа, право, управление. М.: «Наука», 1981. С. 188.

<sup>3</sup> См.: Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы) / Отв. ред. Ю. С. Шемшученко. Киев: «Наукова Думка», 1981. С. 46.

<sup>4</sup> Например, применительно к земельным ресурсам и лесным ресурсам вопросы плановой организации территорий и их использования регулировались Земельным кодексом РСФСР (1922 г.) и Лесным кодексом РСФСР (1923 г.).

<sup>5</sup> См.: Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учебник / Под ред. В. В. Петрова. М.: Юрид. лит., 1988. С. 104–105. Бринчук, М. М. Планирование как элемент эколого-правового механизма // Экологическое право. 2013. № 5. С. 6–15.



дарством...по обеспечению существенного снижения и предотвращения отрицательного влияния хозяйственной деятельности на качественное состояние окружающей природной среды, сохранения и повышения ресурсного потенциала страны на основе рационального использования и воспроизводства природных ресурсов»<sup>6</sup>.

С развитием рыночных отношений планирование природоохранной деятельности не утратило своего значения, правда, изменились его формы, произошел переход от директивных планов к планам-прогнозам, целевым экологическим программам<sup>7</sup>, а ст. 17 Закона РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей среды»<sup>8</sup> вообще сменила вектор развития законодательства в части установления требований к экологическому планированию, закрепив положение о том, что планирование мероприятий по охране окружающей природной среды и природопользованию осуществляется в составе программ, прогнозов социально-экономического развития на основе государственной экологической программы<sup>9</sup>, с учетом природоресурсного потенциала отдельных регионов.

Позднее требования к экологическому планированию были сформулированы в ст. 15 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2001 № 7-ФЗ, согласно которой в целях экологического планирования разрабатываются федераль-

ные и региональные программы в области охраны окружающей среды<sup>10</sup>.

Однако несмотря на то, что в 2004 году указанная статья была исключена из данного федерального закона<sup>11</sup>, экологическое планирование продолжает рассматриваться и как «деятельность по разработке и реализации экологических планов и экологических программ»<sup>12</sup>.

Ход законодателя об исключении ст. 15 из содержания ФЗ «Об охране окружающей среды» труднообъясним, но, как нам видится, был связан с изменяющимся подходом к планированию в принципе — как части планирования социально-экономического развития страны. Подобный подход, на наш взгляд, не оправдан и не верен, поскольку экологическое планирование имеет свои цели и задачи, затрагивает самостоятельную сферу, планирование развития которой ст. 71 (п. «е») Конституции РФ признано в качестве самостоятельной.

Бринчук М. М., рассматривая правовую сущность экологического планирования в современных условиях, справедливо связывает его с целями и задачами экологического законодательства, кратко определяя экологическое планирование в правовом контексте «как организационно-координационную деятельность по мобилизации сил и средств по достижению целей экологического права в намечаемые сроки»<sup>13</sup>, а в увяз-

<sup>6</sup> Петров, В. В. Проблемы эколого-правовой терминологии. В кн.: Правовые проблемы экологии. Сборник научно-аналитических обзоров советской и зарубежной литературы. М., 1980. С. 114–115.

<sup>7</sup> См.: Экология. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. проф. С. А. Боголюбова. М.: Издательство НОРМА, 2000. С. 282.

<sup>8</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

<sup>9</sup> Заметим, представляется методологически неубедительным положение о том, что планирование (план) является составной частью прогнозирования (прогноза). Наоборот, планирование охраны окружающей среды и использования природных ресурсов должно строиться на прогнозах ближайших или отдаленных, что позволит грамотно выстроить плановые мероприятия и при необходимости корректировать их выполнение.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133. Далее — ФЗ «Об охране окружающей среды».

<sup>11</sup> Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

<sup>12</sup> Голиченков, А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Издательский Дом «Городец», 2008. С. 377.

<sup>13</sup> Бринчук, М. М. Планирование как элемент эколого-правового механизма // Экологическое право. 2013. № 5. С. 6–7.

ке с его основными элементами как «ориентированную на перспективу систему мер и мероприятий по природопользованию и охране природы, осуществление которых обеспечивается необходимыми ресурсами и направлено на решение определенных экологически значимых задач, связанных с выполнением соответствующих требований экологического законодательства»<sup>14</sup>.

К сожалению, современное нормативное представление об экологическом планировании основано на положениях не ФЗ «Об охране окружающей среды».

С принятием Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития» от 20.07.1995 № 115-ФЗ<sup>15</sup> уже был некий «намек» на подчинение экологического планирования социально-экономическому планированию, а после исключения его из ФЗ «Об охране окружающей среды» и вовсе стало понятно, что законодатель рассматривает ранее самостоятельные виды планирования частью социально-экономического планирования.

Лишь спустя продолжительный период времени на смену ФЗ «О государственном прогнозировании...» пришел Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ<sup>16</sup>, согласно ст. 3 которого стратегическое планирование представляет собой деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленную на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Таким образом, указанный закон стал регулировать все формы стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в различных отраслях экономики, сферах государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности на определенные периоды (сроки).

При этом развитие законодательства о стратегическом планировании концептуально стало осуществляться по двум направлениям: первое — социально-экономическое, второе — национальная безопасность и основываться, как следует из ч. 5 ст. 18 ФЗ «О стратегическом планировании...», на принципе взаимосвязи и взаимозависимости.

Законодатель допускает (ст. 1 ФЗ «О стратегическом планировании...»), что особенности стратегического планирования в сферах обеспечения национальной обороны, государственной и общественной безопасности могут быть предусмотрены законодательством о них. Относится ли к ним экологическое планирование?

С точки зрения ФЗ «О стратегическом планировании...» планирование есть часть содержательной формы стратегического планирования, наряду с целеполаганием, прогнозированием и программированием, результатом которого являются документы стратегического планирования. Последние многообразны, классифицируются по различным основаниям, выстроены в определенную систему.

Так, на федеральном уровне документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках целеполагания, являются Ежегодное послание Президента РФ, Стратегия социально-экономического развития, Стратегия национальной безопасности, основы государственной политики, доктрины в сфере обеспечения национальной безопасности, Стратегия научно-технологического развития.

<sup>14</sup> Бринчук, М. М. Там же.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871. Далее — ФЗ «О государственном прогнозировании...».

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378. Далее — ФЗ «О стратегическом планировании...».



В ФЗ «О стратегическом планировании...» отдельно выделены документы стратегического планирования федерального уровня, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу (например, отраслевые документы стратегического планирования, стратегия пространственного развития, стратегии социально-экономического развития макрорегионов), в рамках прогнозирования (например, прогнозы социально-экономического развития на долгосрочный и среднесрочный периоды), а также документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования (например, государственные программы РФ, территориального планирования РФ и др.).

При всем многообразии документов стратегического планирования базовым стратегическим документом в системе обеспечения национальной безопасности, служащим основой для формирования и реализации государственной политики в нашей стране, является Стратегия национальной безопасности. А средством достижения приоритетных целей и задач, которые ставятся в ней Президентом РФ, являются иные виды документов стратегического планирования.

Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>17</sup> и принятая в его развитие и в развитие ФЗ «О стратегическом планировании...» Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (2015 г.)<sup>18</sup>, рассматривают экологическую безопасность как часть национальной безопасности, и, соответственно, экологическое планирование становится частью стратеги-

ческого планирования Российской Федерации в сфере национальной безопасности.

Несмотря на то, что, согласно п. 6 раздела I указанной Стратегии экологическая безопасность (наряду с государственной, общественной, информационной, экономической и др. видами) рассматривается как вид национальной безопасности, последняя определяется только через состояние защищенности личности, общества и государства. Кроме того, п. 50–52 Стратегии не называют неблагоприятную окружающую среду в качестве угрозы качеству жизни россиян, а ее улучшение не рассматривается через обеспечение благоприятной окружающей среды.

Однако мы убеждены в том, что даже стремление к «состоянию защищенности» будет напрасным и лишь формально обозначенным на бумаге, если не принимать во внимание экологический аспект проблемы, как неотъемлемое условие национального развития. Охрана окружающей среды и ее планирование есть неотъемлемое условие экономического и социального развития, улучшения качества жизни и укрепления здоровья человека, а не наоборот.

Несмотря на превалирование социально-экономической направленности экологического планирования в Российской Федерации за последние два десятка лет, все же принимались документы планирования в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов<sup>19</sup>. Только с вступлением в силу ФЗ «О стратегическом планировании...» вопросы экологического планирования стали рассматриваться в другой плоскости<sup>20</sup>,

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>18</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

<sup>19</sup> См., например: Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // САПП РФ. 1994. № 6. Ст. 436; Указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572; Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510; Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ от 30.04.2012, и в развитие их Распоряжение Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7561.

<sup>20</sup> См.: Выпханова, Г. В., Жаворонкова, Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 25.

в стратегических документах национальной безопасности.

Соответственно своим полномочиям на основании ФЗ «О стратегическом планировании...» Президент РФ определил основные направления государственной политики в области экологической безопасности, утвердив Стратегию экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года<sup>21</sup>, которая более отчетливо показала зависимость благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики от качества окружающей среды и, как ожидается, должна послужить системной организационно-правовой основой охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Внутренние условия и характеристики состояния окружающей среды и природных условий становятся одним из элементов содержания ряда документов стратегического планирования социально-экономического развития. Так, согласно ст. 24 ФЗ «О стратегическом планировании...» прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период содержит наряду с другими условиями и характеристиками социально-экономического развития РФ основные показатели состояния окружающей среды и природных ресурсов.

Очевидно, что включение показателей в содержание прогноза в таком аспекте не означает собственно планирование мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Более того, как уже отмечалось, экологическое планирование самостоятельно по целям, задачам, а также мерам и мероприятиям, направленным на охрану окружающей среды, восстановление и под-

держание ее состояния. Экологическое прогнозирование не вписывается ни в цели, ни в задачи, ни в результаты социально-экономического развития, оно должно служить необходимым условием социально-экономического развития.

Также в таком документе стратегического планирования, как Стратегия пространственного развития РФ, разрабатываемом в соответствии с основами государственной политики регионального развития РФ для реализации основных положений стратегии социально-экономического развития РФ и стратегии национальной безопасности РФ (ст. 20 ФЗ «О стратегическом планировании...»), вопрос о планировании в сфере охраны окружающей среды и природопользования полноценно не решен.

Несмотря на то, что указанная стратегия, как обозначено Правительством РФ<sup>22</sup>, определяет приоритеты, цели и задачи комплексного регионального развития Российской Федерации, направленного на поддержание устойчивости системы расселения на территории РФ, в ней нет продуманного планового решения экологических проблем и потребностей.

Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённые Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13<sup>23</sup>, ориентированные на социально-экономическое развитие субъектов РФ и муниципальных образований, среди прочих принципов государственной региональной политики (п. 5), называют принципы соблюдения баланса между наращиванием экономического потенциала регионов и сохранением комфортной среды жизнедеятельности населения и обеспечения устойчивого экономи-

<sup>21</sup> Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176 // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

<sup>22</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» (вместе с «Положением о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации», «Правилами осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии пространственного развития Российской Федерации») // СЗ РФ. 2015. № 35. Ст. 4989.

<sup>23</sup> СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.



ческого роста и научно-технологического развития регионов и др. Казалось бы, именно здесь и должна присутствовать еще одна составляющая — экологическая, поскольку известно, что невозможно обеспечить комфорт человека, если среда, в которой он проживает, экологически неблагоприятна.

Кроме того, указанные Основы в качестве одной из целей государственной политики регионального развития (п. 6) называют повышение качества жизни граждан и сбалансированное и устойчивое социально-экономическое развитие субъектов РФ и муниципальных образований, а одной из задач — реализацию мероприятий по улучшению экологической ситуации и развитию в крупных городских агломерациях транспортной инфраструктуры, обеспечивающей экономическую связанность городов с прилегающими к ним территориями, а также городских агломераций между собой; сокращение различий в качестве жизни в городах и сельской местности (п. 7).

Однако в противовес указанным положениям мы видим ожидаемый результат от их реализации, который заключается, к сожалению, не в сбалансированном экономическом, социальном и экологическом развитии территории, а в создании крупных городских агломераций и развитии процесса урбанизации. Все это тоже не согласуется с целями правовой охраны окружающей среды.

Содержание же стратегии социально-экономического развития макрорегионов (ст. 21 ФЗ «О стратегическом планировании...») более прозрачно и широко, как с социально-экономической стороны, так и со стороны экологического аспекта постановки проблемы. В состав мероприятий стратегии развития макрорегионов входят обосновывающие материалы направлений развития и формирования нового качества жизни, включающие защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, охрану окружающей среды, энергосбере-

жение и повышение энергетической эффективности и др.<sup>24</sup>. Дело за практикой.

В целом же ситуация, при которой среди общих показателей мы видим состояние окружающей среды и природных ресурсов без проработки конкретных мероприятий по ее (их) охране, складывается в большинстве случаев, в том числе и в отношении иной стратегической документации, направленной на социально-экономическое развитие, разрабатываемой как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

В итоге заметим, что Федеральным законом «О стратегическом планировании...» сделана попытка унификации и систематизации различных форм планирования и его результатов (видов документов стратегического планирования по уровням и отраслевой принадлежности), в ней отведено место экологическому планированию через стратегическое планирование национальной безопасности. Одновременно поставленные в нем задачи социально-экономического развития страны, регионов и муниципальных образований не охватывают эколого-правовую сферу в том объеме, в котором это необходимо для решения проблем в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов для обеспечения устойчивого развития.

Несмотря на то, что действующее законодательство рассматривает экологическое планирование как вид стратегического планирования в сфере национальной безопасности, исключение положений о нем из ФЗ «Об охране окружающей среды» представляется методологически неверным. Оно самостоятельно по целям и задачам, которые призвано решать, должно служить основой сбалансированного социально-экономического развития страны и качественной среды жизнедеятельности человека и связующим звеном развития экономики и общества.

<sup>24</sup> См.: Положение о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов, утв. постановлением Правительства РФ от 08.08.2015 № 822 // СЗ РФ. 2015. № 34. Ст. 4894.

**Библиографический список**

1. Бринчук, М. М. Планирование как элемент эколого-правового механизма [Текст] / М. М. Бринчук // Экологическое право. — 2013. — № 5. — С. 6-15.
2. Бринчук, М. М. Правовая охрана атмосферного воздуха [Текст] / М. М. Бринчук; отв. ред. О. С. Колбасов. — М.: Наука, 1985. — 175 с.
3. Выпханова, Г. В., Жаворонкова, Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования [Текст] / Г. В. Выпханова, Н. Г. Жаворонкова // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 24-29.
4. Голиченков, А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов [Текст] / А. К. Голиченков. — М.: Издательский Дом «Городец», 2008. — 448 с.
5. Лунев, А. Е. Природа, право, управление [Текст] / А. Е. Лунев. — М.: Наука, 1981. — 268 с.
6. Охрана окружающей среды в городах. Организационно-правовые вопросы [Текст] / отв. ред. Ю. С. Шемшученко. — Киев: Наукова думка, 1981. — 302 с.
7. Правовые проблемы экологии: сборник научно-аналитических обзоров советской и зарубежной литературы [Текст] / Е. Н. Лисицын, В. В. Петров [и др.]; отв. ред. В. В. Петров; отв. за вып. Е. Н. Лисицын; Ин-т науч. информ. по общ. наукам Акад. наук СССР. — М.: [б. и.], 1980. — 304 с.
8. Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учебник [Текст] / под ред. В. В. Петрова. — М.: Юрид. лит., 1988. — 512 с.
9. Экология. Юридический энциклопедический словарь [Текст] / Под ред. проф. С. А. Боголюбова. — М.: Издательство НОРМА, 2000. — 448 с.

---

# РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

---

**Коровяковский Денис Геннадьевич**

*Заведующий кафедрой «Таможенное право и организация таможенного дела»  
Юридического института ФГБОУ ВО «Российский университет транспорта (МИИТ),  
кандидат юридических наук, доцент*

*E-mail: sirah13@mail.ru*

## **ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОДГОТОВКИ МЕДИАТОРОВ В СТРАНАХ С АНГЛОСАКСОНСКОЙ И РОМАНО-ГЕРМАНСКОЙ ПРАВОВЫМИ СЕМЬЯМИ**

### **Аннотация.**

Предмет исследования: рассмотрение правовых особенностей подготовки медиаторов в странах с англосаксонской и романо-германской правовыми семьями.

Целью настоящей статьи является рассмотрение современной системы подготовки медиаторов в странах с разными правовыми системами, их сравнение, сопоставление, анализ по отношению друг к другу в контексте проблематики общепринятых способов и методов подготовки данного рода специалистов в мировой практике.

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

В работе на основе обобщения ведущих зарубежных практик проведён краткий обзор особенностей подготовки медиаторов стран с различными правовыми семьями. Статья строится на анализе нормативно-правовых актов, анализе учебных программ по данному направлению деятельности и т.д.

Выводы исследования могут быть использованы в дальнейших исследованиях по данному вопросу и для совершенствования подготовки подобного рода специалистов, а также в учебном процессе.

**Ключевые слова:** медиация, ADR, посредничество, подготовка медиаторов, альтернативные способы разрешения споров, омбудсмен, арбитраж, экспертная помощь юриста.

***Korovyakovsky Denis G.***

*Head of the Department "Customs law and customs organization" of the Law Institute of the Russian University of transport (MIIT), PhD in law, associate Professor*

*E-mail: sirah13@mail.ru*

### **Abstract.**

Subject of research: consideration of legal peculiarities of mediators training in Anglo-Saxon and Romano-German legal families countries.

The purpose of this article is to consider the modern system of training mediators in countries with different legal systems, their comparison in the context of conventional methods and methods of training this kind of specialists in world practice.

The research methodology consisted of comparative, formal-legal, analytical methods, and a systematic approach.



In the work on the basis of generalization of leading foreign practices a brief review of the peculiarities of training mediators of countries with different legal families. The article is based on the analysis of normative legal acts, the analysis of educational programs in this field of activity, etc.

The findings of the study can be used in further research on this issue and to improve the training of this kind of specialists, as well as in the educational process.

**Keywords:** mediation, ADR, training of mediators, alternative dispute resolution, Ombudsman, arbitration, expert assistance of a lawyer.

В настоящее время наука сравнительно-го правоведения позволяет нам определить общие критерии классификации правовых систем, выделить наиболее устойчивые и крупные их общности (т.е. правовые семьи), а также охарактеризовать эти правовые общности.

Романо-германская правовая семья образовалась вследствие исторического развития государств континентальной Европы и правовых систем этих государств. На возникновение и формирование данной правовой семьи повлияла концепция римского права, являющаяся фундаментом всей романо-германской правовой семьи. Во всех правовых системах этой семьи присутствует разделение права на публичное и частное (дуализм права), а также деление всей правовой материи на отрасли права. В странах этой правовой семьи можно отметить две противоположные тенденции, близкие по своей природе — проникновение публичного права в сферу частного права («публицизация права») и применение институтов и средств частного права при выполнении публично-правовых действий («приватизация права»). Одной из главных черт романо-германской правовой системы также является наличие обязательственного права, аналога которому в других правовых семьях не существует.

Для романо-германской правовой семьи характерны:

- более высокий уровень абстрактности норм права по сравнению с нормами англо-американского права;
- схожесть юридической терминологии, методов работы юристов, системы их профессиональной подготовки;

- преобладание материального права над процессуальным;
- наличие крупных актов кодификации, т.е. кодексов в основных отраслях права.

Основным источником права романо-германской правовой семьи является закон. Семья представлена следующими странами: Германия, Франция, Италия, Австрия, Бельгия, большинство стран Латинской Америки, Российская Федерация и др.

Англосаксонская правовая семья, также называемая семьей общего права, является крупнейшей правовой семьей после романо-германской. В настоящее время в нее входят правовые системы Австралии, Новой Зеландии, Канады, США и Великобритании.

Все правовые системы стран англосаксонской правовой семьи, или семьи общего права, характеризуются отсутствием непосредственного влияния на них римского права.

Структура права в англосаксонской правовой семье (деление на отрасли и институты), сама концепция права, система источников права, юридический язык совершенно иные, чем в романо-германской правовой семье. В английском праве отсутствует деление на публичное и частное право, безусловный приоритет отводится процедурному праву, а не материальному. Формы исков, доказательства, процедурные правила, преимущественно устное и непрерывное судопроизводство, кратность мотивации, строгий ритуал вынесения решений — такова специфика английского права.

Англо-саксонская правовая семья наделена специфичной системой источников права, весомо отличающейся от системы источников права романо-германской правовой семьи. В первую очередь, разница заключается в главенстве прецедента, который историче-



ски сложился как основной источник правового регулирования в общем праве. Помимо прецедента, в число источников англосаксонского права входят также нормативно-правовой акт (закон или статут) и обычай, имеющий первостепенное значение.

Преобразования в современном обществе актуализировали интерес к проблемам регулирования конфликтов в рамках различных правовых семей. Национальные модели альтернативного разрешения споров практически идеально следуют водоразделу между англо-американской и романо-германской правовыми традициями. Англосаксонская медиация, в контексте социальной институции, отличается демократичностью доступа к данному виду деятельности, достаточно либеральными требованиями к уровню общего и специального образования потенциального медиатора, универсальностью применения (как в области публичных, так и частных отношений).

В отличие от англосаксонской, романо-германскую медиацию в качестве социальной институции отличает определенная корпоративная замкнутость, сопряженная со стремлением юридического сообщества профессионализировать медиацию и тем самым взять ее под свой контроль. Это провоцирует возникновение достаточно высокого образовательного и даже финансового ценза, который объективно блокирует повсеместное распространение медиации «поверх профессиональных барьеров».

Среди стран романо-германской правовой семьи первоначальный импульс возникновения медиации был обеспечен в Германии, благодаря юридическим социологам, судьям, юристам, криминалистам и социальным работникам.

Медиация правонарушителей и потерпевших (Victim offender mediation — VOM) является первой формой медиации, которая развилась и нашла признание как в теории, так и в практике посредничества в Германии<sup>1</sup>. Первые экспериментальные программы на-

чались в 1985 году в секторе несовершеннолетних. В настоящее время по всей стране насчитывается около 400 программ VOM.

За последние восемь лет другая форма медиации, основанная на концепции примирения потерпевшего и правонарушителя (Victim/Offender Reconciliation — VOR), достигла значительного развития в Германии<sup>2</sup>. Социальные работники выполняли исследования в середине 1980-х годов и протестировали VOR на несовершеннолетних лицах, то есть в уголовных преступлениях, совершенных молодыми преступниками. Для координации развития методов VOR Федеральное министерство юстиции Германии создало специализированную службу, которая предоставляет комплексную информационно-обучающую систему. Программа данной системы обучения представляет собой годичный курс обучения для социальных работников и учителей без отрыва от производства. Целевая группа данного курса медиации — это лица, нанятые общественными и независимыми организациями в качестве ответственных за несовершеннолетних правонарушителей и потерпевших наряду с отделом социальной службы правосудия. Условиями прохождения обучающей программы медиации являются законченное профессиональное образование социального работника или педагога, а также наличие возможности у обучающего принять практическое участие в медиации VOR или конфликтной медиации. Концепция обучающей схемы разработана таким образом, чтобы содержать специфические требования для участников. В перерывах между индивидуальными модулями курса, участники обращаются к наставникам с целью проинформировать их о важной и актуальной повседневной работе. Руководители групп, опытные преподаватели основ медиации, рассматривают специфические проблемы данной области медиации в преподаваемом курсе, чтобы ориентировать обучающихся на практическое применение основ медиации. Во время

<sup>1</sup> D. Dölling et al, Täter-Opfer-Ausgleich in Deutschland, (Bonn: Forum Verlag, 1998).

<sup>2</sup> Victim/Offender mediator training in Germany — URL: <http://www.colorado.edu/conflict/crcii/inst-13r.pdf>

обучения особый акцент делается на практике коммуникации и методах интервью. Дополнительной ключевой областью является разъяснение проблем, связанных с ролью медиатора и характером выполнения задач. Развитие у обучающихся способности разрешать конфликтные ситуации и рассмотрение примеров их восприятия и реагирования является значительной частью обучения. Студенты получают базовые знания в области виктимологии, теории конфликтов, гражданского права, психологии. Кроме того, обучающиеся приобретают навыки, которые позволят им создать соответствующие организационные рамки для собственного проекта VOR (создание фондов потерпевших, сотрудничество с властями и т.д.). Основным используемым методом обучения — это ролевая игра.

Основной организацией семейной медиации в Германии является междисциплинарный орган — Федеральная ассоциация семейного посредничества (Bundesarbeitsgemeinschaft für Familienmediation, BAFM)<sup>3</sup>. В 1993 году организация разработала руководящие принципы медиации в семейных спорах. За этой инициативой последовало развитие программы аккредитации медиаторов и признание учебных программ медиации в семье, которые соответствуют требованиям аккредитации.

Общинная медиация относится к посредничеству, которое имеет место на общинном уровне: в общинных органах правосудия и юридических центрах, в школах и других организациях, которые предоставляют посреднические услуги более широкому сообществу<sup>4</sup>. Одна из наиболее известных программ медиации в сообществе — Mediationsstelle Brückenschlag<sup>5</sup>. Основанная в 1996 году, Brückenschlag частично финансируется за счет государственных средств и смешанных частных пожертвований, прибыли от учебных курсов и добровольной работы медиаторов и другого персонала.

В школах осуществляется школьная медиация, специалисты по которой реализуют обучение учеников навыкам грамотной коммуникации и технологией разрешения конфликтов с максимальными преимуществами. Север Германии популярен центром коммерческой медиации, который осуществляет разрешение споров в бизнесе и предпринимательской сфере, а также обучает будущих кандидатов в медиаторы.

Медиация заслужила признание в образовательной сфере. Почти на всех юридических факультетах в стране ведется курс медиации, начиная с уровня бакалавриата. В стране функционирует университет, который первым ввел магистерский курс по направлению коммерческой медиации<sup>6</sup>. Учебные курсы медиации, доступные в частном секторе и в междисциплинарных программах аспирантуры в Германии, значительно основаны на теории, имеют более строгий и длительный характер, чем большинство учебных курсов, доступных в юрисдикциях общего права. Кроме того, обучение, как правило, имеет прочную междисциплинарную основу, и большинство курсов преподают специалисты различных дисциплин.

Как и многие европейские страны, Франция приняла опыт возрождения медиации в начале 1970-х годов. В то время как медиация англо-саксонских стран рассматривается как один из компонентов системы ADR, во Франции термин «медиация» имеет обширную концептуальную подвижность, особенно в части использования государственных полномочий в аспекте обозначения в качестве медиации всех форм вовлечения третьей стороны в управление конфликтом.

Во Франции обучение может напрямую производиться государством и его судебной администрацией. Оно также может быть доверено лицензированным организациям, выдающим дипломы, которые сертифицируют прохождение квалификационного

<sup>3</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft für Familienmediation — URL: <http://www.bafm-mediation.de/>

<sup>4</sup> T. Metzger, "Mediation im Nachbar-, Miet- und Verbraucherrecht", in S. Breidenbach & M. Henssler (eds.), *Mediation für Juristen: Konfliktbehandlung ohne gerichtliche Entscheidung*, above Note 3 at 183

<sup>5</sup> Mediationsstelle Brückenschlag — URL: <http://www.bs-lg.de/>

<sup>6</sup> Europa-Universität Viadrina Frankfurt (ODER), Master-Studiengang Mediation und Konfliktmanagement.



цикла. Наконец, обучением могут заниматься сами центры медиации.

Европейская директива учитывает аспект подготовки медиаторов: в ее ст. 4.2 государствам-членам ЕС предписывается содействовать первоначальному обучению и повышению квалификации медиаторов с целью обеспечения проведения медиации эффективным, объективным и компетентным образом по отношению к сторонам<sup>7</sup>. Рекомендации Совета Европы носят более требовательный характер: государства-члены ЕС должны представить соответствующие программы подготовки медиаторов и ввести общие нормы, предоставив подробные указания относительно содержания этих программ. Эти меры предосторожности необходимы, т.к. рынок медиации порождает предложение по обучению медиаторов, контроль над которым обязательно должен осуществляться государством.

Первоначально подготовка медиаторов во Франции была сферой деятельности посреднических организаций и затронула области семейной медиации, медиации жертвы-преступника и медиацию сообществ. В конце 1980-х гг. курсы обучения медиации по длительности не превышали 30 часов. В настоящее время длительность программ обучения медиации постепенно увеличилась и может превышать 500 часов для получения государственного диплома по семейной медиации или для получения степени магистра права в области медиации. Увеличение продолжительности обучения можно соотнести с ориентированием профессиональных медиаторов на легитимизацию новой области вмешательства в разрешение конфликтов по отношению к праву и консультированию.

На арене семейной медиации обучение стало важным фактором в профессионализации, когда основные медиаторские ор-

ганизации<sup>8</sup> решили увеличить продолжительность курсов для семейных медиаторов до 30 дней. Это было сделано на основе стандарта, установленного Европейской Хартией по подготовке семейных медиаторов (European Charter for the Training of Family Mediators) в 1992 г., который соблюдается большим количеством организаций, предоставляющих курсы по семейной медиации в различных европейских странах (включая Францию, Великобританию, Италию, Швейцарию, Германию) под эгидой Европейского Форума медиации. Стремление к профессионализации в итоге привело к утверждению во Франции государственного диплома по семейной медиации (State Diploma for Family Mediation) в 2003 г. На должность медиатора принимаются только кандидаты с профессиональным опытом или государственным дипломом в области социальных наук или медицины, успешно прошедшие курс обучения и процедуру отбора<sup>9</sup>.

Обучение (в соответствии с детально расписанным учебным планом, в который входят, помимо прочих дисциплин, право, психология и социология) охватывает 560 часов, из которых 70 часов посвящено практике. Диплом медиатора также может быть выдан кандидату на данную должность по совокупности заслуг и вследствие признания его профессионального опыта.

Несмотря на то, что курсы по подготовке медиаторов во Франции специализируются в основном в определенной области, анализ программ обучения показывает, что они охватывают один и тот же базовый контент и методы обучения. Обучение является практическим, основанным на ролевых играх и тематических исследованиях. Содержание программ фокусируется на освоении таких методов, как управление дискуссией, рефрейминг, поиск решений с помощью переговоров. Обучение можно

<sup>7</sup> Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters // Official Journal of the European Union. 24.05.2008. L 136/3 — L 136/8.

<sup>8</sup> Ассоциация по семейной медиации (Association Pour la Médiation Familiale), Федерация семейной медиации (Fédération Nationale des Associations et Services de Médiation Familiale).

<sup>9</sup> Décret № 2003-1166 du 2 décembre 2003 portant création du diplôme d'état de médiateur familial and Arrêté du 12 février 2004 relatif au diplôme d'état de médiateur familial — Version consolidée au 28 juillet 2007 — URL: <http://www.legifrance.gouv.fr>

охарактеризовать как междисциплинарное, поскольку оно сочетает в себе психологические (управление эмоциями и т.п.), юридические (вводные основы права) и социологические (стратегический и системный анализ) подходы.

В отличие от англосаксонских стран, органы медиации во Франции не придают значения процедурам аккредитации медиаторов, однако предпочитают признавать дипломы медиаторов, выданные университетами или крупными посредническими организациями.

Единый подход к стандартам обучения медиаторов во Франции отсутствует. Можно сделать вывод, что различные учреждения — центры, институты, объединения и союзы — предлагают свои программы обучения медиации, иногда совместно с судами, университетами, адвокатскими палатами. Большинство курсов различны по своему содержанию, интенсивности, продолжительности и стоимости. Часто они представляют собой базовый курс продолжительностью около 40–50 часов в совокупности с прохождением практики.

В некоторых странах англосаксонской правовой семьи, например, в Австралии, отсутствуют обязательные требования по аккредитации или подготовке медиаторов — в сфере аккредитации и обучения медиаторов задействовано большое количество разнообразных и независимых друг от друга организаций. Отсутствуют единые государственные требования к организациям-провайдерам медиативных услуг, в том числе к их организационно-правовой форме. Медиаторы могут работать на индивидуальной основе.

Однако следует отметить следующее: в области семейной медиации медиаторы, которые проводят процедуры в рамках досудебной медиации, медиации при суде (по направлению суда), должны быть зарегистрированы в установленном поряд-

ке, как «специалисты по урегулированию семейных споров» (family dispute resolution practitioner). Для регистрации при Департаменте Генерального прокурора медиаторы должны иметь диплом о высшем образовании в определенной сфере, а также пройти подготовку в образовательном учреждении<sup>10</sup>, зарегистрированном в Департаменте Генерального прокурора. Также отдельные суды устанавливают собственные стандарты и правила, которых обязаны придерживаться медиаторы.

Система аккредитации базируется на нескольких документах, в целом обозначающих как «Австралийские национальные стандарты медиаторов»:

- Стандарты утверждения медиаторов, намеренных получить одобрение в соответствии с Системой национальной аккредитации медиаторов от 2007 г.;
- Стандарты практики для медиаторов, действующих в рамках Системы национальной аккредитации медиаторов.

Первая категория стандартов применяется к любому лицу, обращающемуся за аккредитацией и к медиатору, который уже аккредитован по NMAS<sup>11</sup>. Требования к подготовке медиаторов включают:

- прохождение учебного курса продолжительностью не менее 38 часов, который может проводиться в виде одного курса или модулей в течение периода до 24 месяцев;
- наличие учебной группы, состоящей минимум из двух медиаторов-наставников, в которой главный наставник имеет более чем трехлетний опыт как в качестве аккредитованного NMAS медиатора, так и в качестве наставника;
- каждый стажер-медиатор участвует по меньшей мере в девяти смоделированных медиациях, в трех из которых играет роль медиатора;

<sup>10</sup> Becoming a family dispute resolution practitioner — URL: <https://www.ag.gov.au/FamiliesAndMarriage/Families/FamilyDisputeResolution/Pages/Becomingafamilydisputeresolutionpractitioner.aspx>

<sup>11</sup> National Mediator Accreditation System (NMAS) — URL: <https://www.msb.org.au/about-us/national-mediator-accreditation-system>



- знания, навыки и этические принципы, сформулированные в Стандартах практики.

В Австралии человек должен обладать определенной квалификацией, опытом, необходимым для соблюдения юридических требований для семейных медиаторов. Необходимая образовательная квалификация для семейных медиаторов — это степень права или степень в области общественных наук, таких как психология и социальная работа. Альтернативой считается наличие по крайней мере года полного обучения медиации, что также отвечает образовательным требованиям к семейным медиаторам. В дополнение к образовательной квалификации кандидат должен пройти как минимум пятидневное обучение в области медиации, включая, по крайней мере, один учебный курс продолжительностью не менее трех дней. Наряду с этим, лицо должно осуществлять не менее 10 часов контролируемой медиации в течение 12 месяцев, следующих сразу же после завершения этой подготовки<sup>12</sup>.

В Германии — стране романо-германской правовой семьи, как и в Австралии, медиаторы не подлежат национальному регулированию и, как следствие, стандарты и стили медиации сильно различаются. Сегодняшние тенденции в Германии указывают на возможное развитие стандартов аккредитации и практики медиации в зависимости от отрасли. Например, ВАФМ<sup>13</sup> установила стандарты медиации и учебную программу для медиаторов по семейному праву.

Что касается обучения и подготовки медиаторов, опыт Германии существенно отличается от австралийского. Многие программы аккредитации разрабатываются и предлагаются на междисциплинарной основе и часто на уровне аспирантуры. Например, European Masters in Mediation — это европейская образовательная инициатива,

предлагающая как лицам с юридическим образованием, так и без него обучаться медиации в аспирантуре.

В Канаде недавняя трансформация медиации в предпочтительный вариант разрешения конфликтов вызвала необходимость дальнейшего обсуждения того, как обеспечить профессиональную подготовку медиаторов. Законодательство Канады в целом не регулирует вопросы допуска медиаторов к медиативной практике, отсутствуют единые требования к аккредитации или сертификации, образованию медиаторов. Таким образом, медиатором формально может быть любое лицо. Звание медиатора не защищается законом.

Отдельные требования к медиаторам (к обучению, опыту и прохождению проверки, базовой профессии) устанавливаются в некоторых провинциях, но только в отношении определенных сфер деятельности (например, такие требования устанавливаются Правилами по семейной медиации и медиации по малым жалобам в Квебеке)<sup>14</sup>.

Различные частные организации занимаются обучением медиации, разрабатывают собственные программы обучения, а также системы аккредитации медиаторов, часть из которых признается во всей Канаде, часть — на территории конкретной провинции. При этом не установлены какие-либо государственные требования к организациям медиаторов, в том числе к их организационно-правовой форме. Медиаторы могут заниматься медиативной практикой также на индивидуальной основе.

Проверкой качества подготовки медиаторов в большинстве случаев занимаются частные организации медиаторов на этапе обучения и аккредитации новых членов. В качестве способов проверки используются оценка практических навыков и письменные экзамены.

<sup>12</sup> Family Law Regulations 1984 — URL: [http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_reg/flr1984223/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_reg/flr1984223/)

<sup>13</sup> Федеральная ассоциация семейного посредничества (Bundesarbeitsgemeinschaft für Familienmediation, ВАФМ).

<sup>14</sup> Mandatory mediation at the Small Claims Division: Merchants, be prepared! — URL: <http://www.lavery.ca/en/publications/our-publications/1914-mandatory-mediation-at-the-small-claims-division-merchants-be-prepared-.html>

Национальный судебный институт — орган, ответственный за судебное образование в Канаде, включил судебную медиацию в образовательную программу. Не только судебная медиация является обязательным компонентом учебных программ для судей, проводимой для всех судей, назначенных федеральным судом, но также имеются и местные курсы судебной медиации, доступные для всех судей, независимо от опыта и знаний в данной области<sup>15</sup>.

Несмотря на то, что обязательное обучение судебной медиации учитывается в Канаде, оно не является предварительным условием для осуществления медиации. Тем не менее существует устойчивое мнение по поводу того, что профессиональная подготовка судебных медиаторов настоятельно рекомендуется.

К образовательной квалификации семейных медиаторов конкретных требований не предъявляется, однако существуют минимальные требования к обучению и навыкам медиаторов, чтобы стать аккредитованным семейным медиатором FMC<sup>16</sup>.

Медиатор, сертифицированный FMC, является семейным медиатором и членом FMC, который:

- отвечает всем стандартам FMC и правилам медиатора семейных отношений;
- придерживается профессионального кодекса FMC и соблюдает этические и практические стандарты;
- имеет сертификацию FMC Certified Family Relations на территориальном или провинциальном уровне.

Особенности сертификации FMC Family Mediator Certification — программы, которая отличает ее от других форм курсов медиаторов<sup>17</sup>:

- минимум 80 часов базового курса по разрешению конфликтов и медиации, а так-

же минимум 100 часов дополнительного обучения в конкретных областях семейной медиации являются обязательными;

- необходимость улучшенного практикума по медиации для оценки опытных семейных медиаторов;
- кандидат должен подготовить видеоролик с оценкой ролевой игры;
- сдача письменного выпускного экзамена.

Так же, как и в Германии, в Канаде в настоящее время отсутствуют какие-либо государственные или иные нормативные требования к лицам для занятия медиативной деятельностью. Общим является и отсутствие единых правил к аккредитации/сертификации медиаторов.

Таким образом, были рассмотрены особенности подготовки медиаторов в странах романо-германской семьи на примере Германии и Франции, а также в странах англосаксонской правовой семьи на примере Австралии и Канады. В результате можно прийти к следующим выводам. Требования к подготовке медиаторов в странах романо-германской правовой семьи на примере Германии и Франции либо отсутствуют, либо не регулируются на государственном уровне. В Германии государственные или иные нормативные требования к лицам для занятия медиативной деятельностью отсутствуют, а во Франции требования к подготовке медиаторов, за исключением семейных медиаторов и медиаторов по уголовным делам, свободно определяются механизмами рынка и не регулируются на государственном уровне.

В других странах романо-германской правовой семьи — Испании и Италии, в отличие от вышеназванных, предъявляются требования к подготовке медиаторов. Так, в Испании законодательством установлены общие обязательные требования к лицам, которые хотят заниматься медиативной практикой<sup>18</sup>:

<sup>15</sup> Some Reflections On Judicial Mediation: Reality Or Fantasy? University of Western Ontario, Faculty of Law — URL: [http://www.ontariocourts.ca/coa/en/ps/speeches/reflections\\_judicial\\_mediation.html](http://www.ontariocourts.ca/coa/en/ps/speeches/reflections_judicial_mediation.html)

<sup>16</sup> Family Mediation Canada — <http://www.fmc.ca/>

<sup>17</sup> FMC Family Mediator National Certification Program — URL: [fmc.ca/sites/default/files/sites/.../Certification\\_Brochure.pdf](http://fmc.ca/sites/default/files/sites/.../Certification_Brochure.pdf)

<sup>18</sup> Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo, de mediación — URL: <http://sid.usal.es/leyes/discapacidad/17050/3-1-7/real-decreto-ley-5-2012-de-5-de-marzo-de-mediacion-en-asuntos-civiles-y-mercantiles.aspx>



- физические лица-медиаторы должны быть полностью дееспособны и не ограничены в распоряжении правами, иметь высшее или постуниверситетское образование, получить образование по медиации, иметь страховку гражданской ответственности или эквивалентные им гарантии;
- юридические лица-провайдеры медиативных услуг должны иметь в своем составе медиаторов — физических лиц, удовлетворяющих требованиям закона.

В Италии среди требований к медиаторам интересно выделить обязательное наличие трехлетнего университетского образования или принадлежность к профессиональной ассоциации.

Среди стран англосаксонской правовой семьи, несмотря на то что в Австралии отсутствуют обязательные требования по аккредитации или подготовке медиаторов, в области семейной медиации медиаторы, проводящие процедуры в рамках досудебной медиации, медиации при суде (по направлению суда), должны быть зарегистрированы в установленном порядке. В Канаде,

США также обязательные требования отсутствуют, однако отдельные требования к медиаторам (к обучению, опыту и прохождению проверки, базовой профессии) устанавливаются в некоторых провинциях/штатах.

В Великобритании государство не регулирует медиацию в целом, не регулируется и порядок допуска в профессию. Формально для ведения практики медиации нет необходимости получения специального обучения, не требуется наличие какого-либо базового профессионального образования.

Опыт зарубежных стран в подготовке медиаторов для разрешения конфликтов позволяет сделать вывод о наличии двух моделей медиации: англосаксонская модель, в рамках которой медиация не находит четкого законодательного регулирования и единые требования к обучению медиаторов отсутствуют, и континентальная модель, в рамках которой медиация представляет собой процессуальный институт, как правило, закрепленный в законодательстве наряду с требованиями к обучению медиаторов, аккредитации и сертификации.

### Библиографический список

1. Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters // Official Journal of the European Union. 24.05.2008. L 136/3 — L 136/8.
2. Becoming a family dispute resolution practitioner — URL: <https://www.ag.gov.au/FamiliesAndMarriage/Families/FamilyDisputeResolution/Pages/Becomingafamilydisputeresolutionpractitioner.aspx>
3. Bundesarbeitsgemeinschaft für Familienmediation — URL: <http://www.bafm-mediation.de/>
4. D. Dölling et al, Täter-Opfer-Ausgleich in Deutschland, (Bonn: Forum Verlag, 1998)
5. Décret N2003-1166 du 2 décembre 2003 portant création du diplôme d'état de médiateur familial and Arrêté du 12 février 2004 relatif au diplôme d'état de médiateur familial — Version consolidée au 28 juillet 2007 — URL: <http://www.legifrance.gouv.fr>
6. Europa-Universität Viadrina Frankfurt (ODER), Master-Studiengang Mediation und Konfliktmanagement
7. Family Law Regulations 1984 — URL: [http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_reg/flr1984223/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_reg/flr1984223/)
8. Family Mediation Canada — <http://www.fmc.ca/>
9. FMC Family Mediator National Certification Program — URL: [fmc.ca/sites/default/files/sites/.../CertificationBrochure.pdf](http://fmc.ca/sites/default/files/sites/.../CertificationBrochure.pdf)



10. Mandatory mediation at the Small Claims Division: Merchants, be prepared! — URL: <http://www.lavery.ca/en/publications/our-publications/1914-mandatory-mediation-at-the-small-claims-division-merchants-be-prepared-.html>
11. Mediationsstelle Brückenschlag — URL: <http://www.bs-lg.de/>
12. National Mediator Accreditation System (NMAS) — URL: <https://www.msb.org.au/about-us/national-mediator-accreditation-system>
13. Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo, de mediación — URL: <http://sid.usal.es/leyes/discapacidad/17050/3-1-7/real-decreto-ley-5-2012-de-5-de-marzo-de-mediacion-en-asuntos-civiles-y-mercantiles.aspx>
14. Some Reflections On Judicial Mediation: Reality Or Fantasy? University of Western Ontario, Faculty of Law — URL: [http://www.ontariocourts.ca/coa/en/ps/speeches/reflections\\_judicial\\_mediation.html](http://www.ontariocourts.ca/coa/en/ps/speeches/reflections_judicial_mediation.html)
15. T. Metzger, “Mediation im Nachbar-, Miet- und Verbraucherrecht”, in S. Breidenbach & M. Henssler (eds.), *Mediation für Juristen: Konfliktbehandlung ohne gerichtliche Entscheidung*, above Note 3 at 183
16. Victim/Offender mediator training in Germany — URL: <http://www.colorado.edu/conflict/crcii/inst-13r.pdf>

**Дерябина Надежда Васильевна**

*Студентка магистратуры юридической школы Дальневосточного федерального университета*

*E-mail: nadezhda.deryabina94@mail.ru*

## «ДВОЙНАЯ» РЕГИСТРАЦИЯ ТОВАРНОГО ЗНАКА

### **Аннотация.**

Предмет исследования: возможность регистрации «схожих до степени смешения товарных знаков» за одним правообладателем при соблюдении главной цели законодательного регулирования — недопустимости введения в заблуждение потребителя.

Целью настоящей статьи является рассмотрение причин, по которым суд и Роспатент считают «двойную регистрацию» товарного знака недопустимой с точки зрения противоречия сущности предоставляемого по её результатам исключительного права и общественным интересам.

При проведении исследования материала по выбранной теме были использованы преимущественно общенаучные методы познания (анализ и синтез, дедукция и индукция, абстрагирование и прочие).

В результате исследования на основании данных судебной практики Суда по интеллектуальным правам выделены основания отказа в государственной регистрации товарного знака, которые законодательно не закреплены. Проанализировано содержание позиции суда на «двойную регистрацию». Сделан вывод о несоответствии норм действующего законодательства практически возникающим вопросам при регистрации товарного знака и необходимости обеспечения единообразия закона и практики.

Содержание и выводы исследования могут в дальнейшем быть применены для урегулирования коллизии закона и практики, путём отражения законодателем своей позиции в Гражданском кодексе Российской Федерации.

**Ключевые слова:** товарный знак, государственная регистрация, исключительное право, товарные знаки схожие до степени смешения, «двойная» регистрация, введение в заблуждение потребителя.

***Deryabina Nadezhda V.***

*A master of law at the law school of the Far Eastern Federal University*

### **Abstract.**

The subject of the research: the possibility of registering «trademarks that are similar to the degree of confusion» with one rightholder, while observing the main goal of legislative regulation, is the inadmissibility of misleading the consumer.

The purpose of this article is to consider the reasons why the court and Federal Institute of Industrial Property consider the «double registration» of a trademark inadmissible from the point of view of the contradiction of the essence of the exclusive right granted to it and to the public interest.

When conducting a study of the material on the chosen topic, predominantly general scientific methods of cognition (analysis and synthesis, deduction and induction, abstraction, etc.) were used.

As a result of the study, based on the Court's jurisprudence on Intellectual Rights, the grounds for refusal to register the trademark have been identified, which are not legally fixed. The content of the court's position on «double registration» is analyzed. The conclusion is made that the norms of the current legislation do not correspond to the practically emerging issues when registering a trademark and the need to ensure uniformity of law and practice.

The content and conclusions of the research can be applied in the future to resolve the conflict of law and practice, by reflecting the position of the legislator in the Civil Code of the Russian Federation.

**Keywords:** trademark, state registration, exclusive right, trademarks are confusingly similar, «double» registration, introduction into consumer confusion.

В соответствии с положениями Гражданского кодекса РФ товарным знаком в Российской Федерации признается обозначение, служащее для индивидуализации товаров юридических лиц или индивидуальных предпринимателей. За каждым обладателем товарного знака закрепляется исключительное право, удостоверяемое свидетельством на товарный знак. При этом правообладатель зарегистрированного товарного знака наделяется в отношении него исключительным правом, включающим в себя возможность использовать товарный знак по своему усмотрению способами, не противоречащими действующему законодательству, а также ограничивать его использование другими лицами, кроме того, с момента государственной регистрации правообладатель получает охрану государства для своего товарного знака.

В целях реализации функций государственной охраны уже зарегистрированного товарного знака Гражданский кодекс РФ предусматривает перечень оснований для отказа в государственной регистрации, в частности, не могут быть зарегистрированы в качестве товарных знаков обозначения, тождественные или сходные до степени смешения: 1) с товарными знаками других лиц, заявленными на регистрацию в отношении однородных товаров и имеющими более ранний приоритет, если заявка на государственную регистрацию товарного знака не отозвана, не признана отозванной или по ней не принято решение об отказе в государственной регистрации; 2) с товарными знаками других лиц, охраняемыми

в Российской Федерации, в том числе в соответствии с международным договором Российской Федерации в отношении однородных товаров и имеющих более ранний приоритет; 3) с товарными знаками других лиц, признанными в установленном Гражданским кодексом порядке общеизвестными в Российской Федерации товарными знаками, в отношении однородных товаров с даты более ранней, чем приоритет заявленного обозначения<sup>1</sup>.

Таким образом, законодателем предусмотрен исчерпывающий перечень оснований, по которым товарный знак, «похожий» на уже зарегистрированный, не подлежит государственной регистрации. При этом положения той же статьи Гражданского кодекса РФ устанавливают, что регистрация в качестве товарного знака в отношении однородных товаров обозначения, сходного до степени смешения с каким-либо из товарных знаков, указанных в подпунктах 1 и 2 настоящего пункта, допускается с согласия правообладателя при условии, что такая регистрация не может явиться причиной введения в заблуждение потребителя. Согласие не может быть отозвано правообладателем.

Таким образом, законодатель всё-таки предусматривает возможность регистрации товарного знака, сходного до степени смешения с ранее зарегистрированным товарным знаком, при наличии договоренности между двумя правообладателями. При этом не урегулирован вопрос о возможности регистрации за одним правообладателем, уже наделенным исключительным пра-

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 01.07.2017 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // СПС «КонсультантПлюс».



вом на товарный знак, в отношении определенных групп товаров того же товарного знака или схожего с ним до невозможности различения. При этом судебная практика показывает, что при возникновении таких ситуаций вопрос возможности такой регистрации решается исключительно по усмотрению патентного ведомства или суда.

Анализ судебной практики по делам, где правообладатель после отказа Роспатента в государственной регистрации выходил с иском в суд о признании такого отказа недействительным, позволяет выделить две причины, по которым и патентное ведомство, и суд считают такую регистрацию невозможной. Это, во-первых, нарушение такой «двойной» регистрацией самого характера исключительного права, а во-вторых, нарушение такой «двойной» регистрацией общественных интересов.

Правообладатель, обращаясь в Роспатент за регистрацией товарного знака, практически идентичного тому, в отношении которого у него регистрация уже есть и в отношении практически таких же групп товаров или идентичных групп товаров, мотивируют это тем, что ст. 1483 Гражданского кодекса РФ не запрещает им такой регистрации, а значит, «что не запрещено, то разрешено».

При этом стоит отметить, что сама такая «двойная» регистрация порождает соответственно двойное исключительное право, что, по мнению суда, противоречит самой сущности исключительного права. Не может быть два или три исключительных права, одинаковых по содержанию, на одно и то же средство индивидуализации, поскольку в таком случае право перестает быть исключительным. Повторное предоставление исключительного права на тот же самый объект правовой охраны противоречит самому характеру признания прав, поскольку для наделения носителя какими-либо правами достаточно один раз зафиксировать соответствующий правовой факт<sup>2</sup>.

С одной стороны, безусловно, стоит согласиться с позицией Президиума суда по интеллектуальным правам в части сомнения в исключительности такого права, так как, если исходить из лексического значения слова «исключительность», то это нечто, существующее в единственном экземпляре, неповторимое. В данном случае относительно права на товарный знак исключительность предполагает набор правомочий для лица, им обладающего, в отношении единственного в своем роде товарного знака. Если же лицо регистрирует тот же товарный знак в отношении той же группы товаров, то получается, что исключительное право на данный товарный знак перестает существовать исходя из смысла, вложенного законодателем в это понятие, так как появляется набор точно таких же правомочий в отношении такого же обозначения, индивидуализирующего те же группы товаров.

Но, с другой стороны, можно ли говорить о потере сущности исключительного права на товарный знак, если фактически при образовании «двойной» регистрации, которая не запрещена нашим законодателем, исключительное право, хоть и «в квадрате», всё равно остаётся за одним лицом, и фактически в данном случае одно исключительное право не противоречит другому исключительному праву, а дублирует его.

Вторая причина, по которой Президиум суда по интеллектуальным правам считает невозможным такую «двойную» регистрацию, — это противоречие общественным интересам. В соответствии с пп. 2 п. 3 ст. 1483 Гражданского кодекса РФ, не допускается государственная регистрация в качестве товарных знаков обозначений, представляющих собой или содержащих элементы, противоречащие общественным интересам, принципам гуманности и морали.

В соответствии с Правилами составления, подачи и рассмотрения документов, являющихся основанием для совершения юридически значимых действий по государственной регистрации товарных знаков,

<sup>2</sup> Постановление Президиума Суда по интеллектуальным правам от 02.05.2017 № С01-237/2017 по делу № СИП-711/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

знаков обслуживания, коллективных знаков, к противоречащим общественным интересам, принципам гуманности и морали обозначениям относятся, в частности, неэтично примененная национальная и (или) государственная символика (гербы, флаги, эмблемы), антигосударственные лозунги, слова и изображения непристойного содержания, призывы антигуманного характера, оскорбляющие человеческое достоинство, религиозные чувства верующих, слова, написание которых нарушает правила орфографии<sup>3</sup>.

Президиум суда по интеллектуальным правам отмечает, что государственная регистрация товарного знака по младшей заявке, тождественного старшему товарному знаку, на имя того же правообладателя в отношении тех же или пересекающихся товаров противоречит природе исключительного права, фактически означает, что такая регистрация противоречит общественным интересам<sup>4</sup>. Соответственно, государственная регистрация такого товарного знака противоречит пп. 2 п. 3 ст. 1483 Гражданского кодекса РФ.

Анализируя позицию суда по данному вопросу, трудно согласиться, что факт образования у одного и того же лица «двойного» исключительного права в отношении то-

варного знака, который был у него и до этого, можно отнести к противоречащим общественным интересам, принципам гуманности и морали, так как в случае наделения правообладателя таким исключительным правом «в квадрате» не будет нарушено исключительное право другого лица, не будет оскорблена честь и достоинство личности, страны, нации, и даже потребителю это не принесет никакого вреда, так как группа товаров останется под обозначением всё того же производителя, который уже зарекомендовал себя на рынке с той или иной стороны, таким образом, в данном случае трудно говорить даже о введении в заблуждение потребителя.

Таким образом, ситуация, когда правообладатель обращается за повторной регистрацией того же товарного знака или товарного знака, схожего с уже зарегистрированным за этим правообладателем товарным знаком до невозможности различения, требует разрешения на законодательном уровне, в части либо отнесения таких ситуаций к критериям отказа в государственной регистрации, либо выработки механизма осуществления такой «двойной» регистрации за одним и тем же правообладателем с учетом требований к товарным знакам и недопустимости введения в заблуждение потребителя.

#### Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 01.07.2017 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление Президиума Суда по интеллектуальным правам от 02.05.2017 № С01-237/2017 по делу № СИП-711/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Президиума Суда по интеллектуальным правам от 13.06.2017 № С01-375/2017 по делу № СИП-658/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Правила составления, подачи и рассмотрения документов, являющихся основанием для совершения юридически значимых действий по государственной регистрации товарных знаков, знаков обслуживания, коллективных знаков, утвержденные Минэкономразвития России от 20 июля 2015 г. № 482 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Правила составления, подачи и рассмотрения документов, являющихся основанием для совершения юридически значимых действий по государственной регистрации товарных знаков, знаков обслуживания, коллективных знаков, утвержденные Минэкономразвития России от 20 июля 2015 г. № 482 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Постановление Президиума Суда по интеллектуальным правам от 13.06.2017 № С01-375/2017 по делу № СИП-658/2016 // СПС «КонсультантПлюс».



**Ильясов Анвар Айдарович**

*Аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

*E-mail: anvar.ilyasov@bk.ru*

## **ИНСТИТУТ РАСКРЫТИЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ**

### **Аннотация.**

В статье автор обращается к теме заимствования зарубежных процессуальных институтов, которая приобретает особую актуальность в связи с разработкой в настоящее время единого Гражданского процессуального кодекса. Данная тема рассматривается на примере института раскрытия доказательств в арбитражном процессе. Цель работы состоит в том, чтобы выявить причины, по которым успешный зарубежный опыт правового регулирования не является таковым в российских реалиях. Работа написана при использовании преимущественно исторического, сравнительно-правового методов исследования. В настоящей работе предлагается исследовать назначение института раскрытия доказательств в англосаксонском процессе, рассмотреть характер российского гражданского процесса и соотнести и выявить природу последнего с точки зрения социокультурного фактора. На основе проведенного исследования автор приходит к выводу о том, что решающее значение в применимости зарубежных институтов в российском гражданском процессе имеет социокультурный фактор.

Результаты проведенного исследования могут быть применены прежде всего в законодательном процессе при подготовке законодательных актов в области процессуального права. При этом выводы, к которым пришел автор в данной работе, могут быть полезны при разработке норм иных отраслей права.

**Ключевые слова:** состязательность, раскрытие доказательств, арбитражный процесс, социокультурный фактор, индивидуализм, коллективизм.

***Ilyasov Anvar A.***

*Post-graduate of The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government  
of the Russian Federation*

*E-mail: anvar.ilyasov@bk.ru*

### **Abstract.**

In the article the author addresses the topic of borrowing foreign procedural institutions, which is of particular relevance in connection with the development at present of the Civil procedure code. This topic will be discussed on the example of the institute of disclosure of evidence in the arbitration process. The aim of the work is to identify the reasons why the successful foreign experience of legal regulation is not such in Russian realities. The work is written using mainly historical, comparative legal research methods. In this paper we propose to research the purpose of the institution of disclosure of evidence in the Anglo-Saxon process, to consider the nature of the Russian civil process and to correlate and identify the nature of the latter in terms of socio-cultural factors. On the basis of the conducted research the author comes to the conclusion that sociocultural factor is crucial in the applicability of foreign institutions in the Russian civil process.

The results of the study can be applied primarily in the legislative process in the preparation of legislation in the field of procedural law. Thus conclusions to which the author in this work has come, can be useful at development of norms of other branches of the law.

**Keywords:** competitiveness, disclosure of evidence, arbitration process, socio-cultural factor, individualism, collectivism

В настоящее время идет работа над подготовкой единого Гражданского процессуального кодекса. По утверждению ее участников, результатом их труда должен стать единый кодифицированный акт, унифицировавший правила разрешения дел в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Унификация процессуального законодательства призвана устранить различия между двумя существующими отраслями процессуального права (гражданского процессуального и арбитражного процессуального права) с учетом действующего Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, установить единые правила разрешения споров, сохранив наиболее удачные процессуальные институты и распространив их на весь гражданский процесс<sup>1</sup>.

К сожалению, в законотворческом процессе постсоветской России распространена «практика необоснованного копирования зарубежных юридических институтов»<sup>2</sup>. Как следствие, институты гражданского процессуального права, эффективно действующие в других странах, в России едва ли улучшают качество защиты гражданских прав. Одним из них является раскрытие доказательств в арбитражном процессе.

В российском процессуальном законодательстве данный институт урегулирован довольно слабо по сравнению с англосаксонским аналогом. Напрямую правило о раскрытии доказательств закреплено только Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (далее — АПК РФ). Согласно ч. 3 и 4 ст. 65 АПК РФ, каждое лицо, участвующее в деле, должно раскрыть доказательства, на которые оно ссылается как

на основании своих требований и возражений, перед другими лицами, участвующими в деле, до начала судебного заседания или в пределах срока, установленного судом, если иное не установлено АПК РФ; лица, участвующие в деле, вправе ссылаться только на те доказательства, с которыми другие лица, участвующие в деле, были ознакомлены заблаговременно.

Как справедливо отмечает А. А. Лим, правила раскрытия доказательств являются логическим продолжением принципа состязательности, закрепленного в ст. 9 АПК РФ<sup>3</sup>.

Некоторые позиции высших судебных инстанций по вопросам применения ст. 65 АПК РФ не только не способствуют эффективной реализации правил о раскрытии доказательств, но в ряде случаев даже нивелируют значение этих новелл в условиях состязательного процесса. Так, отвечая на вопрос о последствиях представления в судебное разбирательство нераскрытого в установленном порядке доказательства, Президиум Высшего арбитражного суда Российской Федерации дал следующее разъяснение: «Доказательства, не раскрытые лицами, участвующими в деле, до начала судебного заседания, представленные на стадии исследования доказательств, должны быть исследованы арбитражным судом первой инстанции независимо от причин, по которым нарушен порядок раскрытия доказательств»<sup>4</sup>.

Единственная санкция за нарушение ч. 3 ст. 65 АПК РФ может последовать в виде отнесения судебных расходов независимо от результатов рассмотрения дела на лицо, допустившее такое нарушение (ч. 5 ст. 65 АПК РФ).

<sup>1</sup> Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ от 08.12.2014 № 124(1)). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Малешин, Д. Я. Гражданская процессуальная система России. М.: Статут, 2011. Доступ СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Лим, А. А. Некоторые проблемы института раскрытия доказательств в арбитражном процессе // Журнал российского права. — 2007. — № 8. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. № 82 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».



Таким образом, на сегодняшний день норма о раскрытии доказательств в арбитражном процессе фактически носит декларативный характер<sup>5</sup>.

В этой связи представляется необходимым определить причины, по которым успешный зарубежный опыт правового регулирования не оказывает того же эффекта на российской почве.

Прежде всего, в целях понимания сути данного института рассмотрим общие подходы к определению понятия «раскрытия доказательств» в российской правовой доктрине.

М. К. Треушников раскрытие доказательств связывает с процессом доказывания. По его мнению, доказывание осуществляется поэтапно, создавая «переход от незнания к знанию, от вероятных суждений... к достоверным суждениям...»<sup>6</sup>. Раскрытие доказательств, в свою очередь, — элемент доказывания, осуществляемый после представления доказательств, и заключающийся в ознакомлении с их содержанием других лиц, участвующих в деле до начала судебного разбирательства<sup>7</sup>.

Согласно позиции В. В. Молчанова, раскрытие доказательств заключается в приложении к исковому заявлению и к отзыву на него документов, подтверждающих обстоятельства, на которых основывается позиция сторон. Кроме того, в предварительном судебном заседании арбитражный суд доводит до сведения сторон, какие доказательства имеются в деле, и предлагает сторонам представить дополнительные доказательства<sup>8</sup>.

И. П. Гонзус пишет о принципе «раскрытия доказательств», заключающемся в своевременном ознакомлении другой сто-

роны с представляемыми суду доказательствами<sup>9</sup>.

Попытаемся проанализировать назначение рассматриваемого института.

Раскрытие доказательств является необходимым элементом состязательного процесса. В странах состязательной модели отправления правосудия (к которым относятся прежде всего Англия, США) преобладает инициатива сторон в ходе судебного разбирательства, точнее говоря, весь ход судебного слушания зависит от инициативы сторон. Роль судьи пассивна: не вмешиваясь в ведение дела сторонами, он наблюдает, как стороны сами собирают, представляют и исследуют доказательства, допрашивают свидетелей. В то время как руководство процессом осуществляют стороны, суд контролирует соблюдение процедуры, разрешает все процессуальные споры, которые не представляется возможным решить без него. Однако пассивность ни в коей мере не умаляет его непререкаемый авторитет, так как именно за ним остается последнее слово в споре между сторонами. Кроме того, значение суда усиливает то, что он — создатель судебного прецедента<sup>10</sup>.

Активность сторон и пассивность суда обусловили определенные правила борьбы между сторонами — это так называемые партизанские методы ведения дела<sup>11</sup>. «Партизаны», т.е. стороны, в принципе, не являются нейтральными, объективными и беспристрастными участниками процесса. Они вступили в судебный процесс, защищая свои интересы, поэтому одной из важнейших характеристик сторон является наличие собственного материально-правового интереса. Следствием этого выступает то, что сторонами тщательно отбираются до-

<sup>5</sup> Молчанов, В. В. Судебное доказывание в будущем едином Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. — 2015. — № 3. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Треушников, М. К. Судебные доказательства. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. С. 41

<sup>7</sup> Там же. С. 46.

<sup>8</sup> Молчанов, В. В. Основы теории доказательств гражданском процессуальном праве: Уч. Пособие. М. 2012. С. 76.

<sup>9</sup> Гонзус, И. П. Принцип состязательности в новом АПК РФ. // Арбитражный и гражданский процесс. — 2003. — № 8. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Решетникова, И. В. Доказательственное право Англии и США. Екатеринбург: Издательство УрГЮА, 1997. С. 22–23.

<sup>11</sup> Там же. С. 24.



казательства, которые выгодны им самим, их представители пытаются в большинстве случаев дискредитировать свидетеля при перекрестном допросе и пр. Однако «партизанские» методы могут заключаться и в сокрытии каких-либо обстоятельств по делу, подлоге доказательств, непризнании тех или иных обстоятельств, на которых противник основывает свои требования и т.д. Иначе говоря, нередко в условиях, близких к чистому состязательному процессу, могут иметь место злоупотребления одной из сторон процессуальными правами в своем собственном интересе в ущерб той истине, которую пытается достигнуть суд в судебном разбирательстве для вынесения законного и обоснованного судебного решения.

Гражданский процесс англосаксонских стран, характеризующийся высокой степенью состязательности, объективно нуждается в механизмах, которые направлены на «предотвращение «сюрпризов», неожиданностей, которые недобросовестная сторона может преподнести противнику в ходе заседания, чтобы застать его врасплох»<sup>12</sup>.

Поэтому в странах состязательного процесса разработаны механизмы, которые, с одной стороны, сдерживают агрессивность и не всегда добросовестное поведение сторон в процессе, с другой — способствуют правильному установлению обстоятельств дела, что необходимо для применения надлежащей нормы права и вынесения справедливого решения. Одним из таких механизмов и выступает институт раскрытия доказательств, основы которого заложили еще английские суды справедливости<sup>13</sup>. Канцлеры, а за ними и судьи их судов полагали, что «в интересах справедливости» они должны проявлять активность при рассмотрении дел (элемент следственного процесса). Как следствие, суды справедливости

начали по соответствующим ходатайствам обязывать стороны до заседания называть источники информации о фактах дела и называть это предварительным раскрытием документов<sup>14</sup>.

Теперь, после выявления назначения рассматриваемого института, следует остановиться на характере российского гражданского процесса.

Начиная с 1864 года российский гражданский процесс можно отнести к смешанному типу с преобладанием на различных исторических этапах попеременно начал диспозитивности или следственности. Рассмотрим вкратце основные вехи исторического развития отечественного гражданского процесса.

1864 год для гражданского судопроизводства знаменателен прежде всего тем, что в это время в результате судопроизводительной реформы поменялось его основное действующее лицо: теперь движение гражданского дела зависело в первую очередь от самих тяжущихся, нежели от суда. Иначе говоря, следственное начало в гражданском процессе сменилось состязательным.

В Уставе гражданского судопроизводства 1864 года (далее — Устав, УГС)<sup>15</sup> установлены характерные для состязательной модели правосудия черты: суд приступает к производству гражданского дела не иначе как по просьбе тех лиц, которых эти дела касаются, и разрешает их не иначе как по выслушиванию объяснения противной стороны (ст. 4 УГС), допускается присутствие тяжущихся при всех действиях судебных установлений по производству гражданских дел и предоставление словесных объяснений по ним (ст. 13 УГС), истец должен доказать свой иск, а ответчик свои возражения (ст. 366 УГС), суд ни в коем случае не собирает сам доказательств или справок, а ос-

<sup>12</sup> Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. В. Ф. Яковлева, М. К. Юкова. М., 2005. С. 226.

<sup>13</sup> Суды справедливости зародились в Средние века в Англии и представляли собой специальные органы, которые разрешали дела, руководствуясь принципами справедливости. Позднее на основе решений судов справедливости возникла система права справедливости.

<sup>14</sup> Пучинский, В. К. Гражданский процесс зарубежных стран / Под ред. В. В. Безбаха. М. 2008. С. 153.

<sup>15</sup> Судебные Уставы 20 ноября 1864 года // URL: [http://civil.consultant.ru/sudeb\\_ustav/](http://civil.consultant.ru/sudeb_ustav/) (дата обращения: 13.01.2018).



новывает решение исключительно на доказательствах, представленных тяжущимися (ст. 367 УГС) и т.д.

В то же время Устав содержит нормы, свидетельствующие о том, что суд не играет роли отстраненного бездейственного арбитра, а оказывает определенное влияние на ход судебного разбирательства. В некоторых положениях УГС проявляется руководящая роль суда: руководство словесным состязанием до тех пор, пока суд не посчитает, что дело достаточно разъяснено, но только после того, как выслушает в равной мере обе стороны (ст. 338 УГС); ведение и направление допроса свидетеля (ст. 399 УГС); назначение очной ставки свидетелям, в показаниях которых имеются разногласия (ст. 404 УГС), выдача тяжущемуся свидетельства в целях истребования соответствующего документа или сведений от государственных органов или должностных лиц (ст. 452 УГС), получение заключения сведущих людей о таком предмете, рассмотрение которого требует особых «ученых» знаний (ст. 515 УГС) и т.д. Однако стоит отметить, что руководящая роль суда в гражданском судопроизводстве того периода имела довольно ограниченный характер. Отсутствие у суда действенных инструментов для руководства процессом нередко служило предпосылкой для вынесения им несправедливых решений. Данное обстоятельство послужило в дальнейшем причиной для усиления следственных начал в дореволюционном гражданском процессе<sup>16</sup>.

Советский гражданский процесс утратил некоторые черты состязательности и диспозитивности, которые были присущи дореволюционному судопроизводству. Однако говорить о том, что в рассмотрении гражданского дела советским судом полностью отсутствовали указанные принципы, неправильно.

По выражению А.Ф.Воронова, принцип состязательности продолжал действовать, поскольку определялся природой частных

правоотношений, из которых вытекал спор, рассматриваемый судом<sup>17</sup>. Аналогичные положения справедливы и в отношении принципа диспозитивности.

Так, в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом РСФСР 1923 г. (далее — ГПК 1923 г.)<sup>18</sup>, суд приступает к рассмотрению дела не иначе как по заявлению заинтересованной в том стороны, сторона может во всяком положении дела изменить основание иска, увеличить или уменьшить свои исковые требования (ст. 2), каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований и возражений (ст. 118).

Однако все же главным действующим лицом в гражданском процессе являлся суд. Такое положение вытекало, прежде всего, из ст. 4 ГПК 1923 г.: суд обязан всемерно стремиться к уяснению действительных прав и взаимоотношений тяжущихся, поэтому, не ограничиваясь представленными объяснениями и материалами, он должен посредством предложенных сторонам вопросов способствовать выяснению существенных для разрешения дела обстоятельств и подтверждению их доказательствами. Похожие положения присутствовали и в Гражданском процессуальном кодексе РСФСР 1964 года (статья 14)<sup>19</sup>: суд обязан, не ограничиваясь представленными материалами и объяснениями, принимать все предусмотренные законом меры для всестороннего, полного и объективного выяснения действительных обстоятельств дела, прав и обязанностей сторон.

Приведенные положения свидетельствуют о том, что в советский период суд играл важную роль в развитии и поступательном движении процесса: он не только содействовал сторонам в реализации их функции по отстаиванию своих интересов путем представления доказательств, но и сам осуществлял собирание доказательств. Иначе го-

<sup>16</sup> Яблочков, Т. М. Новейшие узаконения (Дополнение к 2-му изданию (1912 г.) Учебника русского гражданского судопроизводства). Ярославль, Типо-литография Е. Ф. Вахромеева. 1913 г. С. 20

<sup>17</sup> Воронов, А. Ф. Принципы гражданского процесса: прошлое, настоящее, будущее. М., 2009. С. 323.

<sup>18</sup> Постановление ВЦИК от 10.07.1923 «О введении в действие Гражданского Процессуального Кодекса Р. С. Ф. С. Р.» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11.06.1964) // СПС «КонсультантПлюс».

вора, имело место смешение функций суда и сторон в гражданском процессе.

На сегодняшний день российский гражданский процесс также носит смешанный характер. Однако теперь правовое регулирование построено иначе: наиболее активную роль в собирании доказательств играют стороны (и иные лица, участвующие в деле), а суд оказывает им содействие и обеспечивает условия для полноценного исследования доказательств.

В этом плане довольно показательна ст. 12 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ). Структурно ч. 1 данной статьи посвящена состязательности, а ч. 2 — судебному руководству процессом. Подобным образом построена и ст. 9 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ).

В соответствии с ч. 1 ст. 12 ГПК РФ правосудие по гражданским делам осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Согласно ч. 2 данной статьи суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, осуществляет руководство процессом, разъясняет лицам, участвующим в деле, их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения процессуальных действий, оказывает лицам, участвующим в деле, содействие в реализации их прав, создает условия для всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законодательства при рассмотрении и разрешении гражданских дел.

Можно сказать, что современный гражданский процесс является более или менее взвешенной моделью правосудия так называемого смешанного типа. Роль суда в движении гражданского дела строго выдер-

жана: в современном российском гражданском процессе отсутствует как чрезмерное стеснение суда в осуществлении им руководства процессом в целях вынесения законного и обоснованного решения (как, например, в дореволюционном гражданском процессе), так и необоснованное возложение на него обязанности по установлению объективной истины всеми доступными способами. Суд, соблюдая независимость и беспристрастность, содействует сторонам в осуществлении их процессуальных прав. В то же время важную роль играют стороны, которым предоставлены соответствующие процессуальные права по отстаиванию материально-правовых интересов в суде.

Итак, на первый взгляд можно предположить, что, поскольку современный российский гражданский процесс предполагает состязательность, постольку институт раскрытия доказательств будет необходим в целях сглаживания «острых углов» состязания сторон. Однако на сегодняшний день нормы о раскрытии доказательств в арбитражном процессе являются лишь фасадом, за которым ничего не скрывается. В чем же причина неудачи внедрения в российское законодательство института раскрытия доказательств, широко и успешно применяемого в других странах?

Думается, что ответ следует искать в различии типов гражданского процесса. Однако речь не идет о выделении состязательного, инквизиционного процесса и процесса смешанного типа. В данном случае стоит вспомнить классификацию, основанную на социокультурном факторе. В этой связи необходимо обратиться к исследованию гражданских процессуальных систем, произведенному Д. Я. Малешиним<sup>20</sup>.

Опираясь на достижения культурологии, автор выделяет два типа общества (инди-

<sup>20</sup> Под гражданской процессуальной системой указанный специалист понимает совокупность правовых норм, практики его применения и социокультурных условий общества, процессуальных действий и доктрины, касающихся защиты права по гражданским делам, а также специфики организации органов судебной власти. При этом если элементами данной системы являются законодательство, процессуальные действия, научные взгляды, организация судебной власти, то связями между ними, которые обеспечивают целостность и единство системы, выступают правовая культура и общие социокультурные условия общества, также правоприменительная практика. Малешин, Д. Я. Гражданская процессуальная система России. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



видуалистский и коллективистский) и соответствующие им типы гражданского процесса.

В основе общества, базирующегося на индивидуализме, лежит принцип приоритета частных интересов над общественными, что определяет роль права и правосудия в обществе: право является основным регулятором общественных отношений, а правосудие — центральным способом разрешения споров. Индивидуализм предопределяет функционирование процессуальных институтов гражданского процесса, направленных на реализацию инициативы и активности сторон в судебном процессе, а также невмешательства суда в деятельность сторон (неограниченная состязательность сторон и невмешательство суда в собирание доказательств, групповые иски, суд присяжных и т.д.)<sup>21</sup>.

Коллективистский тип гражданского процесса построен на ином принципе: для коллективизма характерен приоритет общественных интересов над частными. В этой связи важную роль в регулировании социальных отношений играют неправовые нормы поведения (религия, мораль, традиции), право осуществляет второстепенную функцию, а судебная форма разрешения споров не пользуется популярностью в коллективистских обществах. Как следствие, в таких обществах распространен правовой нигилизм, а реализация многих правовых институтов искажается, поскольку при их реализации члены коллективистских обществ руководствуются внеправовыми регуляторами общественных отношений. Кроме того, процессуальные институты в коллективистском типе гражданского процесса направлены на реализацию соответствующих типу общества социокультурных установок. Суд позиционирует себя как защитник, а не как арбитр, поэтому для него характерна активность на протяжении всего процесса, в первую очередь в собирании доказательств<sup>22</sup>.

Описанные вкратце типы гражданского процесса предопределяются сущностным элементом общества. Социокультурный фактор определяет не только правовое регулирование в той или иной отдельной взятой стране, но и практику применения тех или иных правовых институтов.

Индивидуализм — философия, присущая западному типу мышления. По выражению С.Г. Тер-Минасовой, «в основе идеологии Запада ... лежит культ индивидуума, уважение к потребностям и чувствам отдельного человека и игнорирование коллектива ... индивидуализм — может быть, неискоренимая часть англо-саксонской культуры...»<sup>23</sup>. Философия индивидуализма предопределяет строение гражданского процесса: в нем большее внимание уделяется интересам отдельного лица, чем коллектива. Поэтому для классической англосаксонской модели, помимо активной роли сторон в гражданском процессе, присущи такие институты, как суд присяжных, в который входят обычные граждане, оценивающие вопросы факта, перекрестный допрос свидетелей и т.д. Судебные слушания проходят на манер постановочных шоу, в котором адвокаты бьются за права своих подзащитных<sup>24</sup>.

Индивидуализм как социокультурный фактор придает особое качество состязательности сторон в англосаксонском гражданском процессе. В индивидуалистическом обществе субъект сам заботится о себе и несет полную ответственность за свои действия. Данное утверждение справедливо и в отношении сторон в гражданском процессе. Будучи носителями ценностей индивидуализма, истец и ответчик, представляемые, как правило, квалифицированными адвокатами, принимают все возможные меры для разрешения дела в свою пользу, поскольку осознают, что именно от их действий зависит успех в судебном процессе.

Помощь суда сторонам в индивидуалистском типе гражданского процесса по

<sup>21</sup> Малешин, Д. Я. Гражданская процессуальная система России. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Тер-Минасова, С. Г. Язык и межкультурная коммуникация. Учебное пособие. — М.: Слово/Slovo, 2000. С. 208

<sup>24</sup> Малешин, Д. Я. Гражданская процессуальная система России. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

общему правилу не допускается уже на социокультурном уровне, так как стороны спора являются независимыми и самостоятельными субъектами, а вмешательство суда в данную сферу подрывает данные основы индивидуализма. Поэтому судья должен вмешиваться в противоборство сторон только в крайних случаях в целях соблюдения надлежащей процедуры состязания. Состязание сторон в индивидуалистском типе в гражданском процессе носит активный и довольно жесткий характер.

Индивидуализм является философией западного мира, к которому относятся в том числе США и Англия. Ценности индивидуализма предопределили построение англосаксонского гражданского процесса с присутствующими ему институтами.

Исторически Россия была ближе к философии коллективизма: «коллективизм, общинность — исконные черты русского народа... Столетиями русские крестьяне, составлявшие подавляющее большинство населения России до начала XX века, жили общинами... Вместе решали, кому сколько выделить земли, чтобы соблюсти принцип справедливости, кому сообщать оказать помощь, кого послать на войну, как платить налоги, кого и как наказать за проступки... Такая система не давала упасть слабым ... но и не давала подняться сильным. Таким образом, вопреки распространенному убеждению, система коллективизма, социального равенства, уравниловки была распространена в русском обществе задолго до установления социалистического строя и вошла в плоть и кровь. В этих условиях принцип взаимной поддержки становится даже более важным, чем инстинкт самосохранения...»<sup>25</sup>.

Философия коллективизма влияла в той или иной степени на построение отечественного гражданского процесса на протяжении всех периодов отечественной истории. Наиболее значительно данное влияние проявилось во времена существо-

вания и развития советского строя, когда правосудие по гражданским делам в значительной мере выполняло задачи защиты государственных и общественных интересов. Весьма показательна «расстановка приоритетов» в работах известных советских процессуалистов. В качестве характерного примера можно привести следующие слова А. Ф. Клейнмана: «... огромное значение приобретает деятельность суда, направленная на защиту общественного и государственного устройства СССР, социалистической системы хозяйства и социалистической собственности, политических, личных и имущественных прав граждан, прав и интересов государственных учреждений и предприятий... советский суд является органом защиты всего народа...»<sup>26</sup>.

Поэтому помимо того, что российскому обществу, в принципе, присущ дух коллективизма, следует отметить, что важную роль в становлении нынешней природы состязательности сыграл советский период развития гражданского судопроизводства. В этот период, как было отмечено, фактически и юридически более активным в гражданском процессе был судья, чем стороны. Данное обстоятельство не могло не способствовать развитию чувства «иждивенчества» у сторон, когда они могли прийти в суд и практически ничего не делать для вынесения решения в свою пользу, поскольку фактически их функции осуществлял судья в силу принципа объективной истины. Проще говоря, за результат был ответственен скорее судья, чем стороны как заинтересованные в исходе дела лица.

Кроме того, в условиях коллективистского типа процесса стороны в меньшей степени ощущают ответственность за свои действия и результат рассмотрения и разрешения дела, чем в индивидуалистском типе процесса.

Несмотря на то, что в современном российском гражданском процессе состязательность приобрела более активный ха-

<sup>25</sup> Тер-Минасова, С. Г. Язык и межкультурная коммуникация. С. 208

<sup>26</sup> Клейнман, А. Ф. Гражданский процесс. Учебник для юридических школ и курсов. Юридическое издательство НКЮ СССР. Москва. 1940 г. С. 5–6.



рактар (особенно в арбитражных судах) и судья должен обладать признаками объективности независимости и беспристрастности, остается понимание того, что суд играет вспомогательную роль по отношению к сторонам в процессе. Об этом свидетельствует то, что судья наделен законодателем функцией руководства процессом для всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения норм права. Такая роль судьи в гражданском процессе подчеркивает его ответственность за результат рассмотрения и разрешения дела.

Таким образом, в результате проведенного анализа можно сделать следующий вывод. Практика применения процессуальных норм, в том числе о раскрытии доказательств, предопределяется социокультурным фактором. Этим объясняется декларативность процессуальных норм, успешно реализованных в других правовых порядках, в российских реалиях. Поэтому постановке вопроса о внедрении того или иного института в российский гражданский процесс должно предшествовать исследование социокультурных условий, предопределивших его возникновение и нынешнее существование в другом правовом порядке.

### Библиографический список

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11.06.1964) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление ВЦИК от 10.07.1923 «О введении в действие Гражданского Процессуального Кодекса Р. С. Ф. С. Р.» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Судебные Уставы 20 ноября 1864 года // URL: [http://civil.consultant.ru/sudeb\\_ustav/](http://civil.consultant.ru/sudeb_ustav/) (дата обращения: 13.01.2018).
6. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. № 82 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Воронов, А. Ф. Принципы гражданского процесса: прошлое, настоящее, будущее. М., 2009.
8. Гонзус, И. П. Принцип состязательности в новом АПК РФ. // Арбитражный и гражданский процесс. — 2003. — № 8. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. Клейнман, А. Ф. Гражданский процесс. Учебник для юридических школ и курсов. Юридическое издательство НКЮ СССР. Москва. 1940 г.
10. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. В. Ф. Яковлева, М. К. Юкова. М., 2005.
11. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ от 08.12.2014 № 124(1)). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. Лим, А. А. Некоторые проблемы института раскрытия доказательств в арбитражном процессе // Журнал российского права. — 2007. — № 8. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. Малешин, Д. Я. Гражданская процессуальная система России. М.: Статут, 2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Молчанов, В. В. Судебное доказывание в будущем едином Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс.— 2015.— № 3.— Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
15. Молчанов, В. В. Основы теории доказательств гражданском процессуальном праве: Уч. Пособие. М. 2012.
16. Пучинский, В. К. Гражданский процесс зарубежных стран / Под ред. В. В. Безбаха. М. 2008.
17. Решетникова, И. В. Доказательственное право Англии и США. Екатеринбург: Издательство УрГЮА, 1997.
18. Тер-Минасова, С. Г. Язык и межкультурная коммуникация. Учебное пособие.— М.: Слово/Slovo, 2000.
19. Треушников, М. К. Судебные доказательства. М.: ОАО «Издательский дом «Городец»», 2005.
20. Яблочков, Т. М. Новейшие узаконения (Дополнение к 2-му изданию (1912 г.) Учебника русского гражданского судопроизводства). Ярославль, Типо-литография Е. Ф. Вахромеева. 1913 г.



**Лазарев Андрей Иванович**  
*Аспирант кафедры гражданского права и процесса  
Рязанского государственного университета им. С. А. Есенина  
E-mail: andlaz@mail.ru*

## **МЕЖДУНАРОДНЫЕ СИСТЕМЫ СТРАХОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЛАДЕЛЬЦЕВ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ: ПОНЯТИЕ И ОБЩИЕ ПРИЗНАКИ**

### **Аннотация.**

Предметом исследования являются нормы законодательства, регулирующего страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств государств Азии, Америки, Африки, Европы.

Цель исследования состоит в выработке определения международной системы страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств; в исследовании всех действующих международных систем страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств; в выявлении общих признаков международных систем страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств; в разработке предложений по развитию и повышению эффективности законодательства, регулирующего страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств в Российской Федерации на основе сравнительно-правового анализа нормативно-правовых актов России и иностранных государств, регулирующих деликтную ответственность при ДТП и страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

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

В статье проводится сравнительно-правовой анализ международных систем страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств с целью выявления общих черт и поиска путей оптимизации российского законодательства.

Выводы исследования могут быть использованы в дальнейших исследованиях международных систем страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, а также для совершенствования правового регулирования страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств в России.

**Ключевые слова:** деликтное обязательство при ДТП, страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств, ОСАГО.

**Lazarev Andrey I.**

*Postgraduate of department of civil law and process of the Ryazan state university of S. A. Yesenin*

*E-mail: andlaz@mail.ru*

### **Abstract.**

Object of research are regulations of the legislation regulating civil responsibility insurance of owners of vehicles of the states of Asia, America, Africa, Europe.

The research purpose consists in development of determination of the international system of civil responsibility insurance of owners of vehicles; in the research of all operating international



systems of civil responsibility insurance of owners of vehicles; in identification of common features of the international systems of civil responsibility insurance of owners of vehicles; in development of offers on development and increase in efficiency of the legislation regulating civil responsibility insurance of owners of vehicles in the Russian Federation on the basis of the comparative and legal analysis of regulatory legal acts of Russia and the foreign states regulating regulating the tort liability at road accident and civil responsibility insurance of owners of vehicles.

The methodology of the research was made by comparative, legalistic, analytical methods, system approach.

In article the comparative and legal analysis of the international systems of civil responsibility insurance of owners of vehicles for the purpose of identification of common features and search of ways of optimization of the Russian legislation is carried out.

Conclusions of the research can be used in further researches of the international systems of civil responsibility insurance of owners of vehicles, and also for improvement of legal regulation of civil responsibility insurance of owners of vehicles in Russia.

**Keywords:** the delictual obligation at road accident, civil liability insurance of owners of vehicles, OSAGO.

Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» упоминает о международных системах страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, но не дает определения, как и гражданско-правовая литература.

По нашему мнению, международная система страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств — это международная организация, деятельность которой регулируется совокупностью международных договоров между государствами-участниками о взаимном признании страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств и осуществлении страховых выплат в случае причинения вреда при использовании транспортных средств лицами одного государства-участника договора на территории другого государства-участника договора.

Международная система страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (далее — международная система страхования) связана с международным частным правом, так как сово-

купность международных договоров между государствами-участниками является источником международного частного права при выборе права, применимого к обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда и осложненным иностранным элементом. Их взаимосвязь также прослеживается с гражданским правом вследствие того, что страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств, а также весь институт страхования регулируется гражданским правом.

Международные системы страхования увеличивают интенсивность международного автомобильного транспортного движения путем сокращения времени на возмещение вреда и судебных издержек.

Международная система страхования «Зеленая карта» объединяет 48 государств, с 2009 г. и Российскую Федерацию<sup>1</sup>. Согласно Рекомендации № 5<sup>2</sup> (принятой рабочей группой по мобильному транспорту Комитета по внутреннему транспорту Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций для Европы) и ст. 2 Внутренних правил Совета Бюро от 2002 г.<sup>3</sup> в каждой стране-участнице

<sup>1</sup> History of the Co B. URL: <http://www.cobx.org/content/default.asp?PageID=6> (дата обращения: 31.01.2018).

<sup>2</sup> Recommendation № 5. URL: <http://www.cobx.org/content/default.asp?PageID=58&DocID=40902> (дата обращения: 31.01.2018).

<sup>3</sup> The Internal Regulations of the Council of Bureaux. URL: <http://www.cobx.org/content/default.asp?PageID=58&DocID=70222> (дата обращения: 31.01.2018).



международной системы страхования владельцев транспортных средств «Зеленая карта» страховщики создают центральную организацию, признанную правительством этой страны. В соответствии с международными требованиями единственной организацией, создаваемой уполномоченными страховщиками в качестве национального страхового Бюро, признается Российский союз страховщиков (согласно распоряжению Правительства РФ от 19 марта 2008 г. № 337-р «О национальном страховом бюро «Зеленая карта»<sup>4</sup>). Членами Бюро страны могут стать только те страховщики, которые уполномочены обеспечивать страхование гражданской ответственности и имеют право выдавать страховые сертификаты в рамках системы «Зеленая карта». В настоящее время к ним относятся страховые компании «Эрго Русь», «Росгосстрах», «АльфаСтрахование», ВСК, «Согласие», «Альянс», «Двадцать первый Век», «РЕСО-Гарантия», СГ МСК, ЖАСО<sup>5</sup>.

Международная система страхования арабских государств «Оранжевая карта», учреждена конвенцией Лиги арабских государств о движении транспортных средств в арабских странах и международной арабской карте страхования транспортных средств, подписанной в Тунисской Республике 26 апреля 1975 г.<sup>6</sup>, и объединяет 17 государств<sup>7</sup>.

В Куала-Лумпуре в Федерации Малайзия 8 апреля 2001 г. между правительствами Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (ASEAN) был подписан Протокол № 5 о схеме Ассоциации государств Юго-Восточной Азии обязательного страхования транспортных средств («Синяя карта»<sup>8</sup>.

В Лусаке, столице Республике Замбия, в 1981 г. был принят протокол об учреждении схемы страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (PTA Protocol on the establishment of a third party motor vehicle insurance scheme)<sup>9</sup>. В 1994 году PTA стала COMESA и был принят протокол об учреждении схемы страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (Protocol on the establishment of a third party motor vehicle insurance scheme (COMESA))<sup>10</sup>.

Согласно протоколу ECOWAS 29 мая 1982 г. об учреждении «Коричневой карты» ECOWAS, касающейся страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (Multilateral protocol on the establishment of an ECOWAS brown card relating to motor vehicle third party liability insurance)<sup>11</sup>, в государствах ECOWAS устанавливается схема страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

«Красная карта» СЕМАС была создана вследствие подписания министрами финан-

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 19 марта 2008 г. № 337-р «О национальном страховом бюро «Зеленая карта»». // «Российская газета», № 66, 27.03.2008.

<sup>5</sup> Батрова, Т. А., Корнеева, О. В., Богатырева, Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (постатейный). // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Dahir n° 1-02-238 du 25 rejev 1423 portant promulgation de la loi n° 17-99 portant code des assurances. (B O du 7 novembre 2002). ADALA MAROC Portail Juridique et Judiciaire du Ministère de la Justice et des Libertés du Maroc. URL: <http://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/affaire/code%20des%20assurances%20mise%20a%20jour-2008.htm> (дата обращения: 31.01.2018).

<sup>7</sup> The unified insurance card system on motor vehicles crossing the Arab countries. URL: [http://www.gaif-1.org/test2/en/edit\\_news.php?Section\\_No=5&Id=120](http://www.gaif-1.org/test2/en/edit_news.php?Section_No=5&Id=120) (дата обращения: 31.01.2018).

<sup>8</sup> Protocol № 5 ASEAN scheme of compulsory motor vehicle insurance. URL: <http://agreement.asean.org/media/download/20140718165506.pdf> (дата обращения: 31.01.2018).

<sup>9</sup> Protocol on the establishment of a third party motor vehicle insurance scheme. URL: [http://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publications/HTML/legal\\_review/Annexes\\_fr/Annexes%20VI\\_fr/Annexe%20VI-10.pdf](http://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publications/HTML/legal_review/Annexes_fr/Annexes%20VI_fr/Annexe%20VI-10.pdf) (дата обращения: 31.01.2018).

<sup>10</sup> Protocol on the establishment of a third party motor vehicle insurance scheme (COMESA). URL: <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/annexes/COMESA%20protocol2.pdf> (дата обращения: 31.01.2018).

<sup>11</sup> Multilateral protocol on the establishment of an ECOWAS brown card relating to motor vehicle third party liability insurance. URL: <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201690/v1690.pdf> (дата обращения: 03.01.2018).

сов государств Центральноафриканского валютно-экономического сообщества (СЕМАС) в Либревиле, в столице Габонской Республики, 1 июля 1996 г. протокола соглашения (Protocole d'Accord du 1er Juillet 1996 portant création d'une Carte Internationale d'Assurance Responsabilité Automobile en UDEAC)<sup>12</sup>.

В странах Андского сообщества (The Andean Community of Nations) принято решение № 290 от 22 марта 1991 г. об Андском полисе страхования гражданской ответственности международного перевозчика<sup>13</sup>, вводящем страхование гражданской ответственности международного перевозчика.

В Сан-Луисе в Аргентинской Республике 26 июня 1996 года для укрепления процесса интеграции был заключен протокол о гражданской ответственности вследствие ДТП между государствами MERCOSUR<sup>14</sup>.

Международные системы страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, как и страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств, пользуясь различными размерами страховых премий (в зависимости от возраста водителя, пола водителя, водительского стажа, мощности двигателя транспортного средства и других факторов) вводят имущественный ценз на использование транспортных средств, что положительно влияет на возмещение вреда при ДТП, превышающего страховую сумму. Воспитательная функция гражданского права при возмещении вреда, причиненного в ДТП, заключается в возложении большей ответственности на владельца транспортного средства как владельца источника повышенной опасности, не поддающегося полностью контролю человека, что было доказано Красавчиковым О. А.<sup>15</sup> и Болди-

ным В. М.<sup>16</sup>, и повышает безопасность окружающих.

К общим признакам международных систем страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств относятся следующие:

1. Во всех международных системах страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (кроме международных систем страхования в странах MERCOSUR и в странах Андского сообщества) все государства — участники одной международной системы страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств выбирают совет бюро, в котором представлены национальные бюро всех государств-участников, что дает возможность учесть интересы всех сторон. Совет бюро осуществляет общее управление, координацию, наблюдение и надзор за международной системой страхования.
2. Во всех государствах — участниках международных систем страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств образованы национальные бюро, членами которого являются страховые организации, которые вправе осуществлять обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств. Национальные бюро выпускают документы, гарантирующие возмещение вреда, причиненного в ДТП на территории других государств-участников.

Для того чтобы штрафы за административные правонарушения в области дорожного движения, установленные гл. 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001

<sup>12</sup> Présentation du système de la Carte Rose CEMAC. URL: <http://www.cima-afrique.org/pg.php?caller=carteR&mode=pg> (дата обращения: 31.01.2018).

<sup>13</sup> Decision 290. Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil para el Transportador Internacional por Carretera. URL: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC290.doc> (дата обращения: 31.01.2018).

<sup>14</sup> MERCOSUR/CMC/DEC.Nº 1/96. URL: [http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D8325775F004AF7F2&archivo=DEC\\_001-1996\\_ES\\_ProtSanLuis.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D8325775F004AF7F2&archivo=DEC_001-1996_ES_ProtSanLuis.pdf) (дата обращения: 31.01.2018).

<sup>15</sup> Красавчиков, О. А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. М.: Юридическая Литература, 1966. С. 28.

<sup>16</sup> Болдинов, В. М. Ответственность за причинение вреда источником повышенной опасности. СПб., 2002. С. 20.



№ 195-ФЗ, были более справедливы для нарушителей, которые совершили правонарушение на транспортных средствах разной стоимости, предлагаем ввести штрафы за административные правонарушения в области дорожного движения, установленные гл. 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ<sup>17</sup>, в зависимости от стоимости транспортных средств, на которых было совершено правонарушение. Благодаря этому воздействие на правонарушителей окажется более действенным и справедливым, уменьшится количество нарушений Правил дорожного движения РФ<sup>18</sup>, сократится число ДТП. Для этого необходимо оценить актуальную стоимость транспортного средства и с целью не увеличивать загруженность оценочных организаций необходимо сделать договор страхования транспортных средств обязательным и его страховую сумму использовать для расчета штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения, установленные гл. 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. Благодаря этому собственники транспортных средств получают страховую защиту транспортных средств. Как отмечает профессор В. А. Рыбаков, если лицо будет знать о возможной ответственности и возможности от нее освободиться, то ответственность будет играть определенную, в том числе и воспитательную, роль<sup>19</sup>.

Обязательное страхование гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств с использованием различных размеров страховых премий (в зависимости от возраста и пола водителя, водительского стажа, мощности двигателя транспортного средства и других факторов) вводит имущественный ценз на использование транспортных средств, что положительно влияет на возмещение вреда при ДТП, превышающего страховую сумму. Так

и страхование транспортных средств не только восстанавливает транспортное средство после выплаты ОСАГО в случае ДТП, но и устанавливает имущественный ценз на владение транспортными средствами, что также положительно влияет на возмещение вреда при ДТП, превышающего страховую сумму ОСАГО, и покрывает полностью или частично разницу между вредом, причиненным в ДТП, и вредом, компенсированным ОСАГО.

Установлено, что во всех государствах — участниках международных систем страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств образованы национальные бюро, членами которого являются страховые организации, имеющие право осуществлять обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств. Во всех международных системах страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (кроме международных систем страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств в странах MERCOSUR и в странах Андского сообщества) все государства — участники одной международной системы страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств выбирают совет бюро, в котором представлены национальные бюро всех государств-участников. Совет бюро осуществляет общее управление, координацию и наблюдение и надзор за международной системой страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Признано целесообразным установление обязательного страхования транспортных средств для защиты прав страхователей и выгодополучателей, а также введение штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения в зависимости от стоимости транспортных средств, на которых было совершено правонарушение.

<sup>17</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017). // СПС «Консультант Плюс».

<sup>18</sup> Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» (ред. от 26.10.2017). // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Рыбаков, В. А. Теория функций гражданского права (методологические и воспитательные аспекты): Монография. // М: Статут, 2015. С. 131.

**Библиографический список**

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017). // СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» (ред. от 26.10.2017). // СПС «КонсультантПлюс».
3. Распоряжение Правительства РФ от 19 марта 2008 г. № 337-р «О национальном страховом бюро «Зеленая карта»». // «Российская газета», № 66, 27.03.2008.
4. Батрова, Т. А., Корнеева, О. В., Богатырева, Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (постатейный). // СПС «КонсультантПлюс».
5. Болдинов, В. М. Ответственность за причинение вреда источником повышенной опасности. СПб., 2002. С. 20.
6. Красавчиков, О. А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. М.: Юридическая литература, 1966. С. 28.
7. Рыбаков, В. А. Теория функций гражданского права (методологические и воспитательные аспекты): Монография. // М: Статут, 2015. С. 131.



**Огородников Михаил Сергеевич**

*Соискатель федерального государственного бюджетного образовательного учреждения  
высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»*

*E-mail: ogorodnikov-mikle@yandex.ru*

## **ЮРИДИЧЕСКИЕ ФАКТЫ: ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ КОНЦЕПЦИИ И НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕФЕКТНОСТИ**

### **Аннотация.**

Предмет исследования: юридические факты в доктрине и гражданском законодательстве.

Целью настоящей статьи является рассмотрение концепций, определяющих юридические факты как правовую модель и реальные жизненные обстоятельства, а также анализ сложившихся в науке подходов к определению дефектности юридических фактов.

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

В работе рассмотрены концепции юридического факта как реального жизненного обстоятельства и как правовой модели, проанализированы подходы к выделению дефектности юридических фактов как в целом, так и применительно к самому распространенному юридическому факту в гражданском праве — сделке. Сделаны выводы о том, что юридический факт следует рассматривать как реальное жизненное обстоятельство, дефектные юридические факты возможно рассматривать с юридических и социальных позиций, недействительная сделка является сделкой, которая вызывает иные правовые последствия по сравнению с теми, на которые рассчитывали стороны сделки.

Выводы исследования могут быть использованы в дальнейших исследованиях юридических фактов.

**Ключевые слова:** юридический факт, дефектность, сделка, сроки, административные акты, недействительная сделка, правовая модель, оспаривание.

**Ogorodnikov Mikhail S.**

*Applicant of federal state-funded educational institution of the higher education*

*«The St. Petersburg state economic university»*

*E-mail: ogorodnikov-mikle@yandex.ru*

### **Abstract.**

Object of research: the legal facts in the doctrine and the civil legislation.

The purpose of the present article is consideration of the concepts defining the legal facts as legal model and real vital circumstances and also the analysis of the approaches to determination of deficiency of the legal facts which have developed in science.

The methodology of a research was made by legallistic, analytical methods, system approach.

In work concepts of the legal fact as real vital circumstance and as legal model, approaches to allocation of deficiency of the legal facts as in general are analysed, and in relation to the most widespread legal fact in civil law — the transaction are considered. Conclusions are drawn that the legal fact should be considered as a real vital circumstance, it is possible to consider the defective legal facts from legal and social positions, the invalid transaction is the transaction which causes other legal consequences in comparison with on what counted the parties of the transaction.

Conclusions of a research can be used in further researches of the legal facts.

**Keywords:** legal fact, deficiency, transaction, terms, administrative acts, invalid transaction, legal model, contest.

Вопрос о дефектности юридического факта тесно связан с правильным определением правовой природы юридического факта.

Существуют две основные точки зрения на правовую природу юридических фактов. Согласно одной из них, юридические факты — факты реальной действительности, с которым закон связывает определенные юридические последствия. Они могут быть не только действиями лиц, но и явлениями природы, которые известным образом воздействуют на общественные отношения, наступившие или, по крайней мере, длящиеся до настоящего момента<sup>1</sup>. Согласно другой позиции, юридические факты — правовая модель, закрепленная нормами права<sup>2</sup> (нормативная модель)<sup>3</sup>. То есть юридический факт согласно данной позиции — юридически описанное правовое явление, обладающее совокупностью определенных признаков.

Представляется, что наиболее верной является первая точка зрения.

Как правильно отмечает В. Б. Исаков, существуют открытые и закрытые фактические системы<sup>4</sup>. Открытые фактические системы, по мнению ученого, допускают появление элементов, прямо не предусмотренных действующим законодательством. В. Б. Исаков в качестве примера открытой фактической системы приводит систему юридических фактов, закрепленную в ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>5</sup>. По существу к аналогичным выводам приходит и А. М. Чувакова. Она подчерки-

вает, что современный уровень развития экономического оборота делает невозможным закрепление в гражданском законодательстве всех без исключения юридических фактов<sup>6</sup>.

Действительно, ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>7</sup> (далее — ГК РФ) предусматривает, что гражданские права и обязанности возникают:

- из договоров и иных сделок, предусмотренных законом, а также из договоров и иных сделок, хотя и не предусмотренных законом, но не противоречащих ему;
- из решений собраний в случаях, предусмотренных законом;
- из актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей;
- из судебного решения, установившего гражданские права и обязанности;
- в результате приобретения имущества по основаниям, допускаемым законом;
- в результате создания произведений науки, литературы, искусства, изобретений и иных результатов интеллектуальной деятельности;
- вследствие причинения вреда другому лицу;
- вследствие неосновательного обогащения;

<sup>1</sup> Красавчиков, О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Госюриздат, 1958. С. 14–15.

<sup>2</sup> Синюков, В. Н. Юридические факты в системе общественных отношений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 — теория и история государства и права, история политических и правовых учений / Свердловский Имени Трудового Красного Знамени юридический институт имени Р. А. Руденко. Свердловск, 1984. С. 39.

<sup>3</sup> Миннербаев, Р. Х. Теоретические проблемы оптимизации фактических составов: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве / Нижегородская академия МВД России. Н. Новгород, 2011. С. 29.

<sup>4</sup> Исаков, В. Б. Юридические факты // Общая теория государства и права / Отв. ред. М. Н. Марченко. В 3 т.: Т. 2 М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. С. 444.

<sup>5</sup> Исаков В. Б. Указ. соч. С. 444.

<sup>6</sup> Чувакова, А. М. Юридические факты, фактические составы и их дефекты: монография. Одесса: Феникс, 2009. С. 15.

<sup>7</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 05.12.2017) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.12.2017).



- вследствие иных действий граждан и юридических лиц;
- вследствие событий, с которыми закон или иной правовой акт связывает наступление гражданско-правовых последствий.

Таким образом, из текста процитированного нормативного положения ст. 8 ГК РФ следует, что фактическая система, существующая в рамках гражданского законодательства, является открытой ввиду того, что:

- гражданские права и обязанности возникают из договоров и иных сделок, хотя и не предусмотренных законом, но не противоречащих ему,
- вследствие иных действий граждан и юридических лиц (не упомянутых в статье 8 ГК РФ).

То есть ГК РФ называет в общих чертах юридические факты, конкретные модели которых могут быть определены субъектами правоотношений применительно к каждой конкретной ситуации. Статья 8 ГК РФ не допускает существования в рамках гражданско-правовых отношений каких-либо иных юридических фактов, нежели упомянутых (даже в самом общем виде) в ст. 8 ГК РФ.

Итак, перечень юридических фактов в гражданском праве носит открытый характер, а потому описать исчерпывающим образом все юридические факты в гражданском праве как правовые модели попросту невозможно.

Проблематичным также представляется выделение модели юридического факта в отношении реальных жизненных обстоятельств, описание (модель) которых было предусмотрено в утративших юридическую силу нормативных правовых актах.

Так, Акционерное общество «Газпром газораспределение Курск» (далее — АО «Газпром газораспределение Курск», Общество) обратилось в арбитражный суд с заявлением к Управлению Федеральной служ-

бы государственной регистрации, кадастра и картографии по Курской области (далее — Управление Росреестра по Курской области, заявитель) о признании незаконным отказа, выраженного в уведомлении об отказе в государственной регистрации от 16.01.2017 № 46/026/001/2016–3717, в государственной регистрации права собственности акционерного общества «Газпром газораспределение Курск» на сооружение с кадастровым номером 46:25:000000:773 (наименование: «Газопровод высокого давления», протяженностью 721 кв. м, местоположение: Российская Федерация, Курская область, Фатежский район, Миленинский сельсовет, село Миленино, деревня Копаневка), и об обязанности заинтересованного лица осуществить государственную регистрацию права собственности акционерного общества «Газпром газораспределение Курск» на сооружение с кадастровым номером 46:25:000000:773 (наименование: «Газопровод высокого давления», протяженностью 721 кв. м, местоположение: Российская Федерация, Курская область, Фатежский район, Миленинский сельсовет, село Миленино, деревня Копаневка) в установленный законом срок.

Суть спора состояла в следующем. Основанием для отказа в государственной регистрации послужило, в частности, следующее обстоятельство: акт о приемке в эксплуатацию законченного строительством объекта систем газоснабжения от 22.11.1995 не содержит подписи представителей проектной организации.

Согласно обязательному Приложению 9\* СНиП 3.05.02–88\* «Газоснабжение»<sup>8</sup> была утверждена форма акта приемки законченного строительством объекта системы газоснабжения. Утвержденная форма акта приемки законченного строительством объекта системы газоснабжения не содержала требований о подписании акта представителями проектной организации.

На момент рассмотрения судами указанного спора указанный СНиП утратил юри-

<sup>8</sup> СНиП 3.05.02–88\*. Газоснабжение: Постановление Госстроя СССР от 17.03.1988 № 39 (ред. от 10.08.1994) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 08.10.2017) (утратил силу).



дическую силу<sup>9</sup>, что, однако, не помешало судам оценить указанный выше документ как основание для государственной регистрации права собственности<sup>10</sup>, то есть как юридический факт.

Таким образом, по нашему мнению, концепция юридического факта как правовой модели не является универсальной.

Неоднозначное определение юридического факта порождает разнообразные подходы к определению дефектности юридических фактов.

Так, существует мнение о том, что под дефектным юридическим фактом следует понимать его несоответствие модели указанного юридического факта, закрепленного в гипотезе нормы права<sup>11</sup>. Вместе с тем в норме права не всегда может быть закреплена модель юридического факта, то есть категория «модель юридического факта» не является универсальной.

Кроме того, существуют юридические факты, дефектность которых определяется постфактум. Так, например, в соответствии со ст. 61.2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>12</sup> возможно оспаривание подозрительных сделок должника с момента введения одной из процедур несостоятельности (банкротства). Очевидно, что при нормальном течении хозяйственной жизни сделка была бы действительной и только введение одной из процедур несостоятельности (банкротства) влечет за собой подобные негативные последствия. Иными словами, закрепленными в ГК РФ моделями юридических фактов-сделок указанное обстоятельство не было предусмотрено, на момент совершения соответствующих сделок никто не предполагал, что

одна из сторон может быть признана несостоятельной (банкротом).

Существует также иное понимание дефектов. Так, В. В. Муругина, А. А. Воротников пишут, что таким свойством, как дефектность, объекты реального мира, а точнее, отраженные в сознании человека их модели — факты наделяются именно благодаря сознательной активности индивидов, в данном случае субъектов права<sup>13</sup>.

Иную точку зрения по вопросу дефектности юридических фактов высказывает А. М. Чувакова. Так, она считает, что существуют два критерия дефектности — юридический и социальный. Юридический факт дефектен в тех случаях, когда его признаки не соответствуют модели, закрепленной в гипотезе юридической нормы. Однако, по ее мнению, необходимо учитывать, что в норме права закреплена абстрактная (а значит, обобщенная, упрощенная) модель фактического обстоятельства. Любой конкретный социальный факт значительно богаче признаками по сравнению со своей нормативной моделью. В связи с чем требуется использование социального критерия — то есть наличие таких признаков, которые свидетельствуют о существенном изменении в его содержании<sup>14</sup>.

Из указанных точек зрения наиболее верной, по нашему мнению, представляется позиция А. М. Чуваковой. Действительно, в случае закрепления в ГК РФ юридического факта как правовой модели, его признаки как соответствующей модели могут не соответствовать имеющему место реальному жизненному обстоятельству. Вместе с тем правовая модель юридического факта не всегда может быть закреплена в норме пра-

<sup>9</sup> О принятии и введении в действие строительных норм и правил «Газораспределительные системы»: Постановление Госстроя РФ от 23.12.2002 № 163 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 08.10.2017).

<sup>10</sup> Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.08.2017 по делу № А35-690/2017 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 01.10.2017).

<sup>11</sup> Исаков, В. Б. Юридические факты в советском праве. М.: Юридическая литература, 1984. С. 116.

<sup>12</sup> О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (в ред. от 25.11.2017) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.12.2017).

<sup>13</sup> Муругина, В. В., Воротников А. А. Дефектность юридических фактов как негативная черта правовой системы. Саратов: Издательство ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. С. 88.

<sup>14</sup> Чувакова, А. М. Указ. соч. С. 65.



ва. В таком случае действует вышеобозначенный социальный критерий.

Вопросы дефектности таких юридических фактов, как акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, судебные решения лежат вне области гражданского права, поэтому указанные вопросы подлежат исследованию вне рамок данной статьи. Стоит лишь отметить, что нелогичными представляются взгляды некоторых авторов на административные акты, понимаемые как гражданско-правовые сделки (административные сделки)<sup>15</sup>. Считаю, что указанные акты нельзя признавать сделками, поскольку:

- а) статья 8 ГК РФ<sup>16</sup> четко разграничивает основания возникновения гражданских прав и обязанностей — акты органов государственной власти и акты органов местного самоуправления, а также договоры и иные сделки. Очевидно, что если бы законодатель считал возможным некоторые акты государственных органов и органов местного самоуправления определить как сделки, то соответствующие исключения из правил, закрепленных в ст. 8 ГК РФ, были бы отражены законодательно;
  - б) к указанным актам невозможно применить положения о недействительности сделок, а также оценивать их с позиции злоупотребления гражданскими правами;
  - в) административно-правовой и гражданско-правовой эффект указанных актов проявляется в их двойственной правовой природе:
- указанные акты являются результатами осуществления внутренних административных процедур;

- законодатель связывает с наличием указанных актов гражданско-правовые последствия.

Иными словами, для гражданско-правового регулирования не является важной правовая природа юридического факта — важно только то, что указанный юридический факт назван в качестве оснований возникновения гражданских прав и обязанностей. В качестве недостатка юридической техники можно также отметить, что ст. 8 ГК РФ посвящена основаниям возникновения гражданских прав и обязанностей, в то время как в ней отсутствует положение об изменении гражданских прав и обязанностей и прекращении гражданских прав и обязанностей.

Аналогичным образом судебные решения также могут иметь признаки дефектности, однако рассмотрение указанного вопроса выходит за рамки настоящей статьи, поскольку относится к области процессуального права.

Сроки как отражение времени, по нашему мнению, не могут быть признаны дефектными. Дефектным может быть признан документ — сделка с недвижимым имуществом, содержащим условие о соответствующем сроке.

Наиболее часто встречающимся дефектным элементом в фактическом составе являются сделки. Дефект в совершении сделки ГК РФ определяет как ее недействительность.

В науке гражданского права дискуссионным является вопрос о понятии недействительности сделки.

В дореволюционной цивилистике активно обсуждался вопрос о том, является ли не-

<sup>15</sup> Агарков, М. М. Понятие сделки по советскому гражданскому праву // Агарков М. М. Избранные труды по гражданскому праву. В 2 т. Т. 1: Социальная ценность частного права и отдельных институтов общей части гражданского права. М.: Статут, 2012. С. 224; Петров, Д. В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления в системе вещных прав: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право / Санкт-Петербургский государственный университет. СПб., 2002. С. 186–189; Пятков, Д. В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2006. С. 108.

<sup>16</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 05.12.2017) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.12.2017).

действительная сделка юридическим фактом, вызывающим правовые последствия.

Как писал Г.Ф.Шершеневич, недействительная сделка не производит тех юридических последствий, которые предполагалось достигнуть ее совершением. Зато недействительная сделка может привести к другим юридическим последствиям — все должно быть восстановлено в положение, в каком находилось до совершения сделки. Если недействительная сделка совершена под влиянием принуждения или обмана, то виновное в том лицо несет имущественную ответственность за весь причиненный ущерб, а нередко и уголовное наказание<sup>17</sup>. Как видно из приведенной позиции ученого, Г.Ф.Шершеневич не давал правовой оценки недействительности сделки: это сделка, юридический факт или правонарушение?

Ю.С.Гамбаров, в отличие от Г.Ф.Шершеневича, определял недействительную сделку как сделку, вызывающую ответственность за убытки<sup>18</sup>. По его мнению, недействительная сделка все же является сделкой, однако вызывает не те последствия, на которые рассчитывали стороны.

Д.И.Мейер писал, что ничтожная сделка юридически не существует (то есть сделки как бы не было), однако существует фактически. По мнению ученого, факт, что сделка совершена, все-таки существует и может влечь за собой другие юридические последствия, например, последствия нарушения права<sup>19</sup>.

Оригинальное объяснение недействительным сделкам было дано Н.Н.Растеряевым. Он писал, что недействительной сделкой признается хотя и дозволенное юридическое действие, однако то, которое не удовлетворяет предъявляемым к нему законом требованиям, или которое не спо-

собно произвести известного юридического эффекта, а следовательно, не может вызвать той перемены в юридических отношениях, к которой оно было направлено<sup>20</sup>.

Таким образом, обобщая представления дореволюционных ученых-цивилистов о недействительности сделок, можно отметить, что все они отмечали, что недействительные сделки влекут не те правовые последствия, на которые рассчитывали участники. Относительно правовой природы недействительности сделок расхождение было велико — от юридического несуществования сделки до признания указанных категорий сделок дозволенными юридическими действиями.

Исследование правовой природы недействительности сделок было продолжено в советский период.

И.Б.Новицкий, исследуя вышеуказанный вопрос, пришел к выводу, что недействительная сделка как юридический факт существует<sup>21</sup>. По его мнению, факт никак не может превратиться в «не факт» — раз воля выражена и направлена на определенный результат (установление, изменение и прекращение правоотношений), этот факт наступил и не наступившим стать не может. Факт может быть безразличным с точки зрения права, но недействительным быть не может. Указанный факт не вызывает юридических последствий<sup>22</sup>.

Н.В.Рабинович считала, что недействительные сделки являются действиями неправомерными. Они потому и признаются недействительными, что противоречат нормам права. Именно неправомерность недействительной сделки обуславливает аннулирование сделки и определяет те последствия, которые влечет за собой объявление ее недействительной. Но из этого не

<sup>17</sup> Шершеневич, Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1911. С. 179.

<sup>18</sup> Гамбаров, Ю. С. Гражданское право. Общая часть. СПб., 1911. С. 711.

<sup>19</sup> Мейер, Д. И. Русское гражданское право. СПб.: Издание Николая Тиблена, 1864. С. 190.

<sup>20</sup> Растеряев, Н. Н. Недействительность юридических сделок по русскому праву. Часть общая и часть особенная. СПб.: Типография товарищества «Общественная Польза», 1900. С. 18.

<sup>21</sup> Новицкий, И. Б. Сделки. Исковая давность. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1954. С. 66.

<sup>22</sup> Там же. С. 67.



следует, что она перестает быть сделкой, представляет собой деликт<sup>23</sup>. Недействительная сделка является сделкой по своему содержанию, форме и направленности. В то же время она представляет собой правонарушение, поскольку нарушает норму закона, установленный порядок<sup>24</sup>.

М. М. Агарков в соответствии с разделением недействительных сделок понимал под ничтожными сделками ничтожные волеизъявления, в то время как оспоримые сделки ученый определяет как условно действительные<sup>25</sup>. То есть М. М. Агарков по существу отказывается признавать сделками ничтожные сделки, заменяя их термином «ничтожное волеизъявление».

Таким образом, в рамках советской цивилистики остался нерешенным вопрос о правовой природе недействительной сделки. В настоящее время ученые также не оставляют попыток найти и объяснить их правовую природу.

По мнению Д. О. Тузова, недействительность сделки есть отрицание ее правового смысла<sup>26</sup>. Правонарушением, по мнению автора, является предоставление по недействительной сделке в тех случаях, когда субъект предоставления виновен, то есть осознает или должен осознавать противоправность своего действия<sup>27</sup>.

Как следует из позиции Ф. С. Хейфеца, недействительная сделка — это гражданское правонарушение<sup>28</sup>. По мнению автора, теперь гражданское правонарушение не исчерпывается, не замыкается деликтом, включает в себя все случаи нарушения конкретной или общей нормы, приводящей к последствиям, свойственным любому не-

правомерному действию — к недопущению сохранения их в силе и наступлению обусловленного ими правового эффекта, устранению уже наступившего результата, восстановления состояния, соответствующего закону. Вместе с тем, Ф. С. Хейфец отмечает, что категория не деликтных правонарушений на теоретическом уровне может быть разработана в будущем<sup>29</sup>.

И. В. Матвеев определяет недействительную сделку как неправомерное действие, антипод сделки — правомерного действия. Ученый пишет, что недействительная сделка — это действие, совершенное в виде сделки, в котором законом и (или) судом установлено нарушение хотя бы одного из условий действительности последней, не способное породить те гражданско-правовые последствия, наступления которых желали его субъекты<sup>30</sup>.

Наконец, замыкает представленный выше перечень теорий, объясняющих недействительность сделок, позиция О. В. Гутникова, который делит недействительные сделки на сделки — юридические факты и сделки -правоотношения. Недействительная сделка как юридический факт — это действия граждан и юридических лиц, направленная на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей, за которым право отрицает юридические последствия, на которые была направлена воля сторон. Недействительная сделка как юридический факт может быть как правомерным, так и неправомерным действием. В то же время недействительность сделки — юридического факта влечет недействительность сделки — правоотношения<sup>31</sup>.

<sup>23</sup> Рабинович, Н. М. Недействительность сделок и ее последствия. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1960. С. 11.

<sup>24</sup> Там же. С. 12.

<sup>25</sup> Агарков, М. М. Указ. соч. С. 219.

<sup>26</sup> Тузов, Д. О. Реституция в гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 — гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право / Томский государственный университет. Томск, 1999. С. 44.

<sup>27</sup> Там же. С. 66.

<sup>28</sup> Хейфец Ф. С. Недействительность сделок по российскому гражданскому праву. М.: Юрайт-М, 2001. С. 42.

<sup>29</sup> Там же. С. 44.

<sup>30</sup> Матвеев, И. В. Правовая природа недействительных сделок. М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2002. С. 19.

<sup>31</sup> Гутников, О. В. Недействительные сделки в гражданском праве. Теория и практика оспаривания. М.: Бертон-Пресс, 2003. С. 81–82.

Из анализа множества теорий недействительности сделок представляется, что для понимания механизма включения сделок как элементов в фактический состав, опосредующий оборот недвижимого имущества, а также правовых последствий признания сделок недействительными, важными моментами являются следующие:

- а) недействительность сделок касается в первую очередь сделок — юридических фактов, имеющих материальное выражение в виде определенных документов. Государственный регистратор, осуществляющий регистрационные действия с недвижимым имуществом, суд имеют дело с оформленными в письменном виде документами. Соответственно, предметом правовой экспертизы и рассмотрения дела в суде будут надлежащим образом оформленные документы в целом, а не волеизъявление, сделка-правоотношение и т.п.;
- б) сделка, входящая в фактический состав, всегда является юридическим фактом, даже несмотря на свою недействительность (ничтожность, оспоримость). Недействительная сделка влечет правовое последствие — возможность ее оспаривания (либо применение последствий ее недействительности). Кроме того, правовая экспертиза не может затронуть всех аспектов недействительности сделок. Например, у государственного регистратора отсутствует возможность предвидения несостоятельности (банкротства) юридического лица — участника сделки с недвижимым имуществом, и, как следствие, — оценки сделки на предмет возможности признания ее подозрительной, отсутствует возможность оценить сделку на предмет мнимости и притвор-

ности сделки (в случае, если из представленных на правовую экспертизу соответствующих документов не следует явно ее ничтожный характер). А ведь по результатам проведения правовой экспертизы будет принят акт государственной регистрации, который будет находиться в сильной взаимной (и правовой!) связи с соответствующим недействительным основанием государственной регистрации.

Таким образом, недействительная сделка (в том числе, ничтожная сделка) является юридическим фактом, влекущим правовые последствия.

Подводя итог вышеизложенному, возможно сделать следующие выводы.

Категория «правовая модель юридического факта» или «нормативная модель юридического факта» не является универсальной. Существуют юридические факты, о которых нормы права упоминают лишь косвенно. В связи с чем наиболее оптимальным и универсальным, с нашей точки зрения, является подход, оценивающий дефекты юридических фактов как с юридической, так и с социальной позиции. Акты государственных органов и органов местного самоуправления, вызывающие гражданско-правовые последствия, не являются сделками, порядок и основания их оспаривания регулируется административным законодательством. Равным образом, судебные решения могут быть оспорены в порядке и по основаниям, предусмотренном процессуальным законодательством. Недействительная сделка, являющаяся элементом фактического состава, является юридическим фактом, поскольку вызывает определенные правовые последствия, связанные с ее недействительностью.

#### Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1): федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 05.12.2017) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.12.2017).
2. О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (в ред. от 25.11.2017) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.12.2017).



3. СНиП 3.05.02–88\*. Газоснабжение: Постановление Госстроя СССР от 17.03.1988 № 39 (ред. от 10.08.1994) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 08.10.2017) (утратил силу).
4. О принятии и введении в действие строительных норм и правил «Газораспределительные системы»: Постановление Госстроя РФ от 23.12.2002 № 163 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 08.10.2017).
5. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.08.2017 по делу № А35–690/2017 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 01.10.2017).
6. Агарков, М. М. Понятие сделки по советскому гражданскому праву // Агарков М. М. Избранные труды по гражданскому праву. В 2 т. Т. 1: Социальная ценность частного права и отдельных институтов общей части гражданского права.— М.: Статут, 2012.
7. Гамбаров, Ю. С. Гражданское право. Общая часть.— СПб., 1911.
8. Мейер, Д. И. Русское гражданское право.— СПб.: Издание Николая Тиблена, 1864.
9. Гутников, О. В. Недействительные сделки в гражданском праве. Теория и практика оспаривания.— М.: Бератор -Пресс, 2003.
10. Исаков, В. Б. Юридические факты в советском праве.— М.: Юридическая литература, 1984. С. 116.
11. Хейфец, Ф. С. Недействительность сделок по российскому гражданскому праву.— М.: Юрайт-М, 2001.
12. Чувакова, А. М. Юридические факты, фактические составы и их дефекты: монография.— Одесса: Феникс, 2009.
13. Шершеневич, Г. Ф. Учебник русского гражданского права.— М.: Издание Бр. Башмаковых, 1911.
14. Исаков, В. Б. Юридические факты // Общая теория государства и права / отв. ред. М. Н. Марченко. В 3 т.: Т. 2 М.: ИКД «Зерцало-М», 2002.
15. Красавчиков, О. А. Юридические факты в советском гражданском праве.— М.: Госюриздат, 1958.
16. Матвеев, И. В. Правовая природа недействительных сделок.— М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2002.
17. Муругина, В. В., Воротников, А. А. Дефектность юридических фактов как негативная черта правовой системы.— Саратов: Издательство ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011.
18. Новицкий, И. Б. Сделки. Исковая давность.— М.: Государственное издательство юридической литературы, 1954.
19. Пятков, Д. В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности.— СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2006.
20. Рабинович, Н. М. Недействительность сделок и ее последствия.— Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1960.
21. Растеряев, Н. Н. Недействительность юридических сделок по русскому праву. Часть общая и часть особенная.— СПб.: Типография товарищества «Общественная Польза», 1900.
22. Миннербаев, Р. Х. Теоретические проблемы оптимизации фактических составов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве / Нижегородская академия МВД России. Н. Новгород, 2011.

23. Синюков, В. Н. Юридические факты в системе общественных отношений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 — теория и история государства и права, история политических и правовых учений / Свердловский Имени Трудового Красного Знамени юридический институт им. Р. А. Руденко. — Свердловск, 1984.
24. Тузов, Д. О. Реституция в гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 — гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право / Томский государственный университет. — Томск, 1999.
25. Петров, Д. В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления в системе вещных прав: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право / Санкт-Петербургский государственный университет. — СПб., 2002.



**Покровский Александр Владимирович**

*Аспирант кафедры интеграционного и европейского права ФГБОУ ВО  
«Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»*

## **ЕВРОПЕЙСКИЙ ОМБУДСМАН — ПРОШЛОЕ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

### **Аннотация.**

Целью статьи является анализ теоретико-правовых проблем, связанных с ролью и местом Европейского омбудсмана в институциональной системе Европейского союза.

Предметом статьи выступают условия, способствовавшие появлению должности омбудсмана, а также функции, цели и задачи Европейского омбудсмана на современном этапе.

Статья написана с использованием общенаучных, философских и специальных юридических методов познания и построена на исследовании новых для правовой науки вопросов влияния института омбудсмана на эффективность управления в интеграционном объединении (Европейском союзе). По результатам в статье дается характеристика целей, задач и основных функций Европейского омбудсмана, а также роли, которую он играет в деятельности других институтов и органов Европейского союза.

Проведенный в статье анализ практики Европейского омбудсмана и её влияния на процессы управления в ЕС осуществляется в российской юридической науке впервые.

Ее положения могут использоваться в дальнейших исследованиях по вопросам интеграционного, международного, европейского и сравнительного права, а также теории государства и права.

В статье также сформулированы практические предложения, которые рекомендуется учесть в использовании при организации института омбудсмана в России и ЕАЭС.

**Ключевые слова:** Европейский союз, Европейский омбудсман, Европейский парламент, нарушение порядка управления, защита прав, стратегические расследования, стратегические инициативы.

***Pokrovsky Alexander V.***

*Post-graduate of Department of Integration and European Law,  
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

### **Abstract.**

The aim of the article is to analyze the theoretical and legal problems associated with role and place of the European ombudsman in the institutional system of the European Union.

The subject of the article is the study of circumstances, which contributed to the emergence of the office of ombudsman as well as the functions, goals and tasks of the European Ombudsman at the present stage.

The article is written using general scientific, philosophical and special legal methods of cognition, and is built on the study of influence of the office of ombudsman on the effectiveness of administration in the integration association (European Union), which is new issue for the Russian legal science. By results in the article the description of goals, objectives and basic functions of the European ombudsman is given as well as its role in the life of other European institutions and bodies.

The analysis of the policies of the European ombudsman and its impact on the processes of administration in EU is carried out for the first time in 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 proposals, which are recommended to be taken into account while developing the institute of ombudsman in Russia and in the Eurasian Economic Union.

**Keywords:** European Union, European ombudsman, European Parliament, maladministration, protection of rights, strategic inquiries, strategic initiatives.

В 2015 году пошло третье десятилетие работы Европейского омбудсмана. Должность эта была введена в систему органов ЕС Договором о Европейском союзе (называемым также Маастрихтским договором), вступившим в силу с 1 ноября 1993 г., а с сентября 1995 года<sup>1</sup> омбудсман приступил к исполнению своих функций. С тех пор существенно возросли как количество дел, рассматриваемых Европейским омбудсманом, так и значимость вопросов, в решении которых он принимает участие. Данные обстоятельства способствовали усилению роли Европейского омбудсмана в организации эффективного управления в ЕС и повышению его авторитета в институциональной системе Европейского союза.

Европейский омбудсман призван способствовать обнаружению нарушений порядка управления в деятельности институтов, органов и учреждений ЕС, кроме Суда Европейского союза<sup>2</sup>. В Стратегии Европейского омбудсмана «К 2019» (англ. — «Towards 2019»), принятой им в ноябре 2014 года, закреплена миссия Европейского омбудсмана — служить демократии, работая с институтами Европейского союза для создания более эффективного, подотчетного, прозрачного и нравственного управления.

Какова история появления этого органа в Европейском Союзе и какую роль он играет в институциональной системе ЕС в настоящее время?

Конечно же, Европейский омбудсман не является «пионером» в своей области деятельности.

Должностные лица с функциями, подобными тем, которыми обладает современ-

ный омбудсман, существовали в разные исторические периоды и у разных народов. Тем не менее родоначальником института омбудсмана в его современном виде принято считать шведского уполномоченного по правосудию (шведск. — justitieombudsman), должность которого была учреждена в 1809 году<sup>3</sup>.

После поражения в Полтавской битве в 1709 году шведский король Карл XII отправился на несколько лет в Турцию. В результате долгого отсутствия монарха дела в сфере управления страной ухудшились. В 1713 году король назначил своего представителя для наблюдения за работой администрации и судов, назвав его Канцлером правосудия (шведск. — justitiekanslern). В случае обнаружения нарушения закона или иных неправомерных действий органов государственной власти Канцлер правосудия был вправе начать расследование. Как видим, Канцлер правосудия при создании этой должности был «правительственным омбудсманом». Между 1766 и 1772 годами право назначать Канцлера правосудия перешло к риксдагу (парламенту), но в 1772 году король вернул это право себе.

После смещения короля в 1809 году была принята конституция, установившая разделение власти между короной и парламентом, предоставив последнему ряд контрольных полномочий в отношении исполнительной власти. Этой конституцией был введена новая должность — Уполномоченный по правосудию (justitieombudsman), назначаемый парламентом и обладающий полномочиями по контролю за административными органами и судами и привлече-

<sup>1</sup> The European Parliament and the establishment of a European Ombudsman: Twenty years of debate, 1974–1995. Historical Archives of the European Parliament. Luxembourg, 2015. P. 34.

<sup>2</sup> См. ст. 228 Договора о функционировании Европейского Союза от 25.03.1957 г., Решение № 94/262/ECSC, ЕС, Euratom Европейского парламента «О правилах и общих условиях, регулирующих осуществление обязанностей Омбудсмана» от 09.03.1994.

<sup>3</sup> Лохматов, Е. А. Генезис и эволюция института Омбудсмана в Швеции // Государство и право: теория и практика: Межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4 / отв. ред. В. П. Прокопьев. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. С. 45.



нию к ответственности должностных лиц, исполняющих свои обязанности ненадлежащим образом. В дальнейшем этот институт превратился из органа по контролю за соблюдением законности в орган по рассмотрению жалоб населения<sup>4</sup>.

Как отмечает Б. Висландер, дебаты риксдага при обсуждении предложений Конституционного комитета продемонстрировали, что законодательный орган считал контроль Канцлера правосудия недостаточным для защиты публичных прав, так как он ответственен только перед исполнительной ветвью власти. В меморандуме Конституционного комитета было отражено мнение его членов о том, что омбудсман, назначаемый законодательной властью, будет обеспечивать «подлинно гражданское отношение» и что «должность омбудсмана предназначалась в первую очередь для создания системы контроля за отправлением государственными служащими своих функций, которая была бы независима от Правительства»<sup>5</sup>.

Таким образом, омбудсман стал эффективным инструментом в руках риксдага. Право производить расследования использовалось для борьбы с коррупцией, халатностью и иными должностными преступлениями в государственном аппарате. Со временем фокус деятельности омбудсмана менялся, и теперь омбудсман политически независим от риксдага, а его основной задачей является не преследование должностных лиц, а содействие надлежащему применению законодательства<sup>6</sup>. Здесь следует оговориться, что с 1974 года в Швеции действует не один, а четыре Парламентских омбудсмана.

Идея омбудсмана не выходила за пределы Швеции до начала двадцатого века, пока этот орган не появился во вновь принятой в 1919 году конституции Финляндии. Затем последовало создание должности омбудс-

мана в других скандинавских странах (Дании в 1955 и Норвегии в 1962 г.), а позже, по мере развития демократии и совершенствования института прав человека, он был воспринят и другими странами Европы, а также Северной и Южной Америк, Африки, Азии и Тихоокеанского региона.

В Европейском союзе, как уже было сказано выше, должность омбудсмана была введена Маастрихтским договором. Процесс создания должности Европейского омбудсмана не был лёгким — принятию решения предшествовали двадцать лет дебатов<sup>7</sup>.

В период с декабря 1974 года по январь 1977 года несколько членов Европейского парламента (лорд О'Хаган, Вилли Донделингер, Винифред Юинг) предложили Европейскому сообществу назначить омбудсмана, но безуспешно. После этого вопрос о создании должности омбудсмана ещё несколько раз поднимался и откладывался. Считалось, что механизм омбудсмана будет конкурировать с системой петиций, существовавшей с 1953 года (рассмотрение жалоб граждан по всем вопросам, входящим в компетенцию ЕС, в то время осуществлялось парламентским Комитетом по петициям).

Межправительственные конференции 1990–1991 годов и подготовка будущего Договора о Европейском союзе оживили проект. Европейский парламент поручил своему Комитету по институциональным вопросам разработать правила и условия, регулирующие исполнение обязанностей Европейского омбудсмана (доклад Розы Бинди), документ, который был окончательно принят 9 марта 1994 года. После выборов в Европейский парламент 1994 года Комитет по петициям опубликовал предложение о представлении кандидатур на должность Европейского омбудсмана. Обсуждение продолжалось без малого год. Процедура завершилась избранием на должность Европей-

<sup>4</sup> L. Reif. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Leiden, 2004. P. 1–7.

<sup>5</sup> B. Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden* (Stockholm: The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, Gidlunds Förlag, 1994). P. 14.

<sup>6</sup> O. Petersson. *The Swedish 1809 Constitution*, Stockholm, 2009. P. 8.

<sup>7</sup> См.: *The European Parliament and the establishment of a European Ombudsman: Twenty years of debate, 1974–1995*. Historical Archives of the European Parliament. Luxembourg, 2015.

ского омбудсмана Якоба Сёдермана 12 июля 1995 года<sup>8</sup>.

Так как политико-правовой институт омбудсмана был заимствован Европейским союзом из институциональных систем европейских стран, то закономерно, что правовой статус и принципы деятельности Европейского омбудсмана основываются на моделях этого института, формировавшихся в государствах-членах ЕС.

Европейский омбудсман расследует случаи нарушения порядка управления в деятельности институтов, органов или учреждений Союза. Омбудсман осуществляет свои функции полностью независимо, обладает доступом к любым документам и информации, необходимым для осуществления своих обязанностей. Европейский омбудсман в соответствии со своей задачей вправе проводить расследования, которые считает обоснованными (если только утверждаемые факты не являются или не являлись объектом судебной процедуры). При этом он может делать это по своей собственной инициативе.

Особенность деятельности Европейского омбудсмана заключается в том, что он исполняет свои функции не в отдельном государстве, а в уникальном интеграционном объединении, каким является Европейский союз, и его деятельность, как и деятельность других институтов и органов Союза, подчиняется высшему правилу, установленному учредительными документами ЕС — проводить в жизнь ценности Союза, осуществлять его цели, служить его интересам, интересам его граждан и государств-членов, а также обеспечивать последовательность, эффективность и преемственность его политики и его действий<sup>9</sup>. Иными словами, сфера компетенции Европейского омбудсмана распространяется на управление в Европейском союзе, но не на управление в государствах-членах, даже если последние применяют законодатель-

ство Европейского союза. Однако широкое определение понятия «нарушение порядка управления», следование в своей деятельности принципам демократии, законности, прозрачности и подотчётности (концепция «хорошего управления»), а также возможность основывать свои решения на необходимости «проводить в жизнь ценности Союза и осуществлять его цели» способствуют расширению сферы приложения компетенции Европейского омбудсмана.

Европейский омбудсман действует в общих интересах государств Европейского союза, осуществляя свои функции на новом, наднациональном уровне политической власти, «цель которого — обеспечить «общее благо» объединившихся народов»<sup>10</sup>. Европейский омбудсман является одним из феноменов, в которых проявились усиливающиеся черты государственности в правовой и политической жизни Европейского союза. В свою очередь, благодаря деятельности Европейского омбудсмана во властной системе сдержек и противовесов Европейского союза усиливается эффективность, прозрачность и целостность управления, что способствует в том числе и процессу интеграции.

В соответствии со ст. ст. 20 и 24 Договора о функционировании Европейского союза от 25.03.1957 г. (далее — ДФЕС) каждый гражданин Союза вправе обращаться с жалобой к Европейскому омбудсману. «Европейский омбудсман, избираемый Европейским парламентом, уполномочен получать от каждого гражданина Союза либо от каждого физического или юридического лица, проживающего или имеющего свой юридический адрес в государстве-члене, жалобы в отношении случаев нарушения порядка управления в деятельности институтов, органов или учреждений Союза, кроме Суда Европейского союза при осуществлении им своих юрисдикционных функций. Он расследует эти жалобы и составляет по ним доклады» (ст. 228 ДФЕС).

<sup>8</sup> Ibid. Pp. 31–34.

<sup>9</sup> Статья 13 Договора о Европейском союзе.

<sup>10</sup> Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование: Монография / отв. ред. С. Ю. Кашкин, М., Проспект, 2015. С. 85.



Нормативная база, регулирующая деятельность Европейского омбудсмана, была и остаётся весьма лаконичной — это вышеприведённые статьи учредительных документов Европейского союза<sup>11</sup> и Решение Европейского парламента о Правилах и общих условиях, регулирующих осуществление обязанностей омбудсмана<sup>12</sup>. Но, как видно из вышеизложенного, сфера полномочий Европейского омбудсмана представляет собой потенциально весьма широкое поле деятельности, что успешно использует нынешний омбудсман Эмили О'Рейли, выходя за пределы формально-юридического подхода при оценке ситуаций, связанных с возможными нарушениями порядка управления, и принятии решений. Как отмечает Н. Вогиатзис, «обеспечение эффективной защиты по жалобе лица должно соразмеряться с обеспечением более общих публичных интересов и, в целом, с совершенствованием норм управления в ЕС, вплоть до определения системных проблем»<sup>13</sup>.

Когда была создана должность Европейского омбудсмана, сам Европейский Союз находился в иной фазе развития, нежели в настоящее время. Поэтому омбудсман не был столь заметным действующим лицом в вопросах правоприменения и организации деятельности институтов ЕС. В настоящее время роль Европейского омбудсмана заметно изменилась, причём как вследствие общих интеграционных процессов в ЕС, так и в результате активной деятельности самого омбудсмана. Он стремится к достижению ощутимых результатов, рассмотрению жалоб и выявлению системных проблем в как можно большем количестве сфер управленческой деятельности.

Как указала Эмили О'Рейли в своём пресс-релизе, выпущенном при вступлении в должность, «спустя двадцать лет после того, как должность Европейского омбудсмана была создана в соответствии с Маа-

стрихтским договором, настало время переосмыслить центр его внимания с целью повышения его воздействия и наглядности. Все граждане и жители ЕС должны извлечь выгоду из эффективного управления, полностью ориентированного на удовлетворение их потребностей».

И нужно сказать, что действующий омбудсман последовательно придерживается провозглашенного подхода. Основываясь на предоставленном ему общем полномочии («омбудсман принимает положения во исполнение настоящего решения»<sup>14</sup>), Европейский омбудсман издаёт документы общего характера, содержащие как программы действий для него самого, так и положения-ориентиры для других участников отношений. В частности, им издаются Годовые планы организационной деятельности и Годовые отчёты. Положениями Принципов публичной службы для гражданских служащих ЕС (2012 г.) и Европейского кодекса хорошего административного поведения (2013 г.), также изданных Европейским омбудсманом, он руководствуется при определении наличия или отсутствия нарушений порядка управления в деятельности институтов, органов и учреждений ЕС.

Стратегия Европейского омбудсмана «К 2019» (англ. «Towards 2019»), помимо миссии, о которой говорилось выше, содержит его намерения, стратегические цели и задачи.

Среди приоритетов Европейского омбудсмана значатся:

- укрепление роли омбудсмана как признанного, надежного и независимого органа по вопросам его компетенции и обеспечение ведущей роли в вопросах прозрачности, подотчетности и целостности;
- взаимодействие с заинтересованными сторонами и выяснение их мнения;

<sup>11</sup> А также статья 43 Хартии Европейского союза об основных правах (2007/С 303/01).

<sup>12</sup> Решение № 94/262/ЕССС, ЕС, Euratom Европейского парламента «О правилах и общих условиях, регулирующих осуществление обязанностей Омбудсмана» от 09.03.1994 г.

<sup>13</sup> Vogiatzis N. The European Ombudsman and Good Administration in the European Union. Liverpool, 2017. P. 4.

<sup>14</sup> Статья 14 Решения № 94/262/ЕССС, ЕС, Euratom Европейского парламента «О правилах и общих условиях, регулирующих осуществление обязанностей Омбудсмана» от 09.03.1994.

- публичное участие и вклад в соответствующие дискуссии и политические дебаты ЕС во всех случаях, когда полномочия и опыт омбудсмана могут быть полезными;
- сотрудничество с международными сетями и организациями в целях определения наивысших стандартов и передовой практики, например, в отношении прав человека / основных прав или вопросов управления, таких как раскрытие информации и конфликт интересов;
- совершенствование способности понимать меняющуюся динамику Европейского Союза и политические, социальные, экономические и правовые условия, в которых работает омбудсман;
- упреждающее определение областей, имеющих ключевое стратегическое значение, и выделение соответствующих ресурсов на расследование системных проблем<sup>15</sup>.

Осуществляя свои полномочия по расследованию, Европейский омбудсман использует проактивные методы — так называемые стратегические расследования и стратегические инициативы. Результаты выполнения функций Европейского омбудсмана воплощаются в докладах по рассмотренным делам, результатах стратегических расследований, рекомендациях, направляемых субъектам, в действиях которых выявлены нарушения порядка управления.

В 2014–2017 гг. Европейским омбудсманом были осуществлены стратегические расследования «О действиях Комиссии по жалобам о нарушениях в соответствии с процедурой «ЕС Pilot»<sup>16</sup>, «Относительно своевременности осуществления Комиссией выплат в коммерческих сделках», «Раскрытие Европейским парламентом, Советом ЕС и Европейской комиссией документов,

относящихся к Трилогиям, и о «прозрачности» Трилогий в целом»<sup>17</sup>, «Гражданская активность, связанная с разоблачением противоправных действий». Омбудсманом также затрагивались вопросы прозрачности деятельности групп экспертов при законодательных органах ЕС и лоббистов.

Помимо проведения расследования, омбудсман может также избрать рассмотрение стратегически важной темы без начала расследования. Такое действие именуется стратегической инициативой. Цель стратегических инициатив — поделиться с институтами ЕС предложениями по важным темам, привлечь внимание к вопросам, представляющим общественный интерес, и узнать больше о конкретной проблеме, прежде чем решать, нужно ли открывать запрос.

Стратегические инициативы Европейского омбудсмана в 2017 году касались таких общественно значимых вопросов, как информирование общественности о предстоящих переговорах, направленных на достижение соглашения о выходе Великобритании из ЕС, направление Предложений по совершенствованию процедуры Европейской гражданской инициативы<sup>18</sup>, параллельная с Европейской сетью омбудсманов инициатива относительно применения Комиссией и государствами-членами ст. 28 (регулирующей проведение инспекций) Правил 1005/2009 по веществам, разрушающим озоновый слой.

Следует обратить внимание на то, что к Европейскому омбудсману вправе обращаться с жалобой не только физические, но и юридические лица. В сфере предпринимательской деятельности Европейский омбудсман участвует в решении таких проблем юридических лиц в отношениях с администрацией ЕС, как просрочки платежей, дого-

<sup>15</sup> Strategy of the European Ombudsman — «Towards 2019». Strasbourg, 2014. P. 5. Annual Management Plan Year 2018. Strasbourg, 2017. P. 7. <https://www.ombudsman.europa.eu>.

<sup>16</sup> Цель процедуры «ЕС Pilot» — провести неофициальный диалог Европейской комиссии с государством-членом в целях исправления нарушений законодательства ЕС на ранней стадии, не прибегая к формальным процедурам.

<sup>17</sup> Под «Трилогиями» (англ. — «Trilogues») понимаются неофициальные встречи между представителями трех институтов ЕС — Европейского парламента, Совета Европейского союза и Европейской комиссии, задействованных в процессе принятия европейских нормативных актов.

<sup>18</sup> Процедура, регулирующая порядок осуществления законодательной инициативы гражданами ЕС.



ворные споры, споры, проблемы, связанные с участием в торгах, отсутствие прозрачности, несоблюдение процедур, неоправданные задержки, нарушение основных прав<sup>19</sup>.

Не имея юридически обязательной силы, решения Европейского омбудсмана воплощаются в актах институтов ЕС, устанавливающих соответствующие правила уже в качестве обязательных, при этом происходит это в подавляющем большинстве случаев.

В 2015 году (согласно готовому отчёту за 2016 год) предложения Европейского омбудсмана, включая его рекомендации, решения, критические и последующие замечания, были выполнены в 83% случаев (из них Европейской комиссией — в 82% случаев). При этом Европейский парламент, Фронтекс<sup>20</sup> и Европейское химическое агентство выполнили предложения омбудсмана на 100%<sup>21</sup>.

В настоящее время Европа переживает ряд кризисов — после экономического кризиса усилилось напряжение между «Северной» и «Южной» Европой, идут напряжённые дебаты по миграционной политике, по вопросам бюджетной экономии, Великобританией сделано заявление о выходе из ЕС. Для преодоления кризисных явлений Европейскому союзу необходимо, в том числе, высокий уровень эффективности управления, законность, соблюдение прав человека на всех уровнях, обеспечение прозрачности и подотчётности власти и участие граждан в принятии решений, что будет способствовать получению кредита доверия граждан, столь необходимого сейчас сторонникам интеграции. И без сомнения, такой инструмент, как Европейский омбудсман, способный выявить системные проблемы в управлении и соблюдении прав человека, обратить на них внимание всего общества и призвать органы власти к их совместному решению, может сыграть важную роль в во-

просах обеспечения демократии, верховенства права и упрочения структуры управления ЕС, и представляется, что его возможности в этом направлении на сегодняшний день не исчерпаны.

Существенный опыт Европейского омбудсмана в сфере развития этого института целесообразно проанализировать, заимствовав из него элементы, позволяющие Омбудсману способствовать прозрачности и подотчётности власти посредством применения принципов «хорошего управления». Данный опыт может быть полезен как для российского уполномоченного по правам человека, так и для Евразийского экономического союза — недавно созданной новой региональной международной интеграционной организации.

Круг полномочий Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, предоставляемый ему российским законодательством, позволяет развивать его роль в организации общих подходов к обеспечению соблюдения позитивных прав человека и, в перспективе, в содействии организации эффективного управления в России.

Для ЕАЭС, в котором ещё не создан пост единого омбудсмана (омбудсмены действуют в каждом государстве-члене, за исключением Республики Беларусь), использование опыта Европейского омбудсмана может помочь в выработке общей стратегии и приоритетных целей, которые лягут в основу общих подходов к обеспечению соблюдения прав человека и основных свобод, а также общих правил и принципов осуществления органами власти функций, направленных на защиту этих прав и свобод. Выполнение данных мероприятий в перспективе позволит заложить базу для рассмотрения возможности гармонизации и унификации норм законодательства государств-членов ЕАЭС.

<sup>19</sup> Кроме указанного выше расследования о своевременности осуществления Европейской комиссией выплат в коммерческих сделках см. также дела о задержке рассмотрения Европейской комиссией жалобы по вопросу государственной помощи европейским футбольным клубам, о рассмотрении жалобы компании Intel на несоблюдение процедур в антимонопольном расследовании и иные. <https://www.ombudsman.europa.eu>.

<sup>20</sup> Агентство Европейского союза по безопасности внешних границ.

<sup>21</sup> European Ombudsman. Annual Report 2016. <https://www.ombudsman.europa.eu>. Данные о выполнении решений Омбудсмана за последующие годы на 31.12.2017 г. не представлены.

**Библиографический список**

1. Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование: Монография / отв. ред. С. Ю. Кашкин, М., 2015.
2. Лохматов Е. А. Генезис и эволюция института Омбудсмана в Швеции // Государство и право: теория и практика: Межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4 / отв. ред. В. П. Прокопьев. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005.
3. Petersson O. The Swedish 1809 Constitution. Stockholm, 2009.
4. Reif L. The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. Leiden, 2004.
5. The European Parliament and the establishment of a European Ombudsman: Twenty years of debate, 1974–1995. Historical Archives of the European Parliament. Luxembourg, 2015.
6. Vogiatzis N. The European Ombudsman and Good Administration in the European Union. Liverpool, 2017.
7. Wieslander B. The Parliamentary Ombudsman in Sweden. Stockholm, 1994.

ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА  
Научно-практический журнал; 2018 №1

редактор: Здорик Е.В.  
корректор: Здорик Е.В.  
вёрстка: Овсянников С.Н.

выход в свет 27.02.2018  
подписано в печать 26.02.2018  
формат 61x861/8 бумага офсетная  
печ. л. 24,49, уч.-изд. л. 18,6  
тираж 1000 экз.  
заказ № 130