

СОСТАВ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

Председатель редакционного совета:

А.И. Бастрыкин, Председатель Следственного комитета РФ, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)

Члены редакционного совета:

В.А. Виноградов, заведующий кафедрой конституционного и международного права ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

А. Герлох, профессор Карлова университета в Праге (Чехия);

Л. Гоцян, профессор Китайского университета политических наук и права (Китай);

В.А. Гуреев, заведующий кафедрой гражданского процесса и организации службы судебных приставов ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

Н.Г. Иванов, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

М.Н. Илюшина, заведующая кафедрой гражданского и предпринимательского права ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

Л. Казертано, профессор частного права Университета INSUBRIA (Италия);

А.Г. Кибальник, заведующий кафедрой уголовного права и процесса Северо-Кавказского федерального университета, доктор юридических наук, профессор (г. Ставрополь);

И.М. Колосова, заведующая кафедрой уголовно-процессуального права и криминологии ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);

А.А. Лебедева, заведующая кафедрой иностранных языков ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор филологических наук, профессор (г. Москва);

А.В. Морозов, заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

В.В. Оскамытный, заведующий кафедрой теории и истории государства и права ИМПЭ им. А. С. Грибоедова, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

А.Ю. Соколов, заведующий кафедрой административного и муниципального права СГЮА, доктор юридических наук, профессор (г. Саратов);

П.С. Яни, профессор кафедры уголовного права и криминологии юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)

СОСТАВ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

Главный редактор: член редакционной коллегии, кандидат юридических наук, доцент, ректор ВГУЮ (РПА Минюста России)
О.И. Александрова (г. Москва)

Заместитель главного редактора: член редакционной коллегии, доктор юридических наук, профессор **Б.В. Яценко** (г. Москва)

Ответственный секретарь: член редакционной коллегии, кандидат юридических наук, доцент **Е.В. Фоменко** (г. Москва)

Члены редакционной коллегии:

Д.А. Авдеев, кандидат юридических наук, доцент (г. Тюмень);

М.Б. Аверин, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);

А.В. Безруков, доктор юридических наук, доцент (г. Красноярск);

Е.Г. Беликов, доктор юридических наук, доцент (г. Саратов);

Э.В. Богмацера, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);

Д.Х. Валеев, доктор юридических наук, профессор (г. Казань);

О.Н. Волкова, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);

Р.С. Галиев, кандидат юридических наук (г. Барнаул);

В.В. Гущин, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

А.В. Денисова, доктор юридических наук, доцент (г. Самара);

О.В. Исаенкова, доктор юридических наук, профессор (г. Саратов);

З.М. Казачкова, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

В.И. Красиков, доктор философских наук, профессор (г. Москва);

К.Д. Крылов, доктор юридических наук, доцент (г. Москва);

Е.Б. Козлова, доктор юридических наук, доцент (г. Москва);

В.В. Кулыгин, доктор юридических наук, профессор (г. Хабаровск);

В.Ф. Лапшин, доктор юридических наук, доцент (г. Рязань);

С.В. Максимов, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

Ю.В. Малеванова, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);

Р.Г. Нурмагамбетов, кандидат юридических наук, доктор философии по праву PhD, доцент (ассоциированный профессор) (г. Челябинск);

Н.А. Подольный, доктор юридических наук, доцент (г. Казань);

С.В. Расторопов, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

А.Г. Репьев, кандидат юридических наук (г. Барнаул);

З.Б. Соктоев, доктор юридических наук, доцент (г. Москва);

Ю.Г. Торбин, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

С.Е. Чаннов, доктор юридических наук, профессор (г. Саратов);

С.Ю. Чашкова, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);

К.В. Черкасов, доктор юридических наук, доцент (г. Москва);

А.Ю. Чупрова, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)

Учредитель издания:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»

© Вестник Российской правовой академии, 2019

Журнал зарегистрирован в Министерстве РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации № 77–15470 от 20 мая 2003 г.

Номер подготовлен при информационной поддержке справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

THE COMPOSITION OF THE EDITORIAL COUNCIL

Chairman of the Editorial Council:

A.I. Bastrykin, Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation, doctor of law, professor (Moscow)

Members of the Editorial Board:

A. Gerloch, professor at the Charles University in Prague (Czech Republic);

L. Gotsyan, professor at the China University of Political Science and Law (China);

V.A. Gureev, head of the Civil Process and Organization Bailiff Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of law, professor (Moscow);

M.N. Ilyushina, head of the Civil and Business Law Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of law, professor (Moscow);

N.G. Ivanov, head of the Criminal Law and Criminology Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of law, professor, honored lawyer of the Russian Federation (Moscow);

L. Kazertano, professor of Private Law at the University INSUBRIA (Italy);

A.G. Kibalnik, head of the Criminal Law and Procedure Chair of the North-Caucasus Federal University, doctor of law, professor (Stavropol);

I.M. Kolosova, head of the Criminal Procedure and Criminalistics Chair of the All-Russian State University of Justice, PhD of law (Moscow);

A.A. Lebedeva, head of the Foreign Languages Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of philology, professor (Moscow);

A.V. Morozov, head of the Informational Law, Information and Mathematics Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of law, professor (Moscow);

V.V. Oskamytny, head of the Theory and History of State and Law Chair of the A. S. Griboedov Institute of International Law and Economics, doctor of law, professor (Moscow);

A.Yu. Sokolov, head of the Administrative and Municipal Law Chair of the Saratov State Law Academy, doctor of law, professor (Saratov);

V.A. Vinogradov, head of the Constitutional and International Law Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of law, professor (Moscow)

P.S. Yani, professor of the Criminal Law and Criminology Chair of the Faculty of Law of the MSU, doctor of law, professor (Moscow)

THE COMPOSITION OF THE EDITORIAL BOARD

Chief Editor: member of the editorial board, PhD in law, head of the All-Russian State University of Justice **O.I. Alexandrova** (Moscow)

Deputy Chief Editor: member of the editorial board, doctor of law, professor **B.V. Yatselenko** (Moscow)

Executive Secretary: member of the editorial board, PhD in law **E.V. Fomenko** (Moscow)

Members of the editorial board:

D.A. Avdeev, PhD in law (Tyumen);

M.B. Averin, PhD in law (Moscow);

E.G. Belikov, doctor of law (Saratov);

A.V. Bezrukov, doctor of law (Krasnoyarsk);

E.V. Bogmatsera, PhD in law (Moscow);

S.E. Channov, doctor of law, professor (Saratov);

S.Yu. Chashkova, PhD in law (Moscow);

K.V. Cherkasov, doctor of law (Moscow);

A.Yu. Chuprova, doctor of law, professor (Moscow);

A.V. Denisova, doctor of law (Samara);

R.S. Galiev, PhD in law (Barnaul);

V.V. Gushchin, doctor of law, professor (Moscow);

O.V. Isaenkova, doctor of law, professor (Saratov);

Z.M. Kazachkova, doctor of law, professor (Moscow);

E.B. Kozlova, doctor of law (Moscow);

V.I. Krasikov, doctor of philosophy, professor (Moscow);

K.D. Krylov, doctor of law (Moscow);

V.V. Kulygin, doctor of law, professor (Khabarovsk);

V.F. Lapshin, doctor of law (Ryazan);

Yu.V. Malevanova, PhD in law (Moscow);

S.V. Maximov, doctor of law, professor (Moscow);

R.G. Nurmagambetov, PhD in law (Chelyabinsk);

N.A. Podolny, doctor of law (Kazan);

S.V. Rastoropov, doctor of law, professor (Moscow);

A.G. Repev, PhD in law (Barnaul);

Z.B. Soktoev, doctor of law (Moscow);

Yu.G. Torbin, doctor of law, professor (Moscow)

D.Kh. Valeev, doctor of law, professor (Kazan);

O.N. Volkova, PhD in law (Moscow)

Журнал включен в Перечень рецензируемых научных изданий Высшей аттестационной комиссии (ВАК), в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по следующим специальностям и соответствующей им отрасли науки: 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве (юридические науки), 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки), 12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право (юридические науки), 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право (юридические науки), 12.00.05 – Трудовое право; право социального обеспечения (юридические науки), 12.00.06 –

Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право (юридические науки), 12.00.07 – Корпоративное право; энергетическое право (юридические науки), 12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовноисполнительное право (юридические науки), 12.00.09 – Уголовный процесс (юридические науки), 12.00.10 – Международное право; Европейское право (юридические науки), 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность (юридические науки), 12.00.12 – Криминология; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность (юридические науки), 12.00.13 – Информационное право (юридические науки), 12.00.14 – Административное право; административный процесс (юридические науки), 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс (юридические науки).

Опубликованные статьи выражают мнение авторов, которое может не совпадать с точкой зрения редакции журнала. Редакция оставляет за собой право на внесение изменений и сокращений. Полная и частичная перепечатка материалов возможна с письменного разрешения редакции.

Published articles express the authors' opinion, which may not coincide with the point of view of the editorial office of the journal. The editors reserve the right to make changes and abbreviations. Full and partial reprinting of materials is possible with the written permission of the editorial office.

СОДЕРЖАНИЕ

ФИЛОСОФИЯ ПРАВА. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА.
ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

Казачкова З. М.

Антикоррупционная политика в странах
Шанхайской организации сотрудничества
(на примере России, Китая)5

Скрябин И. В.

Правовые основы деятельности сельского
старосты во второй половине XIX в.
(на материалах тульской деревни) 11

ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ

Яцеленко Б. В.

Проблемы преодоления неопределенности
уголовно-правовых запретов при конкуренции
норм, образующих институт соучастия
в преступлении 17

Липатов Э. Г., Чаннов С. Е.

Правовые механизмы повышения эффективности
разграничения предметов ведения и полномочий
федерального центра и регионов в Российской
Федерации..... 23

Пашин В. М., Бабичев Д. А.

Прокурорский надзор за законностью
оперативно-розыскных решений в зеркале
реформирования контрольно-надзорной
деятельности 31

Алиев А. А.

Замена уголовного наказания более строгим
видом наказания: проблемы законодательной
регламентации 37

Юдина Е. В.

Перспективы развития института бюджетных
расходов в условиях действия «бюджетного
правила» 44

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЧАСТНОГО ПРАВА

Червякова В. В.

Гендерные различия в современном праве
России 50

МОНИТОРИНГ ПРАВОТВОРЧЕСТВА
И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ. ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
КОРРУПЦИИ. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Фоменко Е. В.

Вопросы использования лицом своего
служебного положения в контексте привлечения
его к уголовной ответственности 57

Соколов А. Ю., Лакаев О. А.

Административно-правовое регулирование
применения геномных технологий
в растениеводстве по законодательству ФРГ 62

ОКАЗАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ
ПОМОЩИ И ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ.
ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ.
РЕКОМЕНДАЦИИ ПРАКТИКУЮЩИХ ЮРИСТОВ

Косаковская Е. И.

Заработная плата и системы оплаты труда:
правовые аспекты..... 68

Коренюк А. Л.

Некоторые вопросы прокурорской деятельности
в связи с реализацией Концепции цифровой
трансформации органов прокуратуры..... 75

ТРУДЫ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Слабоспицкий А. С.

Информационные технологии в правосудии
по экономическим спорам в Российской
Федерации и Республике Казахстан..... 82

Чигринец Е. А.

К вопросу оказания помощи осужденным,
освобождаемым от отбывания наказания
в виде лишения свободы 89

Фуртат В. В.

История экстремизма и ее отражение
в понятийном аппарате 99

Мальшева А. А.

Проблемы финансово-правового обеспечения
внедрения телемедицинских технологий 105

РЕЦЕНЗИИ, ОБЗОРЫ, ПЕРСОНАЛИИ

Фоменко Е. В.

Об итогах Международной научно-практической
конференции «Право и государство будущего:
эволюционные стратегии развития» 114

CONTENT

PHILOSOPHY OF LAW. LEGAL POLICY.
THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE

Zemfira M. Kazachkova

Anti-Corruption Policy in the Countries
of the Shanghai Cooperation Organisation
(on the Example of Russia, China)6

Igor V. Skryabin

The Legal Framework of Village Chiefs
in the Second Half of the 19th Century
(on Materials of the Tula Village)..... 11

PUBLIC LAW:
THEORY AND PRACTICE OF APPLICATION

Boris V. Yatselenko

Problems of Overcoming the Uncertainty of Criminal
Law Prohibitions in the Competition Rules Forming
the Institution of Complicity in the Crime..... 17

Eduard G. Lipatov, Sergey E. Channov

Legal Mechanisms of Increase in Efficiency
of Differentiation of Areas of Jurisdiction
and Powers of the Federal Center and Regions
in the Russian Federation..... 23

Vadim M. Pashin, Dmitry A. Babichev

Prosecutor's Supervision over the Legality
of Investigative Decisions in the Field of Reformation
of Control and Supervision Activity..... 32

Alim A. Aliev

Replacement of a Criminal Punishment
with a More Severe Type of Punishment:
Problems of Legislative Regulation 37

Ekaterina V. Yudina

Prospects of Development of the Budgetary
Expenditures Institute 44

ACTUAL ISSUES OF PRIVATE LAW

Victoria V. Chervyakova

Gender Differences in Modern Law
of Russia..... 50

MONITORING OF LAWMAKING AND LAW ENFORCEMENT.
STATE POLICY IN THE FIELD OF COMBATING
CORRUPTION. NATIONAL SECURITY

Elena V. Fomenko

Issues of Use by the Person of the Official Position
in the Context of His Criminal Prosecution..... 57

Aleksandr Yu. Sokolov, Oleg A. Lakaev

Administrative and Legal Regulation of Genomic
Technologies in Crop Production According
to the Legislation of Germany 62

PROVISION OF FREE LEGAL AID AND LEGAL
EDUCATION OF THE POPULATION. LEGAL EDUCATION.
RECOMMENDATIONS OF PRACTICING LAWYERS

Elena I. Kosakovskaya

Salaries and Wage Systems: Legal Aspects 69

Andrey L. Korenyuk

Some Issues of Prosecutor Activities Concerning
the Implementation of the Concept of Digital
Transformation of the Prosecutor's Agencies 75

PROCEEDINGS OF YOUNG SCIENTISTS

Anatoly S. Slabospitsky

Information Technology in Justice
in Economic Disputes in the Russian Federation
and the Republic of Kazakhstan 82

Ekaterina A. Chigrinets

On the Assistance to Convicted Persons,
Exempted from Serving Punishment in Form
of Deprivation of Liberty 90

Vitaly V. Furtat

The History of Extremism and Its Reflection
in the Conceptual Apparatus 99

Anastasia A. Malysheva

Problems of Financial and Legal Support
of the Telemedicine Technologies Implementation..... 106

REVIEWS, PERSONALITIES

Elena V. Fomenko

On the Results of the International Scientific and
Practical Conference "Law and State of the Future:
Evolutionary Development Strategies" 114

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СТРАНАХ ШАНХАЙСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ РОССИИ, КИТАЯ)

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-5-10>

Концептуализация антикоррупционной политики объединений государств – это процесс расстановки приоритетов в системе правовых и институциональных антикоррупционных средств с учетом наднациональных и страновых особенностей. Актуальность данной работы заключается в комплексном исследовании антикоррупционной политики в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Избранные для анализа государства в целом используют универсальные правовые средства борьбы с коррупцией. Вместе с тем государственная антикоррупционная политика в России ориентирована на комплексный подход. Опыт Китайской Народной Республики сформирован с опорой на партийную специфику выработки инструментария, на принципы суровости и неотвратимости наказаний. Казахстан развивает антикоррупционную политику с опорой на интересы гражданского общества. В этой связи актуализируются вопросы баланса национального и наднационального, тестирования и применения наиболее эффективных антикоррупционных методов. Цель данной статьи состоит в определении основных направлений антикоррупционной политики в странах ШОС с учетом интерполяции и экстраполяции основных направлений; в детализации инструментов антикоррупционной политики в странах ШОС. Предметом статьи является комплексная проблема надлежащего формирования реализации антикоррупционной политики, институционализации политики на национальном и наднациональном уровне. Изучены российские и зарубежные источники, приведены статистические данные, на основе применения спектра общих и специальных методов юридического анализа экстраполированы возможные направления развития антикоррупционной политики государств, входящих в ШОС. В статье прослеживается линия законодателя на укрепление баланса публичных и частных начал в развитии антикоррупционной политики в России и в Казахстане, показаны основные тенденции развития антикоррупционной политики в Китае на основе укрепления внутрипартийной дисциплины. Методологическую основу исследования составляют общенаучные и специальные методы познания, в том числе диалектический метод, методы формальной логики, включая анализ, синтез, индукцию, дедукцию; системный подход, сравнительно-правовой и сравнительно-исторический методы, а также формально-догматический, описание и сравнение. Новизна данной статьи состоит не только в исследовании правовых и институциональных основ становления и развития антикоррупционной политики в государствах – членах ШОС, но и в выявлении противоречий национальных законодательств и правоприменительной практики, в тестировании сегментов ответственности на всех уровнях. В статье сделаны выводы относительно существенного потенциала антикоррупционной политики как важнейшего сегмента государственной политики не только на уровне каждого государства, входящего в ШОС, но и в целом, на уровне всей интеграции. Подчеркнута важность антикоррупционного мониторинга как инструмента, применяемого в рамках каждой национальной правовой системы для принятия надлежащих законодательных решений, повышения эффективности реализуемых антикоррупционных мероприятий.

КАЗАЧКОВА

Земфира Мухарбиевна

доктор юридических наук,
профессор, профессор кафедры
административного и финансового
права Всероссийского
государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)
(г. Москва)

zem7900@yandex.ru

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках реализации научного проекта № 19-011-00729А «Развитие антикоррупционного законодательства в сфере государственного управления».

**Антикоррупционная политика;
правовые средства;
антикоррупционный аудит;
антикоррупционный мониторинг;
антикоррупционное просвещение;
транспарентность
антикоррупционной политики**

Zemfira M. KAZACHKOVA

Doctor of Legal Sciences, Professor,
Professor of the Department
of Administrative and Financial Law
of the All-Russian State University
of Justice (Moscow)
zem7900@yandex.ru

The article was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research in the framework of the implementation of the scientific project No. 19-011-00729A "Development of Anti-Corruption Legislation in the Field of Public Administration".

**Anti-corruption policy;
anti-corruption instruments;
anti-corruption audit;
anti-corruption monitoring;
anti-corruption education;
transparency
of anti-corruption policy**

**ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE COUNTRIES
OF THE SHANGHAI COOPERATION ORGANISATION
(ON THE EXAMPLE OF RUSSIA, CHINA)**

The conceptualization of the anti-corruption policy of state associations is a process of setting priorities in the system of legal and institutional anti-corruption tools, taking into account supranational and country specificities. The relevance of this work lies in a comprehensive study of anti-corruption policies within the framework of the Shanghai Cooperation Organisation (SCO). Elected to analyze the state, in general, use universal legal means of combating corruption. At the same time, the state anti-corruption policy in our country is focused on an integrated approach. The experience of the People's Republic of China is formed with the support of the party specifics of the development of tools, the principles of severity and inevitability of punishments. Kazakhstan is developing an anti-corruption policy based on the interests of civil society. In this regard, issues of national and supranational balance, testing and application of the most effective anti-corruption methods are being updated. The purpose of this article is to determine the main directions of anti-corruption policy in the SCO countries, taking into account interpolation and extrapolation of the main directions; in detailing the tools of anti-corruption policy in the SCO countries. The subject of this article is the complex problem of the proper formation of the implementation of anti-corruption policies, the institutionalization of policies at the national and supranational levels. Russian and foreign sources are studied, statistical data are presented, and based on the application of a spectrum of general and special methods of legal analysis, possible directions for the development of the anti-corruption policy of the SCO member states have been extrapolated. The article traces the line of the legislator to strengthen the balance of public and private principles in the development of anti-corruption policy in Russia and Kazakhstan, shows the main trends in the development of anti-corruption policy in China based on strengthening intra-party discipline, and provides statistical comparisons. The novelty of this article is not only in the study of the legal and institutional foundations of the formation and development of anti-corruption policy in the SCO member states, but also in identifying contradictions of national legislations and law enforcement practice, in testing responsibility segments at all levels. The article draws conclusions regarding the substantial potential of the anti-corruption policy as the most important segment of state policy, not only at the level of each state included in the SCO, but also as a whole, at the level of the whole integration. The importance of anti-corruption monitoring, as a tool used within each national legal system for making appropriate legislative decisions and increasing the effectiveness of anti-corruption measures, was emphasized.

В качестве одних из задач Национального плана по противодействию коррупции на 2018–2020 годы выступают необходимость повышения эффективности международного сотрудничества Российской Федерации в области противодействия коррупции, укрепление международного авторитета России. Все поставленные задачи отражают диалектику национального и наднационального, трансформируют узко национальные задачи Российского государства с учетом противоречивых тенденций глобализации и регионализации решаемых задач.

Антикоррупционная политика каждого государства – это последовательная, научно обоснованная, системная деятельность институтов государства, общественных организаций, гражданского общества, направленная на противодействие коррупции, включающая комплекс превентивных инструментов, а также действенные меры юридической ответственности.

Россия является участницей различных межгосударственных объединений. Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) – это международная организация, основанная в 2001 г. лидерами Китая, России,

Казахстана, Таджикистана, Киргизии и Узбекистана. Одной из инициатив данной организации является сотрудничество в области противодействия коррупции, в том числе в сфере подготовки кадров государственного управления. Так, в Бишкекской декларации Совета глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества признано, что «коррупция во всех ее проявлениях является угрозой национальной и региональной безопасности, приводит к снижению эффективности государственного управления, негативно влияет на международный авторитет и инвестиционную привлекательность государств, сдерживает их поступательное социально-экономическое развитие» [1].

В этой связи актуализируется проблема нахождения наиболее приемлемых, согласованных решений в антикоррупционной сфере стран ШОС, направленных на совершенствование антикоррупционного законодательства, особенно с учетом усложнения и обновления решаемых задач на каждом этапе реализации антикоррупционной политики.

Сложность решения этой проблемы обусловливается различиями не только в законодательстве, в инструментарии, но и в менталитете народов, населяющих эти государства, в глубинных пластах правовой культуры и правовой идеологии. И тем не менее сближение антикоррупционных политик – это объективная реальность для всех государств, входящих в ШОС. Не случайно при формулировании инициатив и первоочередных шагов страны-участницы отталкиваются от решения двух важнейших задач: совершенствования законодательства и выработки унифицированных обучающих программ [1].

Страны – участницы ШОС выступают за дальнейшее укрепление международного сотрудничества в сфере антикоррупционной деятельности [1]. В этой работе принимают участие все входящие в организацию страны. Наше внимание привлечены опыт трех государств – членов ШОС: России, Китая и Казахстана. И это не случайно, потому как России предстоит решение стратегических и тактических задач, в том числе в рамках сотрудничества с международными организациями.

Опыт Китая интересен в контексте интеграции правового и политического подхода, жесткости и неотвратимости применяемых мер к нарушителям, применения инструментов антимонопольной политики в специальных административных районах, в Гонконге и Макао.

Опыт Казахстана, базирующийся на интеграции международных и национальных норм, опоре на гражданское общество, тоже является уникальным и открывает новые возможности. Но как наиболее эффективным способом выполнить эти исторические задачи?

Во-первых, следует согласовать упомянутые задачи с международными и национальными обязательствами государств, входящих в ШОС. Ведь фон антикоррупционных усилий государств складывался во всем мире прежде всего под воздействием инициатив Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), конвенционные нормы, инициативы и рекомендации которой оказали существенное воздействие на развитие антикоррупционного правопорядка во всем цивилизованном мире.

Во-вторых, следует синхронизировать юридические мероприятия государств в части унификации применяемых инструментов, в том числе в сфере антикоррупционной деликтологии.

В-третьих, следует выделить наиболее и наименее действенные инструменты в каждом случае для целей экстраполяции государственных политик и моделирования наиболее приемлемого формата антикоррупционной политики.

В России со времени исторической ратификации Конвенции ООН против коррупции (UNCAC) в мае 2006 г. прошло 13 лет, и достигнуты существенные результаты в этом направлении. Вместе с тем Президент РФ В. В. Путин неоднократно подчеркивал важность продолжения борьбы с коррупцией [2].

Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы России направлен на совершенствование системы запретов, ограничений и антикоррупционных требований, обеспечение единообразного применения законодательства, в том числе в целях урегулирования конфликта интересов.

В Плане акцентировано внимание на задачах совершенствования мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг, развития контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, их доходам. Обращено внимание на необходимость повышения эффективности просветительских и образовательных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих.

Национальный план России по противодействию коррупции включает также необходимость популяризации в обществе антикоррупционных стандартов и развития общественного правосознания, совершенствования мер по противодействию коррупции в сфере бизнеса.

Такие же по смыслу тенденции характерны и для других государств, входящих в ШОС. Так, Казахстан активно участвует в работе Антикоррупционной сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии, с 2006 г. – в реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, в программе взаимной оценки, которая была начата в рамках ОЭСР в 2003 г. В сентябре

2017 г. был утвержден отчет IV раунда мониторинга ОЭСР, который свидетельствует о том, что наряду с выполнением ряда рекомендаций ОЭСР необходимы юридические мероприятия по выполнению 22 новых рекомендаций, нужно завершить работу по семи предыдущим рекомендациям, которые были признаны все еще остающимися в силе [3].

На фоне евразийского масштаба российско-китайского сближения особо интересен опыт Китая в антикоррупционном контексте [4, с. 42–52]. Китай играет важную роль в борьбе с транснациональной коррупцией, подтвердив свои обязательства продолжать борьбу с коррупцией на 19-м Всекитайском съезде Коммунистической партии. Так, Си Цзиньпин, выступая на этом съезде, заявил: «Находясь на позиции «в борьбе с коррупцией не должно быть запретных зон, необходим полный охват и нулевая толерантность», мы настойчиво «били и по тиграм, и по мухам» и «охотились на лис». На начальном этапе реализована цель: никто не осмеливается заниматься коррупцией. Все плотнее плелась «клетка» ограничения власти, призванная сдерживать коррупционные порывы чиновников. Более того, мы возводим «плотину», предназначенную для того, чтобы никто не хотел заниматься коррупцией. В борьбе с коррупцией подавляющий перевес уже на нашей стороне, и этот перевес закрепляется и развивается» [5].

Китай ратифицировал Конвенцию ООН против коррупции. Китайские инициативы являются частью антикоррупционных инициатив Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) и ОЭСР.

Однако Китай, являясь крупнейшим в мире экспортером, не подписал Конвенцию ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций, участниками которой в настоящее время уже являются 40 государств. В контексте российско-китайского сотрудничества в рамках проекта «Один пояс – один путь» эти проблемы являются актуальными для развития сотрудничества в надлежащих правовых рамках, поскольку реальна вероятность привлечения китайских предпринимателей к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности в России.

Но и в этом случае формируется позитивная тенденция: Китай активно сотрудничает с Рабочей группой ОЭСР по противодействию взяточничеству, существенно активизировал сотрудничество по мониторингу и реализации Конвенции ОЭСР «О борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных деловых операциях», продвигает Рекомендацию ОЭСР по государственным закупкам и методологии оценки системы закупок (MAPS) [6]. Антикоррупционная политика в Китайской Народ-

ной Республике характеризуется ясностью приоритетов, накопленной историей и выработанными стандартами. Ключевой признак политики – партийный характер: Коммунистическая партия Китая обладает мощным ресурсным потенциалом для мобилизации и подавления коррупционных проявлений.

Мощное политико-правовое наступление на коррупцию началось в 1996 г., когда Компартией были введены запреты, адресованные правительственным чиновникам, чтобы исключить возможность оказывать содействие супругам, родственникам.

В 1998 г. пятый в истории Китая Премьер Госсовета КНР Чжу Жунцзи возглавил антикоррупционную кампанию, цель которой состояла в том, чтобы «напугать обезьяну, убив курицу». Составной частью реформы стали существенное сокращение государственного аппарата, борьба с моральным разложением и коррупцией внутри властных и управленческих структур, была усилена борьба с коррупцией в армии, введены запреты для лиц, находящихся на военной службе, в том числе заниматься предпринимательской деятельностью. В контексте правовой идеологии провозглашались цели достижения прозрачности, своевременности выявления коррупционных рисков, обновления образа жизни, построенного на принципах разумного аскетизма, отрицания чрезмерности потребления со стороны партийного и государственного истеблишмента.

В 2005 г. были приняты новые антикоррупционные законы; изданы учебные пособия по борьбе с коррупцией.

В декабре 2006 г. правительство Китая запустило новую антикоррупционную кампанию в региональном разрезе, прежде всего в Пекине, Шанхае и других крупных городах. Поводом стали неудовлетворительные итоги общенационального аудита, завершено в марте 2006 г., когда были установлены многочисленные случаи нецелевого расходования бюджетных средств.

В 2007 г. в систему школьного образования были введены обязательные уроки по борьбе с коррупцией в рамках проекта «честное образование»; продолжена борьба с особыми привилегиями для родственников государственных служащих.

Правительство Китая заявило, что в период с 2002 по 2007 г. оно расследовало дела в отношении 209 487 человек на предмет коррупции и злоупотреблений. Около 30% были признаны виновными. В общей сложности 35 255 дел касались растраты или взяток, превышающих 100 тыс. юаней (14 тыс. долл.) [7].

В 2008 г. бывший вице-мэр Пекина Лю Чжихуа был приговорен к смертной казни с отсрочкой исполнения приговора на два года: он был признан виновным в получении более 1 млн долл. за время нахождения на посту вице-мэра китайской столицы и главы ко-

митета по управлению научно-техническим парком Чжунгуаньцунь в 1999–2006 гг. [8].

По данным ООН, в 2010 г. в Китае сумма, полученная от продаж контрафактных лекарств, составила 3 млрд долл., при этом 40% препаратов экспортировались. В 2011 г. была установлена уголовная ответственность за производство фальсифицированных лекарственных препаратов и развернута кампания по борьбе с преступностью.

В дальнейшем на первый план вышли проблемы информационного обеспечения борьбы с коррупцией, гласности и прозрачности проводимых мероприятий.

Законодательство, обязывающее раскрыть финансовую информацию, рассматривается во всем мире как один из действенных антикоррупционных инструментов. Именно такую политику предложено было повсеместно внедрить на Четвертом пленуме ЦК КПК, который состоялся в сентябре 2009 г. Однако идея не была поддержана на пленарном заседании сессии.

Интересно, что вопросы антикоррупционной политики на этом Пленуме рассматривались в единстве с главной повесткой, связанной с управлением государством на основе верховенства закона. В концептуальном плане в работе по антикоррупционной борьбе произошел переход к новому витку, направленному на борьбу с причинами, а не со следствиями коррупции. Вот почему в дальнейшем антикоррупционные меры Си Цзиньпина заслужили большую поддержку китайского народа.

Антикоррупционная политика в Китае высвечивает универсальный вопрос: что должно быть доминирующим – антикоррупционные кампании или систематическая работа? Какие усилия приносят эффективные результаты? Становилось очевидным, что при излишней централизации власти именно антикоррупционные кампании становятся ключевым инструментом антикоррупционной борьбы. И только объединение усилий государства, политических партий, гражданского общества в единстве способно решать сложнейшие задачи антикоррупционной политики. Но именно такого единства структурных элементов все еще недостает современной антикоррупционной политике Китая, о чем пишут и китайские, и российские исследователи [9; 10].

Но в этом направлении также ведется планомерная работа по усилению общественного контроля за деятельностью правительства, по реформированию публичной отчетности, немедленному реагированию на проблемы, о которых сообщают люди и средства массовой информации.

Так, в 2012 г. была сформулирована новая национальная идея – «Китайская мечта о великом возрождении» – некий сплав из традиционных китайских ценностей, национализма и коммунистических идей,

включающий также и антикоррупционные императивы [11].

В Китае были введены ограничения и запреты для госслужащих по проведению банкетов за государственный счет; им запрещены командировочные расходы за рамками установленных нормативов, любые экономически необоснованные и документально неподтвержденные расходы. Председатель КНР Си Цзиньпин распорядился провести политику жесткой экономии со стороны Коммунистической партии и правительственных чиновников [5].

Следуя этой логике, в университетах Китая предлагают курсы и магистерские программы по борьбе с коррупцией. Представители прокуратуры Китая помогают обучать магистрантов.

Все чаще раздаются голоса в пользу сочетания жесткого и мягкого права, исключительной меры наказания и профилактики; более жестких правил декларирования активов и амнистии, чтобы коррумпированные чиновники могли начать все заново, но при строгом следовании принципу верховенства закона. С 2000 г. в Китае расстреляны за коррупцию около 10 тыс. чиновников, еще 120 тыс. получили по 10–20 лет заключения.

Иногда применялись нетрадиционные меры, например, в отношении игорного бизнеса в Макао, ведь большое число китайских чиновников было арестовано именно за растрату средств через Макао. В Китае неоднократно пытались свернуть индустрию азартных игр, но прогресс был достигнут только путем внедрения новых правил выдачи виз. Они ограничивают чиновников материка только одной поездкой в течение трех месяцев и не более чем на семь дней.

Правоохранительные органы активно используют социальные сети, поисковые системы, онлайн-аккаунты, видео, фотографии для исследования образа жизни государственных служащих и незамедлительного включения контрольно-надзорных мер.

Вместе с тем, следуя духу международных антикоррупционных стандартов, в настоящее время в странах ШОС развиваются подходы в плане актуализации института публичной регистрации компаний, прозрачности бенефициарного права.

Подводя итоги, следует отметить, что при определенном сходстве антикоррупционных политик в России, Казахстане и Китае каждое из государств вырабатывает инструментарий с учетом национальной специфики и поставленных стратегических целей.

Векторы антикоррупционной политики могут меняться, например концентрация на отраслевых приоритетах, на проведении мощных антикоррупционных кампаний. Однако ценность антикоррупционной политики состоит именно в ее комплексности, ориентации на достижение национального единства, установление более глубоких связей между государством, общественными и гражданскими институтами.

Пристатейный библиографический список

1. Бишкекская декларация Совета глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества // Президент России : сайт. URL: <http://kremlin.ru/supplement/5421> (дата обращения: 25.06.2019).
2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // СПС «КонсультантПлюс».
3. Альтернативный доклад о борьбе с коррупцией в Казахстане. Часть 4 / Transparency Kazakhstan // Yvision.kz : сайт. URL: <https://yvision.kz/post/819399> (дата обращения: 25.06.2019).
4. *Тавровский Ю. В.* Китай, Россия и соседи. Новое тысячелетие. М. : Восточная книга, 2015.
5. Полный текст доклада, с которым выступил Си Цзиньпин на 19-м съезде КПК // russian.news.cn : сайт. URL: http://russian.news.cn/2017-11/03/c_136726299.htm (дата обращения: 25.06.2019).
6. Active with the People's Republic of China / Organization of Economic Cooperation and Development // OECD.org : сайт. URL: <https://www.oecd.org/china/Active-with-China.pdf> (дата обращения: 25.06.2019).
7. Fighting Corruption in China: Laws, Anti-Corruption Drives, Resistance and Obstacles // Facts and Details : сайт. URL: <http://factsanddetails.com/china/cat8/4sub2/item303.html> (дата обращения: 25.06.2019).
8. *Меринов С.* Китай показывает пример борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти // Российская газета : сайт. URL: <https://rg.ru/2008/10/20/pekin.html> (дата обращения: 25.06.2019).
9. *Rasi A.* Corruption in China: "Beat the Tiger and the Fly" // GBTIMES : сайт. URL: <http://ru.gbtimes.com/zhizn/korrupciya-v-kitae-bit-i-tigra-i-muhu> (дата обращения: 25.06.2019).
10. *Mamychev A. Yu.* Anticorruption Policy in Modern China: Basic Principles and Directions // Revista San Gregorio : сайт. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/article/view/764> (дата обращения: 25.06.2019).
11. *Барова Е.* Мухи, тигры и лисы. Как в Китае борются с коррупцией? // Аргументы и Факты : сайт. URL: http://www.aif.ru/money/corruption/muhi_tigry_i_lisy_kak_v_kitae_boryutsya_s_korrupciyey (дата обращения: 25.06.2019).

References

1. Bishkek Declaration of the Shanghai Cooperation Organization's Heads of State Council. URL: <http://kremlin.ru/supplement/5421> (date of the application: 25.06.2019).
2. Presidential Address to the Federal Assembly of 3 January 2018 // SPS "ConsultantPlus".
3. Alternative Report on the Fight Against Corruption in Kazakhstan. Part 4 / Transparency Kazakhstan. URL: <https://yvision.kz/post/819399> (date of the application: 05.06.2019).
4. *Tavrovsky Yu. V.* China, Russia, and Neighbors. The New Millennium. Moscow, 2015.
5. Full Text of Xi Jinping's Report at the 19th CPC National Congress. URL: http://xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c_136725942.htm (date of the application: 05.06.2019).
6. Active with the People's Republic of China / Organization of Economic Cooperation and Development. URL: <https://www.oecd.org/china/Active-with-China.pdf> (date of the application: 05.06.2019).
7. Fighting Corruption in China: Laws, Anti-Corruption Drives, Resistance and Obstacles. URL: <http://factsanddetails.com/china/cat8/4sub2/item303.html> (date of the application: 05.06.2019).
8. *Merinov S.* China Shows an Example of the Fight Against Corruption in the Higher Echelons of Power. URL: <https://rg.ru/2008/10/20/pekin.html> (date of the application: 05.06.2019).
9. *Rasi A.* Corruption in China: "Beat the Tiger and the Fly". URL: <http://ru.gbtimes.com/zhizn/korrupciya-v-kitae-bit-i-tigra-i-muhu> (date of the application: 06/30/2019).
10. *Mamychev A. Yu.* Anticorruption Policy in Modern China: Basic Principles and Directions. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/article/view/764> (date of the application: 06/30/2019).
11. *Barova E.* Flies, Tigers, and Foxes. How Are People Fighting Corruption in China? URL: http://www.aif.ru/money/corruption/muhi_tigry_i_lisy_kak_v_kitae_boryutsya_s_korrupciyey (date of the application: 05.06.2019).

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЕЛЬСКОГО СТАРОСТЫ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В. (НА МАТЕРИАЛАХ ТУЛЬСКОЙ ДЕРЕВНИ)

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-11-16>

Актуальность темы «Правовые основы деятельности сельского старосты после отмены крепостного права» определяется возрождением интереса в современной российской действительности к традиционным формам самоуправления в деревне. Эта восстановленная форма в современных условиях уже достигла хороших результатов, но ее дальнейшее совершенствование обусловлено степенью использования исторического опыта службы сельских избранных в прошлом России. Предметом настоящего исследования является деятельность сельского старосты как важного элемента самоуправления в тульской пореформенной деревне. Целью статьи является анализ серьезных изменений, которые имели место в службе народных избранных в период развития капитализма в селе. Методологию работы составили общенаучные методы познания, а именно анализ, синтез, историзм, сравнение и ряд других. В статье проведен анализ фактического материала, на базе которого сделан вывод о том, что должность сельского старосты являлась исторической формой крестьянского самоуправления, а в пореформенное время она была возрождена на новой основе. Автор установил, что в этот период роль общинного руководителя стала ключевой и престижной в селе. Сельский староста влиял на решение сельских сходов, проводил их в жизнь, реально решал проблемы хозяйственной и административной жизни общины. При необходимости он занимался почти всеми повседневными вопросами односельчан. Значительное место в статье уделено изучению плюсов и минусов его службы и взаимодействию с уездной администрацией. На основе привлечения нового материала раскрыто то обстоятельство, что далеко не идеальным являлось законодательство, на котором основывалась деятельность общинного руководителя. Существенной новизной данной работы является сравнение своеобразия службы старосты в разные периоды, а именно до и после отмены крепостного права. Кроме того, впервые подробно подвергнуты анализу причины падения интереса у крестьян к этой должности в конце XIX в. В результате проделанной работы автор пришел к выводу о необходимости исследования и учета как положительного, так и негативного опыта службы сельских старост дореволюционной России. Материалы статьи заслуживают внимания современных специалистов в области самоуправления.

**СКРЯБИН
Игорь Валерьевич**

кандидат исторических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Тульского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (г. Тула)

ig1012008@yandex.ru

**Сельская община;
сельское самоуправление;
сельский староста;
крестьянский сход;
функции старосты;
полицейские обязанности;
плюсы и минусы службы
старосты**

Igor V. SKRYABIN

Candidate of Historical Sciences,
Associate Professor
of the Department of State and
Legal Disciplines of the Tula Institute
(Branch) of the All-Russian State
University of Justice (Tula)
ig1012008@yandex.ru

**THE LEGAL FRAMEWORK OF VILLAGE CHIEFS
IN THE SECOND HALF OF THE 19th CENTURY
(ON MATERIALS OF THE TULA VILLAGE)**

The relevance of the topic the legal basis for the activities of the village head after the abolition of serfdom is determined by the revival of interest in today's Russian reality to the traditional forms of self-government in the village.

**Rural community;
rural self-government;
rural headman;
peasant gathering;
functions of the headman;
police duties;
pros and cons of the service
of the headman**

This restored form in modern conditions has already achieved good results, but its further perfection is due to the degree of use of the historical experience of the service of rural deputies in the past of Russia. The subject of this study is the activity of the village head as an important element of self-management in the Tula post-reform village. The purpose of the article is to analyze the serious changes that took place in the service of people's deputies during the development of capitalism in the village. The methodology of the work consists of general scientific methods of cognition, namely: analysis, synthesis, historicism, comparison and a number of others. The article analyzes the actual material on the basis of which it is concluded that the post of village head was a historical form of peasant self-government, and in the post-reform time it was revived on a new basis. The author has established that during this period the role of the community leader became key and prestigious in the village. The village headman influenced the decision of the village meetings, carried them out, really solved the problems of the economic and administrative life of the community. If necessary, he was engaged in almost all everyday issues of fellow villagers. A significant place in the article is given to the study of the pros and cons of his service and interaction with the county administration. On the basis of attracting new material, the fact that the legislation on which the activity of the community leader was based was not ideal was disclosed. A significant novelty of this work is the comparison of the uniqueness of the service of the head in different periods, namely before and after the abolition of serfdom. In addition, the first detailed analysis of the reasons for the fall of interest in the peasants to this position at the end of the 19th century. As a result of the work done, the author came to the opinion of the need for research and accounting for both positive and negative experience of the service of rural elders of pre-revolutionary Russia. Materials of the article deserve the attention of modern specialists in the field of self-government.

Реформа 1861 г. круто изменила судьбу русской деревни. Она затронула многие направления жизни крестьян: рост товарно-денежных отношений, расширение отхода селян на заработки, повышение грамотности, улучшение быта и т.д. Одной из важных сторон изменений явились преобразования в области управления сельским миром. Это выразилось не только в возникновении и деятельности собственного сельского правосудия, в использовании обычного права в волостных судах, в возможности применения гражданского права, но и прежде всего в изменении организации мирского самоуправления.

Принятое 19 февраля 1861 г. Общее положение об освобождении крестьян от крепостной зависимости (далее – Общее положение) устанавливало структуру и права общественного самоуправления в селе. Основными органами руководства объявлялись сельский сход и сельский староста. Община получила право по своей воле и усмотрению избирать сборщиков податей, различных смотрителей и сторожей, сельских писарей [1, с. 153]. Кроме того, по Положению о земской полиции 1837 г. жители деревни могли назначать из своего круга низших полицейских – сотских и десятских. Таким образом, в результате реформы власть в деревне стала принадлежать не

феодалам, а коллективной организации – сходу крестьян и уполномоченным им сельским старостам.

Следует сказать, что правительственные чиновники, которые разрабатывали Общее положение, безусловно, не претендовали на звание творцов общинного самоуправления. Сельский сход и сельский староста существовали в России уже несколько столетий. Однако в условиях крепостного права они были фактически отодвинуты от управления и полностью подчинены феодальной власти. Сход и староста были дополнительным инструментом воздействия помещика на жителей деревни и их поступки. По указанию из имения староста собирал сельский сход, на котором зачитывал новые повеления барина. Он же докладывал помещику сведения о сборах и выплатах податей, а также о выполнении повинностей. Общинники могли обсудить собственные нужды, но под контролем того же приказчика. Дела о своих спорах и ссорах решали они сами, но все постановления схода утверждались помещиком. Его надзор за сельским самоуправлением чувствовался на каждом шагу.

После 1861 г. ситуация с управлением должна была измениться. По предоставлению правительства в пореформенной деревне настоящим хозяином общинных земель, организатором разных работ, рас-

пределителем повинностей, налогов, командиром общинных денежных средств, а нередко и судом становился крестьянский сход и избираемые им должностные лица.

Высшим должностным лицом в общине являлся сельский староста. Ему отводилась роль первой скрипки в управлении, и в первые десятилетия он хорошо с этой ролью справлялся. Его выбирали на общем собрании из числа местных достойных домохозяев. Приговоры, принятые на заседаниях в его отсутствие, не признавались законными. Объемный перечень направлений его деятельности был представлен в Общем положении. Сельский староста при необходимости или по требованию односельчан собирал сход, вел заседания, проводил голосование, распускал собрание, а затем проводил в жизнь крестьянские решения. К его функциям относились контроль за исправным состоянием мостов, дорог, плотин, паромов, а также проверка выполнения строительного и пожарного уставов. Важнейшим делом являлось наблюдение за сбором податей и порядком выполнения разных повинностей. Старостам вменялось законом применять необходимые меры для сбережения межевых знаков, охраны правопорядка в селе, выполнения крестьянских договорных отношений.

Отметим также, что Общее положение не упорядочивало направление работы мирских сходо-категорично и не давало точного смысла вопросов, относящихся к компетенции самоуправления. Все это определялось местными обычаями и имело весьма расплывчатые черты. Такие нечеткость и неопределенность приводили к тому, что староста при необходимости занимался почти всеми вопросами жизни общины.

Сельский избранник обязан был покорно реализовывать требования разного рода уездных начальников: полицейских, судебных следователей, земских начальников, а также все указания властей. Ему приходилось проводить предварительные дознания, задерживать подозреваемых и нарушителей, в том числе различных бродяг, беглых и дезертиров. Входила в перечень дел старосты и организация помощи погорельцам и другим пострадавшим от бедствий односельчанам. Были у него и карательные обязанности. Обладая властью, он мог и должен был подвергать крестьян-нарушителей трем видам наказаний: штрафу до 1 рубля, общественным работам или аресту до двух суток. Следует добавить, что в свой черед распоряжением уездного начальства он сам мог за ошибки в работе подвергаться аресту и снятию с должности. Из деревни Заречье (Новосильский уезд) информировали, что по определенным причинам, например при накоплении в общине значительной недоимки, староста претерпевает серьезные наказания со стороны городского полицейского управления [2, с. 72].

Весьма хлопотным, но чрезвычайно важным делом для старосты было проведение сельского схода. Организовывалось собрание не часто: два раза в год в обязательном порядке (весной перед полевыми работами и осенью в дни сбора налогов), а в остальное время – по мере необходимости. Народный избранник лично сам собирал домохозяев, причем в первые пореформенные десятилетия они приходили активно, но к концу века в связи с изменением уездной администрацией полномочий мира крестьян приходилось пригонять силой.

Управлять заседанием также было непросто. Ни один вопрос здесь не решался без шума и криков. Из Одоевского узда писали: «В общем шуме и сутолоке, царящих на сходах, совершенно невозможно различить, кто о чем говорит, и председателю схода – старосте или старшине – поневоле приходится устанавливать решение разбираемого вопроса по силе голоса» [3, д. 122, л. 16].

Голоса на собрании староста подсчитывал различными методами: поднятием руки, криком «согласен» или «не согласен» или просто прикидкой голосов. О значении председателя при голосовании сообщали из Чернского узда: «Если голоса на сходе разделяются на две равные половины, то вопрос решается голосом старосты» [4, с. 198]. Важно было перед голосованием проконтролировать, кто из присутствующих имеет право голоса. Толкаться и кричать могли многие из пришедших (учителя, отставные военные, священники, лавочники, ремесленники, женщины), но полным правом голоса владели только крестьяне-домохозяева. Отметим также, что некоторые приговоры собрания не просто было претворить в жизнь, так как они касались очень серьезных и хлопотных вопросов, например, отобрать у должника лошадь или часть надела.

Разные авторы отмечали, что общинный руководитель имел решающее влияние на ежегодные весенние сборы крестьян на сторонние заработки вдали от дома. Это была для него дополнительная нагрузка, но она помогала поддерживать авторитет должности. У желающих уйти в отход староста проверял все платежи по налогам и только потом давал разрешение на выдачу паспорта. Все отлучки молодежи согласовывались с домохозяином, и в случае плохого поведения сыновей вдали от дома староста мог вернуть их назад в деревню. Самых непокорных и строптивых по предложению старосты мирской сход имел право и наказать – лишить части отцовского имущества. Следовательно, высшее должностное лицо в деревне активно влияло на результаты работы отходника и размер наследства крестьян.

Староста не только мог не дать разрешения на отход, но и способен был отправить крестьян-недоимщиков на заработки в принудительном порядке на самых невыгодных условиях. Как это соверша-

лось детально, показал в своем исследовании Е. Варб. Обычно зимой появлялся приказчик, который искал дешевые рабочие руки и угощал сельское начальство – старосту и писаря. Они в свою очередь быстро приглашали недоимщиков и начинали их «обрабатывать». В итоге сельчан заставляли подписывать договоры за копеечную плату и получать незначительные задатки. За такое содействие при найме сельская администрация получала от приказчика денежную благодарность. Недоимщики вынуждены были ранней весной уезжать к помещику, который их завербовал заранее за бесценок [5, с. 196–197].

Иногда сельское общество отправляло неисправимых недоимщиков на работы на местные заводы и фабрики. Совершалось это обычно по настоянию старосты, но постановление исходило от схода. По письменному требованию из соседнего заводоуправления злостных нарушителей посылали заготавливать и перевозить дрова, уголь, чугун, а также выполнять другие разгрузочно-погрузочные работы. Недоимки погашали из их заработка.

Авторитет старосты в большинстве селений находился на высоте. В повседневной жизни в нередких соседских ссорах крестьяне сразу же вспоминали о своем избраннике и шли к нему с просьбой рассудить их и помирить. К нему обращались за деловым советом по разным семейным проблемам. Примечательно, что для объективности он не разбирает дело единолично, а звал для поддержки уважаемых стариков и односельчан. Жители села рассчитывали на то, что староста не только пристыдит обнаглевших соседей, но и при необходимости проявит свою власть и проучит провинившихся. Так, например, руководитель в деревне Заречье обычно скрупулезно разбирался с участниками конфликта из-за потрав в поле, определял, где явный умысел, а где случайность, и только после этого штрафовал нарушителя. Однако такие воздействия он использовал в крайних случаях. Иногда в профилактических целях он мог запереть мужа – пьяницу и дебошира в амбаре или привлечь его к общественным работам. Лучшим методом разрешать споры и улаживать столкновения соседей он считал примирение враждующих лиц без судебного обсуждения. Старосту в селе знали все поголовно, обращались к нему учтиво и обходительно, уважали его за объективность и непредвзятость. Имеются факты, когда во время разных конфликтов с полицией вся деревня становилась стеной защищать своего общинного руководителя [6, с. 150].

И хотя служба старосты имела немало положительных моментов, все же в последнее десятилетие XIX в. она стала непрестижной и не востребовавшейся. Больше всего у селян вызывала опасение и заставляла их отказываться от службы старосты ее материальная сторона. Денежные суммы, которые выдавала

община, реально были невелики, а добросовестное исполнение управленческой работы предписывало находить на службе целый день, в ущерб своему собственному хозяйству. Так, например, в Торховской общине на зарплату старосте было выделено всего 45 руб., а на двух пастухов – 44 руб. [4, с. 198]. Следует сказать, что зачастую община не освобождала своего избранника от платежей. «Староста и другие должностные лица платили то же самое, что и остальные члены общины», – информировали из Тульского уезда [4, с. 191]. Не случайными стали просьбы старост к миру с пожеланием избавить их от административной должности досрочно, так как их личное хозяйство может разориться.

На рубеже веков жители деревни стали воспринимать пребывание на этой службе как настоящее тяжелое бремя. Они соглашались занять эту должность только после долгих и упорных уговоров и торговли, так как боялись упадка своего двора при большой ответственности и малом вознаграждении. Не видя для себя ощутимых преимуществ в работе общинного руководителя, уклонялись от нее и представители зажиточных хозяйств. О сложившейся ситуации с сельской администрацией в 1880-х гг. сенатор С. Мордвинов сообщал в отчете Александру III следующее: «Сельские старосты избираются на три года из людей многосемейных, идут они повсеместно на службу не охотно, в некоторых общинах их назначают против их воли. Большинство старост неграмотные, есть общества, где старосты служат по очереди» [7, с. 4].

Кроме недостаточного финансового вознаграждения на положение с назначением старост наложили отпечаток и другие обстоятельства. С 1874 г. функция по контролю за ходом крестьянских платежей и по взиманию недоимок была передана полиции, что повлекло за собой дисциплинарное подчинение сельских руководителей не только уездному исправнику, но и всему штату чиновников уездной полиции. А создание в 1889 г. института земских начальников лишило сельских старост даже той маленькой самостоятельности, которая у них сохранялась до этого момента. Более того, из уездов нередко сообщали, что земские начальники стали непосредственно влиять и на подбор деревенских должностных лиц.

Сельский мир ответил на эти нововведения значительным изменением, причем в худшую сторону, состава должностных лиц самоуправления. В деревне поняли, что «сельские старосты превратились в безответственных слуг низшей полиции, главная обязанность которых состояла в сборе податей и применении принудительных мер к односельчанам-недоимщикам», – отмечал в своем исследовании Н. Бржевский [8, с. 28]. Наделение общинного руководителя полицейскими функциями, да еще в виде выполнения повинностей не повышало его престиж. «Сельский староста

всецело зависит от волостного старшины и земского начальника, неотложно исполняет все их приказания, а с крестьянами поступает как власть имущие», – общали из уездов [3, д. 122, 144].

Народный избранник теперь держал нос по ветру и чаще всего в случаях больших разборок на сходах принимал сторону властей. Это вызывало недовольство крестьян и критические замечания в адрес старост. Постепенно они перестали считаться «отцами-патриархами». Из уездов приходили критические сообщения о том, что они не знают своих обязанностей, нерадивы и даже мошенничают. Последних прямо на сходе общинники стали наказывать плетью.

В некоторых случаях сельские руководители пытались компенсировать свою непростую службу злоупотреблениями. Они принимали шкалики сорокоградусной у односельчан за изготовление фальшивых справок, иногда разбазаривали мирские деньги, помогали богатым соседям проводить за благодарности нужные им решения. Полагаем, что не случайно к концу XIX в. возникли факты нападения жителей деревни на сельских старост. Конечно, это делали крестьяне-хулиганы, но сами по себе это были вопиющие явления. Если в первые пореформенные десятилетия общинники стояли на защите народных избранников перед властью, то с падением патриархальных устоев и авторитета старост они начали поднимать на них руку. Так, в 1899 г. селяне Чернского уезда организовали засаду на избранного старосту и «хотели силой отобрать у него собранные налоги, с которыми он едва от них убежал» [9, с. 489].

Подведем итоги. После 1861 г. в сельском самоуправлении России наблюдался явный подъем. Крестьяне активно участвовали в сходах, так как принимаемые ими решения охватывали важнейшие стороны жизни общины. Должность сельского старосты была значимой и престижной. Он пользовался уважением и большим влиянием на приговоры сходов. Однако перемены, происшедшие в отношении власти к сельскому самоуправлению, привели к ущемлению полномочий схода и потере независимости старосты. Уклонение от избрания старостой, повинностный характер выполнения ими своей службы, бюрократическое беззаконие в их отношении, а главное, доминирование полицейских функций сказывались на снижении авторитета старосты и свидетельствовали о кризисе самих общинных порядков к концу XIX в. Теперь к влиятельным членам сельского мира старосту причислять уже было нельзя.

Как известно, на рубеже XX и XXI вв. в современной России были достигнуты определенные успехи в развитии исторически сложившихся форм отечественного самоуправления. Вновь были возрождены сельские сходы и службы сельских старост, которые получили правовую базу и быстро стали влиятельными органами самоуправления. Однако дальнейшее совершенствование управления на селе будет идти значительно эффективнее в условиях учета исторического опыта функционирования крестьянских сходов и сельских старост второй половины XIX в., причем как положительного, так и негативного.

Пристатейный библиографический список

1. Свод узаконений и распоряжений правительства об устройстве сельского состояния и учреждений по крестьянским делам : в 2 т. Т. 1. Ч. 1 / сост. И. Л. Горемыкин. 3-е изд., доп. СПб. : Тип. Д. В. Чичинадзе, 1898.
2. Годи́чное заседание Тульского губернского столичного комитета 28 июля 1880 года. Тула, 1880.
3. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 586. Оп. 1. Д. 122, 144.
4. Сборник материалов для изучения сельской поземельной общины. Т. 1 / под ред. Ф. Л. Барыкова, А. В. Понцова, П. А. Соколовского. СПб. : Изд. имп. Вольного экон. и Рус. геогр. о-ва, 1880.
5. Варб Е. Наемные сельскохозяйственные рабочие в жизни и законодательстве. М. : Маг. «Кн. дело», 1899.
6. Крестьянское движение в России в 1901–1904 гг. : сборник документов / под ред. А. М. Анфимова. М. : Наука, 1998.
7. Мордвинов С. Экономическое положение крестьян Воронежской и Тамбовской губернии. [Б. м., б. г.].
8. Бржеский Н. К. Общественный быт и хозяйственная необходимость крестьян. СПб. : Тип. В. Киршбаума, 1899.
9. Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности : в 58 т. Т. 43 : Тульская губерния. СПб. : Нар. польза, 1903.

References

1. The Code of Laws and Orders of the Government on the Structure of the Rural State and Institutions for Peasant Affairs. In 2 vols. Vol. 1. Part 1 / Comp. by I. L. Goremykin. 3rd ed. St. Petersburg, 1898.
2. Annual Meeting of the Tula Provincial Capital Committee of 28 July 1880. Tula, 1880.

3. State Archive of the Russian Federation. F. 586. Op. 1. D. 122, 144.
4. Collection of Materials for the Study of Rural Underground Communities. Vol. 1 / Ed. by F. L. Barykov, A. V. Polvtsov, P. A. Sokolovsky. St. Petersburg, 1880.
5. *Varb E.* Hired Farm Workers in Life and Legislation. Moscow, 1899.
6. The Peasant Movement in Russia in 1901–1904: Collection of Documents / Ed. by A. M. Anfimov. Moscow, 1998.
7. *Mordvinov S.* Economic Situation of Peasants of Voronezh and Tambov Province. [S.l.; s.n.].
8. *Brzhesky N. K.* Social Life and Economic Necessity of the Peasants. St. Petersburg, 1899.
9. Proceedings of Local Committees on the Needs of the Agricultural Industry. In 58 vols. Vol. 43: Tula Village. St. Petersburg, 1903.

ПРОБЛЕМЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ ЗАПРЕТОВ ПРИ КОНКУРЕНЦИИ НОРМ, ОБРАЗУЮЩИХ ИНСТИТУТ СОУЧАСТИЯ В ПРЕСТУПЛЕНИИ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-17-22>

Актуальность исследования обусловлена необходимостью преодоления неопределенности уголовно-правовых запретов с целью повышения эффективности применения норм уголовного права, образующих институт соучастия в преступлении, осуществления однозначного толкования содержащихся в них властных предписаний. Предметом исследования выступают вопросы квалификации преступлений террористической направленности, возникающие при конкуренции норм института соучастия. Цель работы заключается в разработке рекомендаций по внедрению в уголовное законодательство и практику требований определенности уголовно-правовых запретов. При подготовке статьи были использованы как общенаучные (логический, системно-структурный, функциональный), так и частнонаучные методы, включая формально-юридический метод. По результатам исследования сформулированы выводы, обладающие научной новизной. В их числе предложение при сохранении в неизменном виде нынешней редакции ст. 205.1 УК РФ дополнить ч. 3 ст. 34 УК положением о том, что ее предписания не распространяются на действия подстрекателя, организатора и пособника, которые согласно Особой части УК РФ образуют самостоятельные преступления. Обоснована целесообразность дополнения принципа законности (ст. 3 УК РФ) требованиями определенности уголовно-правовых запретов и актов толкования уголовно-правовых норм.

**ЯЦЕЛЕНКО
Борис Викторович**

доктор юридических наук,
профессор, проректор по
научной работе Всероссийского
государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)
(г. Москва)

nauka-rpa@yandex.ru

**Правовая определенность;
неопределенные запреты;
конкуренция уголовно-
правовых норм;
преступления
террористической
направленности**

Boris V. YATSELENKO

Doctor of Legal Sciences,
Professor, Vice-Rector for Research of
the All-Russian State University
of Justice (Moscow)

nauka-rpa@yandex.ru

**Legal certainty;
indefinite bans;
competition of criminal
law norms;
terrorist crimes
directionality**

PROBLEMS OF OVERCOMING THE UNCERTAINTY OF CRIMINAL LAW PROHIBITIONS IN THE COMPETITION RULES FORMING THE INSTITUTION OF COMPLICITY IN THE CRIME

The relevance of the study is due to the need to overcome the uncertainty of criminal law prohibitions in order to increase the effectiveness of the application of criminal law, forming the institution of complicity in a crime, the unambiguous interpretation of the power regulations contained in them. The subject of the research is the qualification of terrorist crimes arising from competition of the norms of the institution of complicity. The purpose of the work is to develop recommendations for the implementation in criminal law and practice of the requirements of certainty of criminal law prohibitions. In preparing the article, both general scientific (logical, system-structural, functional) and private-scientific methods, including the formal-legal method, were used. Based on the results of the study, conclusions are drawn with scientific novelty. Among them, the proposal, while maintaining the current version of Article 205.1 of the Criminal Code of the Russian Federation to supplement part 3 of Article 34 of the Criminal Code with the provision that its requirements do not apply to the actions of the instigator, organizer and accomplice, which, according to the Special Part of the Criminal Code of the Russian Federation, constitute independent crimes. The expediency of supplementing the principle of legality (Article 3 of the Criminal Code of the Russian Federation) with the requirements of certainty of criminal law prohibitions and acts of interpretation of criminal law norms is substantiated.

Обращение к теме правовой определенности уголовного закона и ее антиподу – правовой неопределенности нормативных предписаний позволяет расширить границы научных представлений о социально-правовой природе и значении отрасли уголовного права как наиболее острого инструмента реализации современной уголовной политики. Очевидно, что неопределенные уголовно-правовые запреты, т.е. неясные для понимания адресатами их применения нормативные предписания, провоцирующие неоднозначное толкование содержащихся в них властных велений, будучи первичными элементами уголовно-правовой материи, снижают правоприменительный потенциал уголовного закона в целом, содержат в себе риск его произвольной реализации при квалификации преступлений. Наличие в уголовном законодательстве неопределенных запретов несовместимо и с сущностной характеристикой уголовного права как системы согласованных формально определенных норм и институтов. Поэтому перевод в процессе законотворческой деятельности неопределенных в момент их возникновения на поверхности общественной жизни антисоциальных поведенческих актов в ясные для восприятия и понимания их социально-правовой природы уголовно наказуемые деяния является фундаментальной основой формирования единообразной правоприменительной практики, способствующей эффективной охране гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина.

Категории «правовая определенность» и «правовая неопределенность» в современных условиях привлекают к себе повышенное внимание, особенно в ходе разрешения судами правовых конфликтов. В решениях Конституционного Суда РФ неоднократно обращалось внимание законодателя на необходимость соблюдения требования определенности правовых предписаний, достижения в процессе правового регулирования ясности и непротиворечивости норм отраслевой и межотраслевой принадлежности. В постановлении Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2018 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 примечаний к статье 264 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ивановского областного суда» подчеркнута особая значимость требования четкости и недвусмысленности правовых норм для уголовного законодательства, являющегося по своей природе исключительным средством, с помощью которого государство реагирует на факты противоправного поведения в целях охраны общественных отношений от преступных посягательств [1, с. 6].

Закономерный интерес к вопросам повышения уровня правовой определенности действующего уголовного законодательства объясняется его состоя-

нием, характеризующимся наличием в нем внутриотраслевых и межотраслевых технико-юридических дефектов, существенным образом снижающих регулятивный и охранительный потенциал уголовно-правовых запретов. Не способствует сохранению стабильности системных свойств уголовного права и сложившаяся практика интенсивного, далеко не всегда оправданного реформирования уголовного законодательства. В аналитическом докладе о состоянии уголовной политики в Российской Федерации, подготовленном по результатам деятельности рабочей группы Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству за 2014–2016 годы, отмечается, что «с момента начала действия УК Российской Федерации – с 1 января 1997 года по 1 января 2017 года в УК Российской Федерации было внесено свыше 1600 изменений и дополнений» [2, с. 220]. Тенденция внесения постоянных изменений и дополнений в действующее уголовное законодательство сохраняется и в настоящее время, а ее побочным следствием является не только разбалансировка УК РФ, но и насыщение его запретами, далеко не всегда отвечающими требованиям правовой определенности. В том числе и по этой причине в науке уголовного права справедливо подчеркивается, что «на практике это выражается в том, что борьба с целым рядом преступлений оказалась затруднена, а то и просто невозможна» [3, с. 4]. В целом качество позитивного уголовного права не только вызывает опасения и требует постоянной проверки на предмет конституционности его положений, но и снижает уровень защищенности личных, общественных и государственных интересов в ходе правоприменительной деятельности. Формулируемые законодателем неопределенные уголовно-правовые запреты, во-первых, порождают искусственную конкуренцию уголовно-правовых норм, усложняя процесс квалификации преступлений. Во-вторых, такие запреты создают предпосылки для необоснованного судебного усмотрения в ходе правоприменительной деятельности, размывающего содержание принципа законности как фундаментального начала уголовно-правового регулирования. С учетом особой значимости принципа правовой определенности для уголовного права остановимся на анализе отдельных неопределенных уголовно-правовых запретов института соучастия в преступлении, преодоление которых позволит избежать искусственной конкуренции норм при квалификации ряда преступлений террористической направленности.

Одним из следствий модернизации системы преступлений против общественной безопасности в ходе осуществляемого ныне интенсивного обновления уголовного закона явилось увеличение в УК РФ количества норм, образующих институт соучастия в престу-

плении. В настоящее время наряду с нормами Общей части (ст. 32–36, 67) его содержание образуют нормы Особенной части, признающие самостоятельными преступлениями содействие террористической деятельности (ст. 205.1), организацию террористического сообщества и участие в нем (ст. 205.4), организацию деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации (ст. 205.5), а также несообщение о преступлении (ст. 205.6). Введение в структуру гл. 24 УК РФ вышеуказанных норм обострило проблему квалификации преступлений террористической направленности, обусловленную рассогласованностью, а также искусственной конкуренцией между общими и специальными предписаниями института соучастия в преступлении.

С технико-юридических позиций усложненная конструкция характерна для ст. 205.1 УК РФ, выполняющей по замыслу законодателя функцию ст. 33 и 34 УК в части определения оснований и пределов ответственности подстрекателя, пособника и организатора за содействие в совершении преступлений, признаваемых террористической деятельностью. Содержание понятия «террористическая деятельность» путем указания на исчерпывающий перечень преступных деяний, ее образующих, для целей ст. 205.2 УК РФ раскрывается в примечании 2 к этой статье. В нем, в частности, под террористической деятельностью понимается совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 206, 208, 211, 220, 221, 277–279, 360 и 361 УК РФ. Согласно ст. 205.1 УК РФ содействие террористической деятельности признается самостоятельным уголовно наказуемым деянием, если оно выражено в форме: а) подстрекательства к совершению хотя бы одного из указанных преступлений (ч. 1); б) пособничества в виде вооружения или подготовки лица для совершения хотя бы одного из указанных преступлений, а также финансирования терроризма (ч. 1); в) пособничества в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, ч. 3 ст. 206 и ч. 1 ст. 208 УК (ч. 3); г) организации совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.3, ч. 3 и 4 ст. 206, ч. 4 ст. 211 УК, или руководства его совершением, а равно организации финансирования терроризма (ч. 4).

Оценивая юридическую природу действий, образующих согласно ст. 205.1 УК РФ организацию и подстрекательство в совершении преступлений террористической направленности, нельзя не отметить, что по своему содержанию они соответствуют общим предписаниям института соучастия в преступлении (ч. 3 и 4 ст. 33 УК РФ). Пожалуй, единственный упрек законодатель заслуживает за то, что при описании объективной стороны состава подстрекательства в совершении преступлений террористической направленности им наряду с признаком «склонение»

в ч. 1 ст. 205.1 УК РФ выделен признак «вербовка». Поскольку понятия «склонение» и «вербовка» с точки зрения нормы ч. 4 ст. 33 УК РФ, а также правил формальной логики находятся в соотношении целого и части, упоминание о последнем из них в тексте ст. 205.1 УК РФ представляется излишним. Тем не менее подобного рода избыточность нормативного материала не усложняет квалификацию действий виновного как подстрекательства в совершении преступлений террористической направленности.

Значительно более затруднительной для квалификации преступлений, образующих террористическую деятельность, является содержащаяся в ст. 205.1 УК РФ законодательная модель пособничества. Сопоставляя ее с общим понятием пособничества, сформулированным в ч. 5 ст. 33 УК РФ, следует заключить, что законодатель, если следовать буквальному смыслу нормы, предусмотренной ч. 3 ст. 205.1 УК, расширил пределы уголовно наказуемых действий, образующих пособничество в террористической деятельности. Так, в соответствии с общей нормой (ч. 5 ст. 33 УК РФ) содержание пособничества наравне с физическим пособничеством образует и его интеллектуальная составляющая в виде заранее обещанных различных форм содействия преступлению (например, обещание скрыть преступника, данное пособником до момента совершения преступления). Напротив, характеризуя пособничество в качестве отдельного состава в ч. 3 ст. 205.1 УК РФ, законодатель понимает под ним как заранее обещанные, так и заранее не обещанные формы содействия террористической деятельности, объединив их в примечании 1.1 к этой статье единым термином «обещание». Несмотря на высказанное в литературе суждение о том, что в примечании 1.1 к ст. 205.1 УК РФ предложено определение пособничества, полностью копирующее текст ч. 5 ст. 33 УК [4, с. 353], о нетождественном характере понятий пособничества в указанных статьях свидетельствует их систематическое толкование. Фактически имеет место содержательная коллизия между нормой ч. 3 ст. 33, выполняющей в структуре института соучастия в преступлении роль общего предписания для всех норм Особенной части, и нормой ч. 3 ст. 205.1 УК РФ. Последняя, учитывая включенные законодателем в ее объем виды пособничества, представляет собой общую норму о пособничестве, фактически сведя положения ч. 5 ст. 33 УК РФ до уровня его (пособничества) специальной разновидности применительно к преступлениям террористической направленности. Нельзя игнорировать и тот факт, что в ч. 3 ст. 205.1 УК РФ понятием «содействие террористической деятельности» охватывается пособничество в совершении далеко не всех указанных в ч. 1 этой статьи преступлений. По прямому указанию ч. 3 ст. 205.1 УК РФ в ней уголовно наказуемым признает-

ся только пособничество в совершении преступлений, предусмотренных ст. 205, ч. 3 ст. 206 и ч. 1 ст. 208 УК. Кроме того, не совсем понятна логика законодателя, предусмотревшего в качестве отдельного состава пособничества в ч. 1 ст. 205.1 УК РФ такие его виды, как вооружение или подготовка лица в целях совершения хотя бы одного из преступлений террористического характера, а равно финансирование терроризма. Эти формы содействия террористической деятельности представляют собой физическое пособничество, однако в отличие от иных видов физического пособничества, образующих наряду с интеллектуальным пособничеством состав ч. 3 ст. 205.1 УК РФ, влекут менее строгое наказание. При такой труднообъяснимой рассогласованности норм института соучастия, закрепленных в Общей и Особенной частях УК РФ, достижение цели единообразной квалификации преступлений террористической направленности вряд ли возможно. В специальной литературе обращено внимание на трудности, возникающие при квалификации действий пособника, применившего различные физические способы содействия террористической деятельности, одновременно подпадающие и под ч. 1, и под ч. 3 ст. 205.1 УК РФ. Полагая, что в этом случае возникает конкуренция общей (ч. 3 ст. 205.1 УК РФ) и специальной (ч. 1 ст. 205.1 УК РФ) норм, Ю. А. Клименко в строгом соответствии с содержащимся в ч. 3 ст. 17 УК РФ правилом преодоления этого вида конкуренции рекомендует квалифицировать содеянное по специальной норме, т.е. по ч. 1 ст. 205.1 УК [5, с. 418]. Безусловно, предлагаемое решение не может быть оспорено с точки зрения законодательных велений, содержащихся в ст. 205.1 УК РФ. Однако при этом возникает вопрос о соответствии этого варианта квалификации требованию сформулированной в ч. 3 ст. 34 УК РФ общей нормы о том, что уголовная ответственность пособника, так же как и ответственность организатора или подстрекателя, наступает по статье, предусматривающей наказание за совершенное преступление, со ссылкой на ст. 33 УК РФ. Не составляет труда убедиться в том, что нормы ст. 205.1 УК РФ в части квалификации действий организатора, подстрекателя и пособника противоречат положениям ч. 3 ст. 34 УК РФ. Допущенная законодателем коллизия норм института соучастия, содержащего в своей структуре несогласованные, противоречащие друг другу нормативные предписания, снижает качество действующего уголовного закона и, кроме того, не способствует выработке судебной практикой единообразных правил квалификации преступлений террористической направленности. Примером неоднозначной интерпретации властных велений, содержащихся в нормах об ответственности за преступления террористической направленности, в частности, являются данные Пленумом Вер-

ховного Суда РФ рекомендации нижестоящим судам относительно квалификации преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 205.1 УК РФ. При их разработке высшая судебная инстанция страны была вынуждена опираться на противоречащие друг другу нормы ч. 3 ст. 34 и ст. 205.1 УК РФ. Так, в п. 17.2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам террористической направленности» обращено внимание судов на необходимость квалификации действий, вызвавших в организации совершения или руководства совершением хотя бы одного из преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.3, ч. 3 и 4 ст. 206, ч. 4 ст. 211 УК, непосредственно по ч. 4 ст. 205.1, без ссылки на ч. 3 ст. 33 УК. Напротив, организацию или руководство совершением иного преступления террористической направленности, в том числе и более общественно опасного, чем указанное в ч. 4 ст. 205.1 УК (например, посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля – ст. 277 УК), включая организацию осуществления других видов содействия террористической деятельности, высшая судебная инстанция рекомендует квалифицировать по соответствующей статье Особенной части УК РФ со ссылкой на ч. 3 ст. 33 УК, за исключением случаев, когда такие действия осуществлены участником организованной группы [6, с. 274].

Представляется, что при сохранении в неизменном виде нынешней редакции ст. 205.1 УК РФ возможным вариантом устранения столкновения между содержащимися в ней нормами и нормой ч. 3 ст. 34 УК стало бы дополнение последней положением о том, что ее предписания не распространяются на действия подстрекателя, организатора и пособника, образующие согласно Особенной части УК РФ самостоятельные преступления.

В связи с появлением в Особенной части УК РФ ст. 205.6, установившей ответственность за недонесение о готовящемся, совершающемся или совершенном преступлении террористической направленности, в науке уголовного права приобрела новое звучание дискуссия по вопросу о соотношении институтов соучастия в преступлении и прикосновенности к преступлению. На фоне закрепления в уголовном законе (ч. 5 ст. 33 и ч. 3 ст. 205.1 УК РФ) двух отличающихся друг от друга моделей пособничества основное внимание исследователей приковано к проблеме разграничения соучастия в террористической деятельности в форме пособничества (ч. 3 ст. 205.1 УК) и прикосновенности к ней в форме несообщения о преступлении (ст. 205.6 УК). При этом в качестве критерия разграничения институтов соучастия в преступлении террористической направленности и прикосновенности к ним учеными предлагается рассматривать упомянутый в ч. 3 ст. 205.1 УК РФ признак «обещанности».

В случае заранее обещанного несообщения о готовящемся, совершающемся или совершенном преступлении, образующем террористическую деятельность, действия виновного предлагается квалифицировать как пособничество по ч. 3 ст. 205.1 УК РФ. Напротив, отсутствие заранее данного обещания совершить вышеуказанные действия, по мнению специалистов, составляет прикосновенность к преступлению в форме несообщения о преступлении (ст. 205.6 УК) [5, с. 418; 7, с. 70–71]. Обоснованность предлагаемого учеными варианта уголовно-правовой оценки недонесения о террористической деятельности не вызывает возражений с позиции теории квалификации преступлений. Однако с точки зрения законодателя, если иметь в виду содержание установленного им в ч. 3 ст. 205.1 УК РФ и раскрытого в примечании 1.1 к этой статье признака «обещанности», не только заранее обещанная, но и заранее не обещанная деятельность по укрывательству образует соучастие в форме пособничества террористической деятельности. По своей сути эта формулировка пособничества размывает грань между институтами соучастия в преступлении и прикосновенности к преступлению. Восстановление этой грани, так же как и приведение понятия пособничества в нормах Особенной части УК РФ в соответствие с общими установлениями института соучастия в преступлении, видится путем корректировки текста примечания 1.1 к ст. 205.1 УК РФ. В новой его редакции целесообразно было бы указать, что интеллектуальное пособничество в этой статье образует «заранее данное обещание скрыть преступника, средства или орудия совершения преступления, следы преступления либо предметы, добытые преступным путем, а равно заранее данное обещание приобрести или сбыть такие предметы».

Предлагаемые законопроектные новеллы ограничены рамками отдельных норм Общей и Особенной частей УК РФ, образующих институт соучастия в преступлении. Возможная корректировка предписаний, содержащихся соответственно в ч. 3 ст. 34 и в примечании 1.1 к ст. 205.1 УК РФ, способна снизить коллизионные дефекты этих уголовно-правовых норм, исключить искусственную конкуренцию между ними и тем самым облегчить правоприменителю квалификацию отдельных преступлений террористической направленности. Однако модернизация вышеупомянутых норм в направлении снижения уровня их неопределенности не решает главную, вытекающую из продекларированной Конституционным Судом РФ позиции проблему – обеспечение максимально возмож-

ной определенности уголовного закона в целом. Это требование, неоднократно предъявляемое высшим органом конституционного правосудия законодателю, как известно, пока еще не получило нормативного оформления в тексте ст. 3 УК РФ в качестве одного из фундаментальных компонентов принципа законности – основного, исходного начала уголовно-правового регулирования. В этой связи представляет интерес предложение А. В. Наумова о необходимости внесения в ст. 3 УК РФ четко сформулированной во многих решениях Конституционного Суда РФ конкретизации принципа законности в виде «определенности уголовно-правового запрета» [8, с. 94]. Поддерживая это предложение, отметим, что не только позитивное уголовное право в целом должно основываться на принципе правовой определенности, но и акты его толкования, являющиеся наряду с уголовным законом одним из системообразующих элементов уголовно-правового регулирования. В этом смысле требования Конституционного Суда РФ относительно необходимости обеспечения ясности и непротиворечивости уголовного-правового регулирования должны быть обращены наряду с законодателем также и к правоприменителю в лице Верховного Суда РФ, праворазъяснительная деятельность которого преследует цель формирования единой судебной практики в масштабах всей страны. Результаты толкования уголовно-правовых норм Верховным Судом РФ, облеченные в форму принимаемых его Пленумом постановлений по вопросам применения уголовного законодательства, не должны содержать в себе правоположений, допускающих неоднозначную интерпретацию уголовно-правовых запретов, расширяющих или сужающих круг установленных законом уголовно наказуемых деяний. Иными словами, требованиям принципа правовой определенности должен отвечать не только сам текст уголовного закона, но и акты его толкования. В связи с этим представляется целесообразной дополнительная к предложенной А. В. Наумовым конкретизация сформулированного в ст. 3 УК РФ принципа законности путем включения в его содержание требования о том, что «содержание уголовного закона следует понимать в точном соответствии с его текстом». Закрепление в уголовном законодательстве требования правовой определенности как содержательного элемента принципа законности может стать дополнительной гарантией конструирования и применения уголовно-правовых запретов, исключающих или сводящих к минимуму неопределенные предписания.

Пристатейный библиографический список

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2018 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 примечаний к статье 264 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ивановского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 5.
2. О законодательном обеспечении уголовно-правовой политики в Российской Федерации : сборник материалов. М. : Изд. Совета Федерации, 2018.
3. Качество уголовного закона : проблемы Общей части : монография / отв. ред. А. И. Рарог. М. : Проспект, 2018.
4. Иванов Н. Г. Уголовное право. Особенная часть : учебник для академического бакалавриата. М. : Юрайт, 2014.
5. Клименко Ю. А. Квалификация соучастия и недоносительства в преступлениях террористической направленности (статьи 205.1, 205.4 и 205.6 УК РФ) // Уголовное право : стратегия развития в XXI веке : материалы XIV Международной научно-практической конференции (26–27 января 2017 г.). М. : Оригинал-макет, 2017.
6. Сборник постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам / сост. А. Г. Хлебушкин. 3-е изд. М. : Проспект, 2019.
7. Сичкаренко А. Ю. Несообщение о преступлении : уголовно-правовая характеристика // Уголовное право. 2016. № 6.
8. Наумов А. В. Конкретизация Конституционным судом принципа законности Уголовного кодекса РФ // Уголовное право. 2018. № 1.

References

1. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of 25 April 2018 No. 17-P "In the Case of the Verification of the Constitutionality of Paragraph 2 of the Notes to Article 264 of the Criminal Code of the Russian Federation in Connection with the Request of the Ivanovo Regional Court" // Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. 2018. No. 5.
2. On the Legislative Support of Criminal Law Policy in the Russian Federation: Collection of Materials. Moscow, 2018.
3. The Quality of the Criminal Law: Problems of the General Part: Monograph / Ed. by A. I. Rarog. Moscow, 2018.
4. Ivanov N. G. Criminal Law. Special Part: Textbook for Academic Undergraduate. Moscow, 2014.
5. Klimenko Yu. A. Qualification of Complicity and Fraud in Terrorist Crimes (Articles 205.1, 205.4 and 205.6 of the Criminal Code of the Russian Federation) // Criminal Law: Development Strategy in the 21st Century: Proceedings of the XIV International Scientific and Practical Conference (26–27 January 2017). Moscow, 2017.
6. Collection of Decisions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation on Criminal Cases / Comp. by A. G. Khlebushkin. 3rd ed. Moscow, 2019.
7. Sichkarenko A. Yu. Failure to Report a Crime: Criminal Law Characteristic // Criminal Law. 2016. No. 6.
8. Naumov A. V. Specification by the Constitutional Court of the Principle of Legality of the Criminal Code of the Russian Federation // Criminal Law. 2018. No. 1.

ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-23-30>

В статье анализируются возможные направления повышения эффективности взаимодействия федерального центра и субъектов Российской Федерации в сфере разграничения предметов ведения и полномочий, а также выделения необходимых для их реализации финансовых ресурсов. Актуальность данного анализа обуславливается существующими диспропорциями в развитии федерального центра и отдельных регионов, связанными с возложением на последние ряда финансово емких полномочий без выделения необходимых для их реализации финансовых ресурсов. Целью исследования является выработка механизмов повышения влияния субъектов РФ на решения, принимаемые на федеральном уровне и затрагивающие их интересы в бюджетной сфере. Предметом исследования являются конституционно-правовые механизмы разграничения полномочий по предметам совместного ведения. При подготовке статьи были использованы общенаучные методы: диалектический метод, методы формальной логики, а также сравнительно-правовой метод. На основе проведенного исследования авторы делают вывод о том, что существующая в настоящее время в Российской Федерации конституционно-правовая форма выбора экономического поведения федеральным центром позволяет последнему решать экономические проблемы страны не путем проведения институциональных преобразований и стимулирования экономического роста, а с помощью простого перераспределения финансовых ресурсов. Такой подход имеет как минимум два негативных последствия: 1) увеличение неравенства возможностей жителей различных регионов России в зависимости от места их проживания; 2) торможение экономического развития страны в целом. Делается вывод о том, что решение проблемы лежит в двух плоскостях: конституционно-правовой и финансово-правовой. Первая базируется на формировании конституционно-правовых механизмов, позволяющих регионам в значительно большей степени, чем это имеет место в настоящее время, влиять на принятие федеральным центром решений, затрагивающих их (регионов) полномочия и обязательства; вторая – на закреплении финансово-правовых гарантий обеспечения экономического развития территориальных образований, входящих в состав Российской Федерации. Применительно к первой в статье предлагается изменить действующий порядок согласования федеральных законов, затрагивающих интересы субъектов РФ, а также наделить Совет Федерации большим объемом полномочий в рамках их рассмотрения и принятия.

ЛИПАТОВ

Эдуард Георгиевич

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и уголовного права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина – филиала РАНХиГС (г. Саратов)

eduard.lipatov2010@yandex.ru

ЧАННОВ

Сергей Евгеньевич

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина – филиала РАНХиГС (г. Саратов)

sergeychannov@yandex.ru

Публикация подготовлена в рамках поддержанного Российским фондом фундаментальных исследований научного проекта № 19-011-00328.

Федеративное устройство; экономическое развитие; распределительная политика; разграничение полномочий; законотворческий процесс; Совет Федерации

Eduard G. LIPATOV

Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Department of Administrative and Criminal Law of the Povolzhsky Institute of Management Named After P. A. Stolypin – Branch of RANEPА (Saratov)

eduard.lipatov2010@yandex.ru

LEGAL MECHANISMS OF INCREASE IN EFFICIENCY OF DIFFERENTIATION OF AREAS OF JURISDICTION AND POWERS OF THE FEDERAL CENTER AND REGIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

In the article the possible directions of increase in efficiency of interaction of the federal center and territorial subjects of the Russian Federation in the sphere of differentiation of areas of jurisdiction and powers and also allocations

Sergey E. CHANNOV

Doctor of Legal Sciences, Professor,
Head of the Department of Service
and Labor Law of the Povolzhsky
Institute of Management Named
After P. A. Stolypin – Branch
of RANEPА (Saratov)
sergeychannov@yandex.ru

*The publication was prepared
as a part of the scientific project
supported by the Russian Foundation
for Basic Research No. 19-011-00328.*

**Federal structure;
economic development;
distributive policy;
differentiation of powers;
legislative process;
Federation Council**

of financial resources, necessary for their realization, are analyzed. The relevance of this analysis is due to the existing imbalances in the development of the federal center and individual regions associated with the assignment of the last number of financial powers without allocating the necessary financial resources for their implementation. Research objective is development of mechanisms of increase in influence of territorial subjects of the Russian Federation on the decisions made at the federal level, and infringing on them on interests in the budgetary sphere. The subject of the study is the constitutional and legal mechanisms of delimitation of powers on the subjects of joint jurisdiction. In the article general scientific methods were used: dialectic method, methods of formal logic and also comparative and legal method. On the basis of the conducted research authors draw a conclusion that the constitutional and legal form of the choice of economic behavior by the federal center existing now in the Russian Federation allows the last to solve economic problems of the country not by carrying out institutional transformations and stimulation of economic growth, and by means of simple redistribution of financial resources. Such approach has, at least, two negative consequences: 1) increase in inequality of opportunities of inhabitants of various regions of Russia depending on the place of their accommodation; 2) slowing down of economic development of the country in general. The conclusion that the solution lies in two planes – constitutional and financial legal is drawn. The first is based on formation of the constitutional legal mechanisms allowing regions in much bigger degree than it takes place now, to influence acceptance by the federal center of the decisions affecting them (regions) of power and the obligation; the second – on fixing of financial and legal guarantees of ensuring economic development of the territorial educations which are a part of the Russian Federation. In relation to the first in the article it is offered to change the operating order of coordination of the federal laws infringing on the interests of territorial subjects of the Russian Federation and also to allocate the Federation Council with the big volume of powers within their consideration and acceptance.

Одной из наиболее серьезных проблем, с которыми сталкивается современное Российское государство в последние годы, является существенный дисбаланс экономического развития различных регионов страны. При этом особенно велик разрыв между условно «центральными» регионами, прежде всего такими мегаполисами, как г. Москва и г. Санкт-Петербург, и регионами «окраины», которые, как правило, уступают первым по уровню расчетной бюджетной обеспеченности в несколько раз. Исключения составляют лишь некоторые, в основном либо благодаря богатству природными ресурсами, либо в связи с особым географическим положением (курортные зоны и т.п.).

Такая ситуация складывается, с одной стороны, в силу того, что у отечественной центральной власти в принципе отсутствует обязанность содействовать развитию всех регионов, более того, по мнению некоторых исследователей, по-настоящему «сильные» регионы ей скорее не нужны [1, с. 89]. С другой стороны, причина заключается в самой существующей конституционно-правовой и экономической модели взаимодействия федерального центра и регионов, которая во многом основывается на административно-распределительном подходе: большая часть финансовых

ресурсов страны централизованно аккумулируется и затем распределяется между субъектами РФ и муниципальными образованиями. При этом такое перераспределение далеко не всегда базируется на каких-то объективных критериях, а во многом имеет в своей основе личностные взаимоотношения, политические интересы отдельных групп и т.п. [2, с. 22–27].

Обозначенная проблема имеет как минимум два глобальных негативных последствия:

1) в современной России имеет место фактическое неравенство в реализации прав и свобод граждан (прежде всего социально-экономических) в зависимости от места их проживания. Жители условно «богатых» регионов и муниципальных образований при прочих равных условиях получают более высокую заработную плату, могут рассчитывать на больший объем социальной поддержки, имеют более высокое качество предоставляемых государственных и муниципальных услуг и т.п. Разумеется, подобная диспропорция имеет место и в других федеративных (да и не только федеративных) государствах, однако мало где достигает подобных масштабов неравенства;

2) центральная власть (федеральный центр), имея в своих руках такой мощный инструмент, как пере-

распределение финансовых и материальных ресурсов, приобретает привычку решать проблемы страны за счет его использования вместо проведения институциональных реформ. Сама возможность осуществлять подобное экономическое поведение часто рассматривается руководством страны как удобное средство меркантильной компенсации недостатков политики интенсивного экономического роста. В результате экономическое развитие страны тормозится в целом [3, с. 48–52].

Нельзя сказать, что данная проблема не осознается (по крайней мере в отдельных ее аспектах), причем как научным сообществом, так и государственными чиновниками. Среди предложений по ее решению, прозвучавших в последнее время, нельзя не вспомнить недавнее выступление на заседании Совета законодателей РФ 24 апреля 2019 г. Председателя Счетной палаты РФ Алексея Кудрина, который предложил ускорить экономический рост России объединением городов [4]. Отметив огромную разницу в экономическом развитии между Москвой и Санкт-Петербургом, с одной стороны, и другими, даже относительно крупными, российскими городами – с другой, он указал, что данная диспропорция может быть отчасти уменьшена путем объединения последних в некие метрополии. В частности, им были названы четыре подобные связи: Ростов-на-Дону – Краснодар – Ставрополь, Казань – Самара – Тольятти – Ульяновск, Екатеринбург – Тюмень – Челябинск, Томск – Новосибирск – Барнаул – Новокузнецк [5].

Сложно в полной мере оценить как реалистичность, так и результативность реализации подобного предложения хотя бы потому, что из краткого выступления Председателя Счетной палаты РФ осталось неясным, каков должен быть статус этих «метрополий», в первую очередь конституционно-правовой. Идет ли в данном случае речь об объединении соответствующих субъектов РФ с ликвидацией самостоятельности каждого из них по отдельности либо такое объединение должно носить только экономический характер? С экономической же точки зрения данная идея также не является вполне однозначной, так как ее реализация, с одной стороны, действительно способна снизить разрыв между Москвой и Санкт-Петербургом и провинцией, однако с другой – может еще больше усилить дифференциацию между подобными «метрополиями», ставшими новыми центрами экономического притяжения, и их менее удачливыми соседями.

Все же нельзя не отметить, что появление подобных предложений свидетельствует как о серьезности обозначенной проблемы, так и об актуальности идеи реформирования территориального устройства Российской Федерации. Об этом же пишут и многие представители научного мира. Так, к примеру, А. В. Бутенко указывает, что «основой федерации в России должен стать не национально-территориальный, а экономико-

территориальный принцип в образовании субъектов Федерации, что позволит обеспечить не только экономическую самодостаточность субъектов Федерации, но и развитие экономического потенциала государства» [6, с. 29]. О необходимости постепенного отказа от национально-территориального подхода в разделение России на субъекты и учете – при их создании – экономических критериев говорят и другие специалисты [7, с. 785; 8, с. 210; 9, с. 51].

Принципиально идея о территориальном преобразовании существующей федерации в России кажется нам достаточно обоснованной. Как представляется, укрупнение субъектов РФ, основанное на учете в первую очередь экономических критериев, способно в какой-то мере сгладить объективно существующие причины экономического неравенства между ними. В то же время само по себе это не позволит добиться существенных результатов, если сохранится прежняя (распределительная) модель экономического поведения центральной власти. Условно: если разделить Российскую Федерацию на некое количество экономически примерно равных субъектов (понятно, что в настоящее время это невозможно даже теоретически) и сохранить политику изъятия основных финансовых и материальных ресурсов федеральным центром с последующим их распределением между регионами по различным, во многом субъективным критериям, вскоре ситуация практически вернется к первоначальной.

Ключ к решению данной проблемы, с нашей точки зрения, лежит в двух плоскостях: конституционно-правовой и финансово-правовой. Первая базируется на формировании конституционно-правовых механизмов, позволяющих регионам в значительно большей степени, чем это имеет место в настоящее время, влиять на принятие федеральным центром решений, затрагивающих их (регионов) полномочия и обязательства; вторая – на закреплении финансово-правовых гарантий обеспечения экономического развития территориальных образований, входящих в состав Российской Федерации. В рамках настоящей статьи мы остановимся более подробно на первой из них.

В конституционно-правовой плоскости корень проблемы экономического неравенства регионов, с одной стороны, и их экономической зависимости от федеральной власти – с другой, находится прежде всего в существующей конституционно-правовой модели распределения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и входящими в ее состав субъектами. В ее рамках «на нижестоящие «этажи» власти возлагаются все большие полномочия и ответственность, в то время как финансовые и иные ресурсы концентрируются на уровне федерального центра» [10, с. 352]. В связи с этим вполне можно согласиться с мнением судьи Консти-

туционного Суда РФ Н. С. Бондаря, который, отмечая фактическое неравенство экономического положения граждан в различных субъектах РФ, пишет: «Преодоление таких проблем предполагает ясную, четкую, непротиворечивую законодательную конкретизацию конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, финансово-бюджетное выравнивание различных по уровню доходов, производственно-хозяйственных мощностей и социальных ресурсов субъектов РФ и муниципальных образований, эффективное обеспечение иерархии правовой системы России и единства правового пространства, совместную, скоординированную деятельность федеральных, региональных и муниципальных органов публичной власти по реализации конституционной функции защиты прав и свобод граждан в меру своих полномочий» [11].

К конституционно-правовому контексту, в рамках которого формируется экономическое поведение федерального центра в современной России, следует отнести такие правовые средства разграничения предметов ведения и полномочий, как:

- Конституция РФ (разграничение компетенции в сфере правового регулирования между уровнями государственной власти);
- конституционные средства разграничения полномочий по правовому регулированию в сфере совместного ведения (федеральные законы, принятые по вопросам совместного ведения; договоры о разграничении предметов ведения и полномочий);
- конституционные средства формирования компетенции региональных органов власти;
- механизм разграничения полномочий в сфере местного самоуправления;
- порядок формирования Совета Федерации.

Вполне очевидно, что ограничению свободы распределительного экономического поведения федерального центра может способствовать изменение некоторых подходов в разграничении и установлении компетенции различных территориальных уровней управления.

В практике существующих в мире федераций используются преимущественно два подхода к разграничению предметов ведения и полномочий федерации и субъектов: законодательный и договорный. Первый заключается в принятии законодательных актов общенационального уровня, разграничивающих предметы ведения и полномочия, как правило, в конкретных сферах управления; второй – в заключении с каждым (либо с некоторыми) субъектом федерации договоров, индивидуально устанавливающих указанное разграничение.

Оба этих подхода использовались и в Российской Федерации, хотя удельный вес каждого из них в различные периоды развития отечественной государ-

ственности менялся. Договорный путь активно применялся в первые годы ее существования, являясь вынужденной уступкой федерального центра региональным элитам во избежание серьезных конфликтов и сепаратистских тенденций [12, с. 17]. Ситуация кардинально изменилась в период усиления вертикали власти в начале XXI в., когда большая часть заключенных договоров о разграничении полномочий прекратила свое действие.

Безусловно, договорный путь разграничения предметов ведения и полномочий обладает рядом преимуществ, в силу чего отдельные ученые и в настоящее время отстаивают необходимость его использования и дальнейшего развития [13, с. 34–37]. Отметим, что законодательных препятствий для заключения подобных договоров не существует, поскольку Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в действующей редакции устанавливает, что «полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации» (ч. 2 ст. 26.1).

Однако, по нашему мнению, договорный путь разграничения предметов ведения и полномочий при всей его привлекательности несет в себе определенную разрушительную нагрузку. Во-первых, увеличивая ассиметричность Российской Федерации в силу наделяния разных субъектов неодинаковыми предметами ведения и полномочиями, он способствует разрыванию единства страны как в экономическом, так и в политико-правовом измерении. Во-вторых, усиливая политический «вес» субъектов РФ в их взаимоотношениях с федеральным центром, он в то же время усиливает и экономическое неравенство между субъектами, что, как уже отмечалось, и так уже является серьезной проблемой в современной России.

В связи с этим, как представляется, увеличение влияния субъектов РФ на принятие решений, затрагивающих их предметы ведения и полномочия (особенно финансово-экономические), должно быть направлено на предоставление им возможностей в большей степени влиять на законодательный процесс на федеральном уровне.

Здесь необходимо отметить, что согласно Конституции РФ и по предметам исключительного федерального ведения, и по предметам совместного ведения Российской Федерации и входящих в ее состав субъектов в настоящее время принимаются федеральные законы. В федеральных законах по предметам совместного ведения как раз и производится

разграничение предметов ведения и полномочий в соответствующей сфере. При этом чаще всего федеральный законодатель прибегает к ограничительному регулированию полномочий субъектов РФ, определяя исчерпывающий перечень вопросов, относимых к их ведению. Таким образом, далее органы государственной власти субъектов РФ осуществляют свою деятельность в строго определенных на федеральном уровне рамках.

Сам по себе данный подход к разграничению предметов ведения и полномочий видится нам вполне рациональным. В то же время действующее законодательство, на наш взгляд, содержит недостаточно механизмов, позволяющих субъектам РФ действительно влиять на принятие на федеральном уровне решений, затрагивающих их интересы.

Фактически в настоящее время конституционное законодательство предусматривает три основных направления воздействия субъектов РФ на федеральный законодательный процесс:

1) реализация права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ);

2) согласование проектов федеральных законов по предметам совместного ведения (ст. 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

3) возможность одобрения или неодобрения принятых Государственной Думой федеральных законов через своих представителей в Совете Федерации.

Фактически, однако, все указанные механизмы страдают серьезными недостатками, не позволяющими субъектам РФ в полной мере отстаивать свои интересы на федеральном уровне.

Право законодательной инициативы реализуется законодательными органами субъектов РФ на практике крайне редко и еще реже приводит к принятию федеральных законов. О. Б. Редькин указывает следующие основные причины такой ситуации:

1) отстаивать региональные инициативы в Государственной Думе чрезвычайно сложно;

2) высокая доля отклоненных инициатив;

3) длительные сроки рассмотрения законодательных инициатив [14, с. 24].

В реальности значительная часть проектов, направляемых законодательными органами субъектов РФ в Государственную Думу, отклоняется под самыми разными предлогами, при этом у этих законодательных органов не имеется никакой возможности оспорить такое решение.

Более перспективным на первый взгляд выглядит второй путь. При этом он ориентирован на учет мнения субъектов РФ при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения, которые, по идее, затрагивают их интересы в наиболь-

шей степени. Такие законопроекты подлежат согласованию с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, причем если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ более чем $\frac{1}{3}$ субъектов РФ выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, то по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия.

Однако на практике и данный механизм не работает в необходимой степени. Связано это с целым рядом проблем его применения.

Для начала, как уже было отмечено, отрицательная позиция $\frac{1}{3}$ субъектов РФ не влечет за собой автоматического прекращения работы над законопроектом – в этом случае должна быть лишь создана согласительная комиссия. Порядок формирования комиссии до сих пор законодательно не определен [15, с. 53]. Кто должен входить в нее со стороны субъектов РФ, чтобы отстаивать их интересы? Представители всех субъектов, давших отрицательные заключения? Или только части из них? Каковы последствия работы этой комиссии? Как быть, если в результате ее работы компромисс не был достигнут? В какой срок это должно быть решено? Вопросов много, но ответов на них не имеется. Фактически же в настоящее время, как верно отмечает А. А. Панов, «из требования о направлении субъектам РФ проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, однако, не вытекает безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить пожелания, выраженные субъектами» [16, с. 88]. «Процедура согласования не предполагает права органов государственной власти субъектов РФ наложить вето на федеральный закон. Учет позиций, установленных в отзывах субъектов РФ, имеет скорее законосовещательный характер и не может вести к установлению каких-либо жестких санкций» [17]. К. В. Черкасов в связи с этим справедливо констатирует, что «федеральный законодатель не определяет последствия и не устанавливает ответственности Государственной Думы и ее должностных лиц в случае, если проект федерального закона не будет направлен в региональные законодательный и высший исполнительный органы государственной власти» [18].

В результате же на практике большинство законов, затрагивающих вопросы совместного ведения, в субъекты РФ в порядке ст. 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вообще не направляются. Делается это следующим образом: «чтобы принять по предметам совместного ведения федеральный закон без согласования с субъектами РФ, в его текст часто включают

ся нормы, регулирующие не только вопросы совместного ведения, но и исключительного ведения РФ. Тогда федеральный закон не требует согласия и выяснения мнения субъектов РФ» [19, с. 354].

По нашему мнению, преодоление сложившейся ситуации требует распространения механизма согласования федеральных законов с законодательными органами субъектов РФ на все федеральные законы – как по предметам совместного ведения, так и включающие нормы, регулирующие вопросы совместного ведения и исключительного ведения Российской Федерации, а также на федеральные законы, регулирующие только вопросы исключительного ведения Российской Федерации. Последнее связано с тем, что и в них могут содержаться нормы, затрагивающие интересы субъектов РФ. Т. В. Нечаева справедливо отмечает, что вопросы ведения Российской Федерации, требующие согласования субъектов РФ, можно разделить на три группы:

1) согласование кадровых назначений, в частности руководителей федеральных территориальных органов в субъектах федерации;

2) согласование проектов нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы субъекта РФ;

3) согласование проектов нормативных правовых актов федеральных исполнительных органов по вопросам, исполнение которых возложено на исполнительные органы государственной власти субъектов федерации [20].

Представляется, что в подобных случаях проекты федеральных законов могут и должны направляться на согласование в субъекты РФ, при этом последние должны быть наделены правом давать отзыв только на те положения законопроектов, которые непосредственно затрагивают их интересы. Получение отрицательных отзывов от более чем $\frac{1}{3}$ субъектов РФ должно влечь за собой создание согласительной комиссии, состав и процедуры функционирования которой должны быть четко определены законодательством. Недостижение согласия по законопроекту в результате работы комиссии в установленный законом срок должно влечь снятие законопроекта с дальнейшего рассмотрения. Работа над таким законопроектом может быть продолжена лишь в случае исключения из него положений, затрагивающих интересы субъектов РФ.

Конечно, подобный механизм в процессе своего применения может породить большое количество споров на тему, имеются ли в законопроекте нормы, затрагивающие интересы субъектов РФ. Однако в связи с этим можно напомнить, что с подобными проблемами сталкиваются и другие федеративные государства – и успешно их решают. К примеру, в Германии закон квалифицируется как требующий обязательного одобрения субъектов федерации (Бундесрата), когда в нем

в значительной мере затронуты интересы федеральных земель (к таким актам относится почти половина всех принимаемых законов). Споры Бундестага и Бундесрата о соответствующей квалификации законов разрешаются Конституционным судом [21, с. 6].

По нашему мнению, ничто не мешает Российской Федерации воспользоваться подобным опытом в полной мере, применяя различные процедуры для принятия федеральных законов, затрагивающих интересы субъектов федерации и не затрагивающих их. Для разграничения указанных законов на теоретическом уровне уместно вспомнить предложенную В. М. Манохиным терминологию, который предлагал выделять собственно федеральные законы и законы федерации [22].

Различие в процедуре принятия законов, затрагивающих интересы субъектов федерации (законов федерации) и не затрагивающих их (федеральных законов в узком смысле), должно, по нашему мнению, заключаться не только в порядке учета мнения указанных субъектов. Целесообразно также, имея в виду роль Совета Федерации как палаты, призванной представлять субъекты РФ на федеральном уровне, закрепить особый порядок прохождения законов федерации через него. В частности, дополнительной защите интересов субъектов РФ способствовало бы закрепление обязательности одобрения Советом Федерации всех законов федерации, принятых нижней палатой парламента. При этом применительно к законам федерации, принятым по предметам совместного ведения, целесообразно было бы наделить Совет Федерации не отлагательным, как в настоящее время, а абсолютным вето, т.е. непреодолимым для Государственной Думы.

Разумеется, такое усиление роли Совета Федерации неизбежно поставит вопрос и о наиболее оптимальном способе его формирования. Действующий в настоящее время порядок, в соответствии с которым в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ – по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти, а также представители Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ, подвергается в последние годы серьезной критике как с позиции соответствия заложенным в Конституции РФ демократическим принципам, так и с той точки зрения, что он существенно ослабляет роль Совета Федерации по сравнению с периодами, когда сенаторы избирались напрямую и тем более входили в Совет Федерации по должности. В связи с этим многими учеными поддерживается тезис о необходимости изменения способа формирования Совета Федерации – от возврата к выборности [23, с. 422; 24, с. 137] до использования сложных многоступенчатых механизмов, включающих формирование коллегии кандидатур в субъектах РФ путем проведения специальных

процедур голосования с последующим назначением сенаторов из их числа [25, с. 44].

В рамках настоящей статьи мы не планируем подробно анализировать все эти позиции. Отметим лишь, что, с нашей точки зрения, при любом способе формирования Совета Федерации крайне важное значение

будет иметь наличие реальных механизмов конституционно-правовой ответственности его членов от регионов перед делегировавшими их субъектами (будь то избиратели или соответствующие органы государственной власти). В целом же данный вопрос, безусловно, заслуживает отдельного исследования.

Пристатейный библиографический список

1. Добрынин Н. М. Российский федерализм : становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск : Наука, 2005.
2. Липатов Э. Г., Чаннов С. Е. Конституционно-правовое регулирование разграничения полномочий в РФ как способ реализации распределительной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7.
3. Веселов Д. С., Горецкая Е. О. Современные проблемы экономического роста в РФ и поиск путей их преодоления // Экономика: теория и практика. 2018. № 3 (51).
4. Кудрин предложил ускорить экономический рост РФ объединением городов // ФБА «Экономика сегодня» : сайт. URL: <https://rueconomics.ru/389583-kudrin-predlozhit-uskorit-ekonomicheskii-rost-rf-obedineniem-gorodov> (дата обращения: 05.07.2019).
5. Краснодар хотят связать с Ростовом и Ставрополем для создания метрополии // Блокнот Краснодар : сайт. URL: <http://bloknot-krasnodar.ru/news/krasnodar-khotyat-svyazat-s-rostovom-i-stavropolem-1094223> (дата обращения: 05.07.2019).
6. Бутенко А. В. К вопросу о современной модели российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10.
7. Смирнова В. В. Правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. № 8.
8. Саликов М. С. О преимуществах и возможностях создания территориальной федерации // Полис. 1998. № 3.
9. Тавадов Г. Т. Конституционные принципы российского федерализма // Социально-политический журнал. 1995. № 6.
10. Добрынин Н. М. Российский федерализм : генезис, эволюция. Новосибирск : Наука, 2008.
11. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М. : НОР-МА ; Инфра-М, 2011.
12. Чертков А. Н., Кистринова О. В. Договорный аспект разграничения полномочий в Российской Федерации : история и современность // Журнал российского права. 2014. № 8.
13. Ягудин Ш. Ш. Проблемы договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12.
14. Редькин О. Б. Консолидированная законодательная инициатива : правовое обоснование, оценка // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4.
15. Кириенко Г. С., Бровченко В. Н. Проблемы участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6.
16. Панов А. А. Участие субъектов Российской Федерации в принятии решения на федеральном уровне // Lex Russica. 2017. № 1.
17. Андриченко Л. В., Чертков А. Н. Взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов РФ // Журнал российского права. 2009. № 2 (146).
18. Ишеков К. А., Тюрин П. Ю., Черкасов К. В. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2006.
19. Безуглов С. В., Дьякова Т. Ю. О некоторых проблемах принятия федеральных законов по предметам совместного ведения России и ее субъектов // Научное обеспечение агропромышленного комплекса : сборник статей по материалам 71-й научно-практической конференции преподавателей по итогам НИР за 2015 год / Отв. ред. А. Г. Коцаев. Краснодар : КубГАУ, 2016.
20. Нечаева Т. В. Совершенствование процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Журнал российского права. 2006. № 10.
21. Аналитическая записка «Организация законодательной деятельности в парламентах зарубежных стран». М. : Изд. Информационно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы, 2003.

22. *Манохин В. М.* Отраслевой принцип в организации государственного управления // Административное право и процесс. 2008. № 1.
23. *Авакьян С. А.* Размышления конституционалиста : Избранные статьи. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2010.
24. *Миерхольд А. А.* Конституционная эволюция порядка формирования и полномочий Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Lex Russica. 2018. № 11.
25. *Акчурин А. Р.* Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : опыт и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8.

References

1. *Dobrynin N. M.* Russian Federalism: Formation, Current State, and Prospects. Novosibirsk, 2005.
2. *Lipatov E. G, Channov S. E.* Constitutional and Legal Regulation of Differentiation of Powers in the Russian Federation as a Way of Implementing Distribution Policy // State Power and Local Self-Government. 2018. No. 7.
3. *Veselov D. S., Goretskaya E. O.* Modern Problems of Economic Growth in the Russian Federation and the Search for Ways to Overcome Them // Economics: Theory and Practice. 2018. No. 3 (51).
4. Kudrin Proposed to Accelerate the Economic Growth of the Russian Federation by the Unification of Cities. URL: <https://rueconomics.ru/389583-kudrin-predlozhit-uskorit-ekonomicheskii-rost-rf-obedineniem-gorodov> (date of the application: 05.07.2019).
5. They Want to Connect Krasnodar with Rostov and Stavropol to Create a Metropolis. URL: <http://bloknot-krasnodar.ru/news/krasnodar-khotyat-svyazat-s-rostovom-i-stavropolem-1094223> (date of the application: 05.07.2019).
6. *Butenko A. V.* On the Modern Model of Russian Federalism // Constitutional and Municipal Law. 2012. No. 10.
7. *Smirnova V. V.* Legal and Organizational Problems of the Implementation of the Principle of Equality of Subjects of the Russian Federation // Administrative and Municipal Law. 2015. No. 8.
8. *Salikov M. S.* On the Advantages and Possibilities of Creating a Territorial Federation // Policy. 1998. No. 3.
9. *Tavadov G. T.* Constitutional Principles of Russian Federalism // Socio-Political Journal. 1995. No. 6.
10. *Dobrynin N. M.* Russian Federalism: Genesis, Evolution. Novosibirsk, 2008.
11. *Bondar N. S.* Judicial Constitutionalism in Russia in the Light of Constitutional Justice. Moscow, 2011.
12. *Chertkov A. N., Kistrinova O. V.* The Contractual Aspect of the Separation of Powers in the Russian Federation: History and Modernity // Journal of Russian Law. 2014. No. 8.
13. *Yagudin S. Sh.* Problems of Contracts on the Delimitation of Subjects of Competence and Authority in the Russian Federation // Constitutional and Municipal Law. 2013. No. 12.
14. *Redkin O. B.* Consolidated Legislative Initiative: Legal Justification, Evaluation // Constitutional and Municipal Law. 2011. No. 4.
15. *Kirienko G. S., Brovchenko V. N.* Problems of Participation of the Constituent Entities of the Russian Federation in the Federal Legislative Process // State Power and Local Self-Government. 2015. No. 6.
16. *Panov A. A.* Participation of Constituent Entities of the Russian Federation in Decision Making at the Federal Level // Lex Russica. 2017. No. 1.
17. *Andrichenko L. V., Chertkov A. N.* Interaction of the State Duma and Legislative Bodies of Constituent Entities of the Russian Federation // Journal of Russian Law. 2009. No. 2 (146).
18. *Ishekov K. A., Tyurin P. Yu., Cherkasov K. V.* Commentary to the Federal Law of 6 October 1999 No. 184-FZ "On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation" (Itemized) // SPS "ConsultantPlus". 2006.
19. *Bezuglov S. V., Dyakova T. Yu.* On Some Problems of the Adoption of Federal Laws on Subjects of Joint Jurisdiction of Russia and Its Subjects // Scientific Support of the Agro-Industrial Complex: Collection of Articles on the Materials of the 71st Scientific and Practical Conference of Teachers Based on the Results of Research for 2015 / Ed. by A. G. Koshchayev. Krasnodar, 2016.
20. *Nechaeva T. V.* Improving the Procedures for the Participation of Constituent Entities of the Russian Federation in the Federal Legislative Process // Journal of Russian Law. 2006. No. 10.
21. Analytical Note "Organization of Legislative Activity in the Parliaments of Foreign Countries". Moscow, 2003.
22. *Manokhin V. M.* The Industry Principle in the Organization of Public Administration // Administrative Law and Process. 2008. No. 1.
23. *Avakyan S. A.* Constitutionalist Reflections: Selected Articles. Moscow, 2010.
24. *Mierhold A. A.* The Constitutional Evolution of the Formation and Powers of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation // Lex Russica. 2018. No. 11.
25. *Akchurin A. R.* The Procedure for the Formation of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: Experience and Prospects // State Power and Local Self-Government. 2014. No. 8.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫХ РЕШЕНИЙ В ЗЕРКАЛЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-31-36>

В статье проводится анализ концепции, предложенной Правительством РФ при поддержке Президента РФ В. В. Путина, предусматривающей реформирование контрольно-надзорной деятельности в России. Актуальность работы заключается в познании сущности вышеуказанного реформирования и возможности его проецирования на деятельность прокуратуры, осуществляющей надзор за соблюдением законов в наиболее важных нормативно урегулированных сферах общественных отношений, в том числе в сфере оперативно-розыскной деятельности. Предметом исследования выступает прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскных решений в зеркале реформирования контрольно-надзорной деятельности. Цель работы состоит в обосновании на основе изучения научных источников, статистических данных, правоприменительной практики, в том числе судебной, необходимости системного усиления прокурорского надзора за законностью решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Методологию проведенного исследования составляют общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него научные методы: системный, логический, сравнительного правоведения, статистический, специально-юридический и др. Содержанием работы выступает системный анализ концептуально значимых и дискуссионных вопросов, влияющих на оценку законности оперативно-розыскных решений. Новизна статьи проявляется в обосновании необходимости пересмотра сущности законности – перехода к ее пониманию в более широком содержательном контексте. Авторы считают, что в ряду с нормативистским подходом в надзорной практике должен применяться также правовой подход, требующий подчинения законности более высоким правовым принципам и идеалам, например справедливости. Основным результатом работы относится аргументация значимости участия уполномоченного прокурора в судебном рассмотрении ходатайств оперативно-розыскных органов о проведении оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан. Приводятся доводы в пользу расширения пределов прокурорского надзора при работе с негласными источниками информации. Результаты исследования могут быть использованы в правоприменительной практике уполномоченных прокуроров, сотрудников органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также в научной работе при разработке проблем осуществления прокурорского надзора за соблюдением законности в оперативно-розыскной деятельности. Авторами делается вывод о том, что осуществляемое в России реформирование контрольно-надзорной деятельности может выступить опорным толчком для дальнейшей ревизии надзорной деятельности в сфере оперативно-розыскной деятельности.

ПАШИН

Вадим Михайлович

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (г. Москва)

kafuppk@mail.ru

БАБИЧЕВ

Дмитрий Александрович

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры судебной и правоохранительной деятельности Костромского государственного университета (г. Кострома)

babichev-lavd@inbox.ru

**Прокурорский надзор;
оперативно-розыскная
деятельность;
оперативно-розыскное
решение;
оперативно-розыскное
мероприятие;
законность;
контрольно-надзорная
деятельность;
реформирование;
преступность;
негласный источник
информации;
предмет прокурорского
надзора**

Vadim M. PASHIN

Doctor of Legal Sciences, Associate
Professor, Professor of the
Department of Criminal Procedure
and Forensic Science of the
All-Russian State University of Justice
(Moscow)
kafuppk@mail.ru

Dmitry A. BABICHEV

Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor, Associate
Professor of the Department
of Judicial and Law Enforcement
of the Kostroma State University
(Kostroma)
babichev-lavd@inbox.ru

**Prosecutor's supervision;
operational-search activity;
operational-search decision;
operational-search measure;
legality;
control and supervisory activity;
reform;
crime; secret source of
information;
subject of prosecutor's
supervision**

**PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE LEGALITY
OF INVESTIGATIVE DECISIONS IN THE FIELD
OF REFORMATION OF CONTROL AND SUPERVISION
ACTIVITY**

The article analyzes the concept proposed by the Government of the Russian Federation under support of the President of the Russian Federation V. V. Putin, providing for the reformation of control and supervision activity in Russia. The relevance of the work lies in the knowledge of the essence of the above reform and the possibility of its projection on the activities of the Prosecutor's office, supervising the observance of laws in the most important regulatory areas of public relations, including in the field of operational investigative activities. The subject of the study is the Prosecutor's supervision over the legality of operational investigative decisions in the mirror of the reform of control and supervisory activities. The purpose of the work is to substantiate, on the basis of the study of scientific sources, statistical data, law enforcement practice, including judicial practice, the need for systematic strengthening of prosecutorial supervision over the legality of decisions taken by bodies engaged in operational investigative activities. The methodology of the research is the general scientific dialectical method of cognition and the resulting scientific methods: systematic, logical, comparative law, statistical, special-legal and others. The content of the work is a systematic analysis of conceptually significant and controversial issues affecting the assessment of the legality of operational investigative decisions. The novelty of the article is manifested in the justification of the need to revise the essence of legality – the transition to its understanding in a broader substantive context. The authors believe that along with the normative approach, the supervisory practice should also apply a legal approach that requires subordination of the rule of law to higher legal principles and ideals, for example, justice. The main results of the work include the argumentation of the importance of the participation of the authorized Prosecutor in the judicial review of the requests of operational investigative bodies for carrying out operational investigative measures that limit the constitutional rights of citizens. Arguments are given to expand the limits of Prosecutor's supervision when working with secret sources of information. The results of the study can be used in the law enforcement practice of authorized prosecutors, employees of bodies engaged in operational investigative activities, as well as in scientific work in the development of problems of prosecutorial supervision over compliance with the law in operational investigative activities. The authors conclude that the ongoing reform of control and supervisory activities in Russia can act as a reference impetus for further audit of supervisory activities in the field of investigative activities.

Наблюдаемые в России реформаторские тенденции, нацеленные на укрепление законности в различных сферах общественных отношений, закономерно влекут пересмотр и модернизацию малоэффективных, а в некоторых случаях и противоречивых механизмов осуществления правоохранительной деятельности. В своем большинстве такие процессы отвечают ожиданиям граждан, интересам государства и, наконец, требованиям времени. В то же время часть предлагаемых преобразований с учетом их масштаба и глубины решаемых проблем нужда-

ется в обсуждении с детальным сегментарным анализом особенностей внедряемых концепций.

Предпосылкой данной работы послужило Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ, в рамках которого был задан импульс предложению Правительства РФ о пересмотре правовой базы контрольно-надзорной деятельности. В частности, в своем выступлении В. В. Путин озвучил посыл радикального характера, предполагающий прекращение действия с 1 января 2021 г. всех существующих в настоящее время нормативных актов в сфере кон-

троля и надзора. По мнению Президента, «за оставшиеся два года... при участии делового сообщества нужно обновить нормативную базу, сохранить только те документы, которые отвечают современным требованиям, остальные – сдать в архив» [1].

Анонсированная метаморфоза, введшая в недоумение многих исследователей и практиков, представляющих правоохранительную систему, на самом деле таковой не является. Системное реформирование контрольно-надзорной деятельности как одно из ключевых направлений государственной политики не первый год проходит путь реализации. В своей основе это в большей степени экономико-правовой вектор оптимизации отношений между властью и бизнесом, которые длительный временной период развивались в рамках своего рода игры «кошки-мышки» со всеми коррупционными и иными деструктивными последствиями.

Не углубляясь в детали, стоит отметить, что на сегодняшний день на высшем государственном уровне уже принят ряд важных мер по урегулированию острых проблем контрольно-надзорной деятельности в сфере предпринимательства [2]. Среди прочих Правительством РФ утверждены «дорожная карта» реформы контрольно-надзорной деятельности, паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», рассматриваются иные масштабные проекты по модернизации контрольно-надзорных мероприятий. Как результат, отечественными экспертами и отдельными международными институциями (Всемирный банк) отмечается увеличение индекса привлекательности России в числе стран, благоприятных для ведения бизнеса [3, с. 121].

Принимая во внимание вышеуказанные тенденции, считаем, что осуществляемая реформа контрольно-надзорной деятельности в России имеет все основания быть спроецированной на деятельность прокуратуры, осуществляющей надзор за соблюдением законов в наиболее важных нормативно урегулированных сферах общественных отношений. Естественно, соответствующие установки должны реализовываться под особым углом преломления с учетом специфики конкретных направлений надзорной деятельности и возникающих в их рамках проблем.

Например, по официальным данным, в 2018 г. органами прокуратуры Российской Федерации обеспечен системный надзор за исполнением законодательства об охране вод и атмосферного воздуха. Тем не менее, несмотря на принимаемые меры по обеспечению качества атмосферного воздуха, состояние законности в данной области остается неудовлетворительным [4].

Особо хотим отметить необходимость кардинальных изменений в таком самостоятельном направлении прокурорского надзора, как надзор в сфере

оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД). Как известно, надзор за законностью оперативно-розыскных решений является особым и очень важным элементом системы контрольно-надзорной деятельности государства, отвечающим за соблюдение уполномоченными субъектами нормативных предписаний при проведении оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ), применении негласных сил и средств в борьбе с преступностью. От его эффективности во многом зависят правомерность ограничения прав и свобод граждан, полнота документирования разрабатываемых лиц и в целом уровень правопорядка в России.

Какова же реальность? С одной стороны, согласно статистике МВД количественные показатели преступности в Российской Федерации на протяжении нескольких последних лет медленно, но уверенно идут на снижение (в 2018 г. зарегистрировано около 1 млн 992 тыс. преступлений, что на 3,3% меньше, чем за аналогичный период прошлого года [5]). И это действительно заслуга сотрудников указанного ведомства, в том числе и оперативных подразделений ОВД.

С другой стороны, согласно официальным данным Генеральной прокуратуры РФ стабильно высокой остается численность выявленных нарушений законодательства об ОРД (2017 г. – 520 884; 2018 г. – 507 934). Как результат, большое количество жалоб на незаконные действия оперативно-розыскных органов поступает в Конституционный Суд РФ, в Европейский суд по правам человека и в другие международные судебные инстанции.

Всего по жалобам в Конституционный Суд РФ по вопросам ОРД вынесено свыше 160 решений. В 19% от общего количества жалоб вопрос ставился о нарушении права на личную неприкосновенность, в 18,5% – о неприкосновенности частной жизни, в 17% – о тайне телефонных переговоров, в 11,3% – о возможности ознакомления с документами, затрагивающими права и свободы, в 7,3% – о неприкосновенности жилища. Как отмечает Аслям Халиков, «Конституционный Суд Российской Федерации в подавляющем большинстве случаев признавал нормы Федерального Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» соответствующими Конституции России, указывая на нарушения правоприменителя, то есть должностных лиц органов, осуществляющих ОРД» [6, с. 280].

Вызывают обоснованную тревогу и иные официальные сведения. По словам Генерального прокурора РФ Ю. Я. Чайки, в прошлом, 2018, году в структуре преступности возросла доля тяжких и особо тяжких деяний, экономических преступлений, а также преступлений, совершенных лицами, ранее уже привлекавшимися к уголовной ответственности [7].

Опираясь на собранный фактаж исследований, эмпирических и иных сведений, мы выступаем за сис-

темное усиление прокурорского надзора за законностью решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД. Предлагаемая концепция включает ряд взаимообусловленных составляющих.

1. В рамках установленных законодателем задач ОРД необходимы пересмотр сущности законности, переход к ее пониманию в более широком содержательном контексте. На наш взгляд, используемый сегодня в прокурорской деятельности «узконормативистский подход, предполагающий установление законности на основе формальных критериев соответствия или несоответствия поведения требуемым правовым предписаниям, отраженным в законах и подзаконных нормативных правовых актах (классическое понимание законности)» [8, с. 117–118], не в полной мере отвечает положениям Конституции РФ и совсем не отвечает сложившимся реалиям борьбы с преступностью. Считаем, что в ряду с нормативистским в надзорной практике должен применяться правовой подход, требующий подчинения законности более высоким правовым принципам и идеалам, например справедливости. В данном ракурсе прокурорским надзором в сфере ОРД должна охватываться не только правомерность, но и эффективность ОРД в противодействии преступности, а также фактические результаты работы по восстановлению нарушенных в ходе ОРД прав граждан.

2. На основе анализа практики, а также сводных отчетных материалов требуется устранение всех нормативных перекосов, препятствующих полноценному осуществлению прокурорского надзора за законностью проведения ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан. В этом отношении взвешенным представляется мнение С. Н. Назарова, согласно которому «в основе эффективности прокурорского надзора лежат два взаимообусловленных фактора: первый – качество правового регулирования прокурорского надзора; второй – эффективность правоприменительной деятельности органов прокуратуры» [9, с. 6].

Проведенное нами исследование позволило установить, что согласно действующим нормативным предписаниям проверка законности решений о проведении ОРМ, ограничивающих конституционные права человека на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, осуществляется уже по факту, когда мероприятия проводятся либо завершены. Тем самым продуцируется ситуация, в которой прокурор, как «игрок второго запаса», применяет свои надзорные полномочия лишь «вдогонку», устанавливая правомерность оперативно-розыскных решений с учетом обстоятельств, часто различающихся своей полярностью.

В данном случае выступаем за скорейшее внесение изменений в Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», закрепляющих обязательность участия уполномоченного прокурора в судебном рассмотрении ходатайств оперативно-розыскных органов о проведении ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан. Реализация данной инициативы позволит не только укрепить процессуальные перспективы принимаемых оперативно-розыскных решений, но и снизить градус научной дискуссии о необходимости внесения изменений в положения федеральных законов «Об оперативно-розыскной деятельности», от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в части регламентации механизма обжалования прокурором судебных решений о проведении вышеуказанных мероприятий.

Качественное преобразование нормативного регулирования прокурорского надзора в сфере ОРД должно коснуться и других немаловажных полномочий, способствующих эффективности правоприменительной деятельности. К таковым относим наделение прокуроров правом давать обязательные для исполнения письменные указания субъектам ОРД о проведении ОРМ. Подобное право предусмотрено законодательством Республики Беларусь. В национальной же правовой системе России такое право отсутствует.

3. Высокий уровень включенности уполномоченных прокуроров в процесс обеспечения законности принимаемых в сфере ОРД решений закономерно влечет расширение пределов надзорной деятельности. Что важно, речь идет не о радикальном сломе сложившихся в ОРД устоев и связанных с ними правил, а в большей мере о рационализации использования негласного оперативно-розыскного инструментария в интересах борьбы с преступностью. Наиболее спорным в данном аспекте является вопрос о введении результатов конфиденциального сотрудничества в орбиту предмета прокурорского надзора.

На наш взгляд, работа с негласными источниками информации – важнейшими спутниками органов, осуществляющих ОРД, – по своей природе имеет глубокую специфику, выстраивается в условиях, обеспечивающих гарантии конфиденциальности и безопасности. Личные данные негласных помощников, за исключением предусмотренных законом случаев, не могут быть предметом прокурорского анализа. Это фундаментальные основы оперативно-розыскной науки и практики, которые как аксиома не требуют обсуждения.

В то же время не раскрывающие негласный источник сведения (!) о фигурантах, их связях (в преступном мире, госорганах и других сферах), психических отклонениях (наркоман, пироман, педофил и др.), несущие

значимую для раскрытия совершенных преступлений информацию, позволяющие оценивать применяемые оперативно-розыскные меры на предмет их комплексности и эффективности, предметом прокурорского надзора охватываться должны. Отсутствие в делах оперативного учета соответствующих проверочных материалов считаем нарушением законности.

В завершение и в порядке большей информированности приведем тенденции развития зарубежной прокуратуры. Так, например, в США действует институт государственной власти – своего рода аналог Генеральной прокуратуры РФ, называемый Атторнейской службой. Согласно открытым источникам функции и престиж американского прокурора в последние годы сильно изменились. Атторнеи получили больше пол-

номочий. Прокуратура США усиливает ориентированность на борьбу с преступностью и предотвращение преступлений. Схожая ситуация в Японии, где, по наблюдениям исследователей, все делается для того, чтобы использовать возможности прокуратуры для поддержания режима законности и правопорядка [10].

Обобщая приведенные положения, выражаем надежду, что осуществляемое в России реформирование контрольно-надзорной деятельности выступит опорным толчком для дальнейшей ревизии надзорной деятельности в сфере ОРД, а также образцом для кардинальных изменений в ее осуществлении. Не претендуем на безапелляционность предложенной нами концепции. Она требует дальнейшей содержательной доработки. Приглашаем к дискуссии.

Пристатейный библиографический список

1. Послание Президента Федеральному Собранию // Президент России : сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения: 07.04.2019).
2. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию // Президент России : сайт. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898> (дата обращения: 07.04.2019).
3. Уметбаева Ю. И. Реформирование контрольной и надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. 2017. № 4.
4. Результаты прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране вод и атмосферного воздуха // Генеральная прокуратура РФ : сайт. URL: <https://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1585894/> (дата обращения: 07.04.2019).
5. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь–декабрь 2018 года // Министерство внутренних дел Российской Федерации : сайт. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/16053092/> (дата обращения: 07.04.2019).
6. Халиков А. Н. Оперативно-розыскная деятельность : учебник. 2-е изд. М. : РИОР ; Инфра-М, 2017.
7. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Яковлевича Чайки на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященном итогам работы органов прокуратуры за 2018 год и задачам по укреплению законности и правопорядка на 2019 год (19 марта 2019 года) // Facebook : сайт. URL: [https://www.facebook.com/genprocrf/posts/824248401269493?__xts__\[0\]=68.ARBfQiCtt3plULLWhgTRre7WL6mayDHs1w2rxCqgaDBUExr7qOer3CgtUuC_v6Euyuk0q83GQBrTy4LzPX7kizQF78DxsQnVFguVSMcI7sEzXzCoe4DEmWum8hJzcm6nVNzv-UGwOn6uYeziNVp6Qas5ITwQylEDxdLkLAdzSjh3iBxQv9UtePATAivTbyGoHovb6YjYU4EMsvSskC00JWts2m8-n25F1SZyNPqzx4MgaJ4w_SXgisBjqlQbkZcCOfeYlnELq4r1QDUiAGYYT8G52_LZHjXmBaMAqLck01LAjM6OT5eZZX1HLIADlhS8WetulKndSEABWGHr-VG19I&__tn__=-R](https://www.facebook.com/genprocrf/posts/824248401269493?__xts__[0]=68.ARBfQiCtt3plULLWhgTRre7WL6mayDHs1w2rxCqgaDBUExr7qOer3CgtUuC_v6Euyuk0q83GQBrTy4LzPX7kizQF78DxsQnVFguVSMcI7sEzXzCoe4DEmWum8hJzcm6nVNzv-UGwOn6uYeziNVp6Qas5ITwQylEDxdLkLAdzSjh3iBxQv9UtePATAivTbyGoHovb6YjYU4EMsvSskC00JWts2m8-n25F1SZyNPqzx4MgaJ4w_SXgisBjqlQbkZcCOfeYlnELq4r1QDUiAGYYT8G52_LZHjXmBaMAqLck01LAjM6OT5eZZX1HLIADlhS8WetulKndSEABWGHr-VG19I&__tn__=-R) (дата обращения: 07.04.2019).
8. Матанцев Д. А. Теоретико-методологические проблемы понимания законности и состояния ее оценки // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 5.
9. Эффективность прокурорского надзора за предварительным следствием : синергетический подход / под ред. С. Н. Назарова. Ростов н/Д : ЮРИУ РАНХиГС, 2017.
10. Князева Е. Г. Прокурорский надзор в зарубежных странах // КиберЛенинка : сайт. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/prokurorskiy-nadzor-v-zarubezhnyh-stranah> (дата обращения: 07.04.2019).

References

1. Presidential Address to the Federal Assembly. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (date of the application: 07.04.2019).
2. List of Instructions for the Implementation of the Presidential Address to the Federal Assembly. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898> (date of the application: 07.04.2019).

3. *Umetbaeva Yu. I.* Reforming Control and Supervisory Activities in the Russian Federation // Bulletin of the Volzhsky University Named After V. N. Tatishchev. 2017. No. 4.

4. The Results of Prosecutorial Supervision of the Implementation of Legislation on the Protection of Water and Atmospheric Air. URL: <https://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1585894/> (date of the application: 07.04.2019).

5. Brief Characteristics of the State of Crime in the Russian Federation for January – December 2018. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/16053092/> (date of the application: 07.04.2019).

6. *Khalikov A. N.* Operational-Search Activity: Textbook. 2nd ed. Moscow, 2017.

7. Report of the Prosecutor General of the Russian Federation Yuri Yakovlevich Chaika at an Enlarged Meeting of the Board of the Prosecutor General of the Russian Federation on the Results of the Work of the Prosecution Authorities in 2018 and the Tasks to Strengthen Law and Order for 2019 (19 March 2019). URL: [https://www.facebook.com/genprocrf/posts/824248401269493?__xts__\[0\]=68.ARBfQiCtt3plULLWhgTRre7WL6mayDHs1w2rxCqgaDBUExr7qO-er3CgtUuC_v6Euyuk0q83GQBrTy4LzPX7kizQF78DxsQnVFguVSVMcl7sEzXzCoe4DEmWum8hJzcm6nVNzv-UG-wOn6uYeziNVp6Qas5ITwQyIEDxdLkLAdzSjh3iBxQv9UtePATAivTbyGoHovb6YjYU4EMSVsSkC00JWts2m8-n25F1-SZyNPqzx4MgaJ4w_SXgisBJqIQbkZcCOfeYlnELq4r1QDUiAGYYT8G52_LZHjXmBaMAqLcK01LAjM6OT5eZZX1HLI-ADlhS8WetulKndSEABWGHR-VG19I&__tn__=-R](https://www.facebook.com/genprocrf/posts/824248401269493?__xts__[0]=68.ARBfQiCtt3plULLWhgTRre7WL6mayDHs1w2rxCqgaDBUExr7qO-er3CgtUuC_v6Euyuk0q83GQBrTy4LzPX7kizQF78DxsQnVFguVSVMcl7sEzXzCoe4DEmWum8hJzcm6nVNzv-UG-wOn6uYeziNVp6Qas5ITwQyIEDxdLkLAdzSjh3iBxQv9UtePATAivTbyGoHovb6YjYU4EMSVsSkC00JWts2m8-n25F1-SZyNPqzx4MgaJ4w_SXgisBJqIQbkZcCOfeYlnELq4r1QDUiAGYYT8G52_LZHjXmBaMAqLcK01LAjM6OT5eZZX1HLI-ADlhS8WetulKndSEABWGHR-VG19I&__tn__=-R) (date of the application: 07.04.2019).

8. *Matantsev D. A.* Theoretical and Methodological Problems of Understanding the Rule of Law and the State of Its Assessment // Bulletin of the University of the Prosecutor of the Russian Federation. 2018. No. 5.

9. The Effectiveness of Prosecutorial Supervision of the Preliminary Investigation: A Synergistic Approach / Ed. by S. N. Nazarov. Rostov-on-Don, 2017.

10. *Knyazeva E. G.* Prosecutorial Supervision in Foreign Countries. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/prokurorskiy-nadzor-v-zarubezhnyh-stranah> (date of the application: 07.04.2019).

ЗАМЕНА УГОЛОВНОГО НАКАЗАНИЯ БОЛЕЕ СТРОГИМ ВИДОМ НАКАЗАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-37-43>

Актуальность исследования обусловлена неуклонным расширением законодательной практики замены назначенного и исполняемого уголовного наказания более строгим видом наказания в условиях критической оценки такой практики со стороны специалистов. Предмет исследования связан с рассмотрением и анализом уголовного законодательства о замене наказания более строгим видом в аспекте различных элементов механизма уголовно-правового регулирования – нормативной основы, правоотношений и принципов. Исследование построено на общенаучных (логический, системно-структурный) и специально-юридических (формально-юридический) методах познания. Рассматривая состояние проблемы замены уголовного наказания более строгим видом, автор приходит к выводу, что имеющиеся исследования этой проблемы в основном акцентируют внимание на совершенствовании оснований (трактовке уклонения, злостного уклонения от отбывания наказания) и условий такой замены применительно к отдельным видам заменяемого и заменяющего наказания. Между тем замена уголовного наказания одного вида на другой, более строгий вид упречно по своей юридической природе, потому что происходит в рамках постановленного, вступившего в силу обвинительного приговора суда, в который ни по форме, ни по содержанию новый вид уголовного наказания не вписывается. Предлагается решить рассматриваемую проблему путем либо криминализации оснований замены наказания более строгим видом, либо изменения уголовно-процессуального законодательства в части регламентации обвинительного приговора суда.

АЛИЕВ
Алим Абумуслимович

преподаватель кафедры
уголовного права Северо-
Кавказского института (филиала)
Всероссийского государственного
университета юстиции
(РПА Минюста России)
(г. Махачкала)

Alim-Aliev66@mail.ru

**Уголовное законодательство;
замена наказания;
виды замены наказания более
строгим видом;
уклонение от отбывания
наказания;
противоречия
законодательной
регламентации**

Alim A. ALIEV

Lecturer at the Department
of Criminal Law of the
North-Caucasian Institute (Branch)
of the All-Russian State University
of Justice (Makhachkala)

Alim-Aliev66@mail.ru

**Criminal law;
replacement of punishment;
types of replacement
of punishment with a more
severe type;
evasion from punishment;
contradictions of the legal
regulation**

REPLACEMENT OF A CRIMINAL PUNISHMENT WITH A MORE SEVERE TYPE OF PUNISHMENT: PROBLEMS OF LEGISLATIVE REGULATION

The relevance of the study is due to the steady expansion of the legislative practice of replacing the assigned and executed criminal punishment with a more severe type in the conditions of critical evaluation of such practice by specialists. The subject of the research is related to the consideration and analysis of criminal legislation on the replacement of punishment with a more severe form in the aspect of various elements of the mechanism of criminal law regulation – the regulatory framework, legal relations and principles. The research is based on general scientific (logical, system-structural) and special-legal (formal-legal) methods of cognition. Considering the state of the problem of replacing the criminal punishment with a more severe form, the author comes to the conclusion that the existing studies of this problem in the main focus on improving the grounds (interpretation of evasion, malicious evasion of punishment) and the conditions of such replacement in relation to certain types of substitute and substitute punishment. Meanwhile, the replacement of the criminal punishment of one type by another more severe type is reproachful in its legal nature because it occurs within the framework of the ruling, which entered into force the conviction of the court, in which neither the form nor the content of the new type of criminal punishment does not fit. It is proposed to solve the problem either by criminalizing the grounds for replacing the punishment with a more severe form, or by changing the criminal procedure legislation in terms of regulating the conviction of the court.

Действующее уголовное законодательство России предусматривает пять видов замены уголовно-го наказания более строгим видом (ч. 5 ст. 46, ч. 3 ст. 49, ч. 4 ст. 50, ч. 5 ст. 53, ч. 6 ст. 53.1 УК РФ). В большинстве специальных исследований, посвященных различным аспектам замены наказания в уголовном праве, вопрос об обоснованности такой законодательной практики вообще не затрагивается и уголовное законодательство в этой части принимается как данность, которая была, есть и будет. Это характерно и для современных исследований, которые в массе своей ориентированы на совершенствование законодательной и правоприменительной практики отдельных проявлений замены наказания, как правило, более строгим или более мягким видом наказания.

Вместе с тем еще в период действия УК РСФСР 1960 г., в заключительной своей редакции предусматривающего всего лишь три вида замены наказания более строгим видом (ч. 2 ст. 28, ч. 3 ст. 30, ч. 5 ст. 32), в специальной литературе высказывались сомнения о состоятельности уголовного законодательства в этой части. Наиболее всесторонне и аргументированно они были изложены в статье Л. Л. Кругликова, в которой автор обратил внимание на следующие обстоятельства, делающие, на его взгляд, такую замену уязвимой:

1) установление наказания за конкретное противоправное деяние, каковым является уклонение от исполнения приговора (злостное уклонение от отбывания назначенного судом наказания), – это «функция не Общей, а Особенной части УК». Поэтому формулирование санкций в виде замены неотбытой части наказания более строгим видом наказания в статьях Общей части УК выглядит несостоятельным;

2) проведение такой замены, означающей по сути назначение нового наказания, без приговора суда, по определению суда, постановлению судьи, представляет суррогат ответственности, противоречащий ст. 49 Конституции РФ, ст. 3 УК РСФСР 1960 г.;

3) при установлении осужденному нового наказания в порядке, предусмотренном Общей частью УК, страдают права и законные интересы такого лица, серьезно ущемляется правовой статус личности, возникает опасность произвола со стороны правоприменителя [7, с. 102–105].

По поводу замечаний, высказанных Л. Л. Кругликовым, отметим следующее: во-первых, пользуясь терминологией автора, уточним, что функцией Особенной части УК является установление наказания не просто за противоправное, о чем пишет Л. Л. Кругликов, но только за (а) уголовно-противоправное и (б) преступное деяние. Уклонение (злостное уклонение) от отбывания назначенного судом наказания в большинстве случаев преступлением не является. По действующему уголовному законодательству пре-

ступно лишь уклонение от отбывания трех видов уголовных наказаний: лишения свободы, ареста и ограничения свободы (ст. 313, 314 УК РФ). Причем что касается последнего вида наказания, то злостное уклонение от него преступно лишь тогда, когда оно назначено в качестве дополнительного наказания (примечание 1 к ст. 314 УК РФ).

Следует также отметить, что функционально нормы Особенной части УК РФ – это не только нормы запреты, но и нормы-дефиниции (содержащиеся, например, в примечаниях к ст. 139, 158, 285 УК РФ), нормы-поощрения (содержащиеся, например, в примечаниях к ст. 126, 145.1, 204 УК РФ). И это замечание актуально не только для УК РФ 1996 г., но и практически для всех предшествовавших ему отечественных уголовных кодексов.

Во-вторых, в Общей части и прежнего, и действующего УК санкции как элементы нормы права, в которых содержится указание на правовые последствия правового поведения, предусматриваются не только за злостное уклонение от отбывания наказания. Например, аналогичные санкции предусмотрены за уклонение от выполнения обязанностей условно осужденным (ч. 2, 2.1, 3 ст. 74 УК РФ), за злостное уклонение от исполнения обязанностей условно-досрочно освобожденным (п. «а» ч. 7 ст. 79 УК РФ). Поэтому, на наш взгляд, проблема не в том, что некоторые нормы Общей части УК «оснащены» санкциями, а в том, что содержание таких санкций в ряде случаев равнозначно по юридической силе, по характеру уголовно-правовых последствий санкциям норм Особенной части УК. Реализация последних допустима только в форме постановления обвинительного приговора суда, и именно такой формы со всеми вытекающими отсюда последствиями лишена реализация санкций, предусмотренных в настоящее время в ч. 5 ст. 46, ч. 3 ст. 49, ч. 4 ст. 50, ч. 5 ст. 53, ч. 6 ст. 53.1 УК РФ. Таким образом, перед нами ситуация, при которой на первый взгляд материальным уголовным правоотношением придается не соответствующая им процессуальная форма [6, с. 45]. Дело, однако, в том, что юридическим фактом, порождающим уголовное правоотношение, в рамках которого обычно реализуется уголовная ответственность в форме обвинительного приговора суда, в данном случае выступает уголовно-противоправное непреступное деяние. Поэтому иной уголовно-процессуальной формы здесь быть не может. В этом смысле прав был И. М. Тарханов, который в свое время писал, что «замена наказания, как уголовно-правовая мера, осуществляется по определению суда, которое выносится в порядке исполнения приговора. Содержание приговора в таких случаях никаким изменениям не подвергается» [14, с. 11]. Не подвергается потому, что основание замены неотбытой части наказания более строгим видом наказания не считается преступлением. Оно (основа-

ние), с одной стороны, не порождает полноценных уголовно-правовых отношений по поводу уголовной ответственности за преступление, а с другой – нарушает уже протекающий процесс реализации санкции за преступление. И это несмотря на то, что именно новое наказание в форме определения суда (постановления судьи), заменившее наказание за преступление, обличенное в форму обвинительного приговора, определяет, как уже отмечалось, в дальнейшем уголовно-правовые последствия для осужденного, его отбывающего. В этом, на наш взгляд, состоит одно из принципиальных противоречий в правовом регулировании замены наказания. Возможно, не осознавая его, Конституционный Суд РФ верно отмечал, что при замене одного вида наказания на другой вид отбывание назначенного по приговору наказания прекращается, а исполнению подлежит избранное в порядке замены наказание [10]. Но если это так, то и ранее состоявшийся приговор утрачивает свое содержательное значение, а новое уголовное наказание назначается и исполняется вне рамок ранее состоявшегося осуждения за преступление, вне рамок приговора.

Явно сомнительной, прежде всего в плане соответствия принципу законности, считает сложившуюся десятилетиями законодательную практику замены назначенного судом наказания в процессе его исполнения более строгим видом наказания И. Э. Звечаровский. Автор критически оценивает позицию в этом вопросе Конституционного Суда РФ, который неоднократно, по его мнению, признавал такую практику законной, «призванной обеспечить неотвратимость ответственности» [9; 4, с. 11–15]. По мнению автора, в случаях замены ранее назначенного судом и уже исполняемого наказания более строгим наказанием складывается ситуация, при которой: 1) за однажды совершенное преступление применяется новое наказание, причем более суровое, чем то, которое суд уже назначил за преступление; 2) новое наказание применяется за деяние, формально не являющееся преступлением (злостное уклонение от отбывания наказания); 3) более строгий вид наказания в этом случае порой применяется даже при том, что он отсутствует в санкции статьи Особенной части УК РФ, по которой ранее состоялось осуждение. При этом автор отмечает, что российское уголовное законодательство не знает понятия неотвратимости ответственности вообще и при определении целей наказания в частности (ст. 43 УК РФ), что рассматриваемая законодательная практика противоречит общим началам назначения наказания (ст. 60 УК) и ряду положений уголовно-процессуального законодательства (например, предусмотренных ч. 2 ст. 252, ч. 1 ст. 389.24 УПК) [5, с. 46]. Дополним: о неотвратимости уголовной ответственности за совершенное преступление здесь вообще нельзя говорить, поскольку реализуется от-

ветственность за уклонение от отбывания наказания за новое уголовно-противоправное деяние, деяние, не являющееся преступлением.

Еще более детальному анализу, причем по тем же самым обращениям, подвергает позицию Конституционного Суда РФ в рассматриваемом вопросе М. О. Саидов. Помимо прочего автор критически оценивает и ту часть рассматриваемых определений Конституционного Суда РФ, в которых речь идет об эквивалентности нового вида уголовного наказания (заменяющего наказания) ранее назначенному по приговору суда (заменяемому наказанию). В этой связи отмечается, что «эквивалентность здесь отсутствует уже в процедуре потому, что заменяемый вид уголовного наказания был назначен судом с соблюдением требований гл. 10 УК РФ и обличен в форму обвинительного приговора суда, а заменяющий вид уголовного наказания без соблюдения названных требований и в форме постановления судьи. Об эквивалентности в этом случае не может быть речи еще и потому, что заменяющий вид уголовного наказания является более строгим видом наказания, чем назначенный; в большинстве случаев на сегодняшний день наказание, не связанное с изоляцией от общества, заменяется наказанием в виде лишения свободы, и происходить это может за пределами санкции статьи (части статьи) Особенной части УК РФ, по которой осуждено то или иное лицо [12, с. 306–307; 1, с. 40]. К сожалению, последнее положение из Определения Конституционного Суда РФ от 24 июня 2008 г. по обращению М. В. Ячменевой осталось без должного внимания И. Э. Звечаровского и М. О. Саидова. В указанном Определении сказано: «Поскольку замена наказания на более строгое возможна лишь в целях обеспечения исполнения ранее назначенного судом наказания, то такая замена может быть осуществлена как в пределах санкции статьи Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации, по которой осуждено то или иное лицо (часть пятая статьи 46), так и за ее пределами в случаях, прямо указанных в Общей части данного Кодекса (часть третья статьи 49, часть четвертая статьи 50, часть четвертая статьи 53)». На наш взгляд, в первом предложении приведенного извлечения содержится явное противоречие тому, что на самом деле происходит при замене одного вида наказания другим, более строгим видом наказания. Как может новый вид уголовного наказания обеспечить исполнение вида наказания, не исполненного и уже не существующего, оставшегося только на бумаге, в обвинительном приговоре суда? Несостоятельность этого положения, как представляется, не оправдывает и допускаемая в этой связи возможность замены одного наказания наказанием «из-за пределов» санкции статьи Особенной части УК РФ.

Сравнительно недавно под сомнение была поставлена состоятельность законодательной регламента-

ции замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания (ст. 80 УК РФ). Е. В. Благов, комментируя эту статью, отметил, что сомнительна уже сама по себе замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания. «Дело в том, что в соответствии с ч. 1 ст. 43 УК РФ наказание есть мера государственного принуждения, «назначаемая по приговору суда». Замена же наказания ничего общего с его назначением не имеет и производится не по приговору, а по постановлению суда (ч. 7 ст. 399 УПК РФ)» [2, с. 222]. Другими словами, если бы такая замена происходила по приговору суда, в нем отражалась соответствующим образом, то почва для высказанного автором сомнения утрачивалась бы. Дело, однако, в том, что согласно действующему уголовно-процессуальному законодательству в обвинительном приговоре суда не только такая, но и никакая другая замена уголовного наказания не может быть отражена (п. 22, 28 ст. 5, ст. 302, 307–310 УПК РФ), поскольку, как отметил Пленум Верховного Суда РФ в преамбуле постановления от 29 ноября 2016 г. № 55 «О судебном приговоре», приговор – это «решение суда по уголовному делу о невиновности или виновности подсудимого и назначении ему наказания либо об освобождении от наказания» [10]. Подчеркнем, что упоминаемое здесь освобождение от наказания может иметь место именно при постановлении обвинительного приговора суда, а не в процессе исполнения назначенного судом наказания (п. 2 ч. 5, ч. 6 ст. 302 УПК РФ).

Как это ни странно, но и законодательная практика замены одного вида наказания более мягким видом также стала предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Определение Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 2-О по этому вопросу [11] интересно тем, что в нем обосновывается состоятельность сразу двух видов замены наказания: более мягким видом применительно к ст. 80 УК РФ и более строгим видом со ссылками на ч. 5 ст. 46 и ч. 4 ст. 50 УК. Делается это по-разному, и этим данное Определение еще более привлекает внимание. В первом случае Конституционный Суд РФ отмечает, что «основанием, предопределяющим возможность замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания, является поведение осужденного в период отбывания наказания, подлежащее всесторонней судебной оценке в совокупности с другими характеризующими его данными (включая отношение к труду, совершенному деянию и т.п.)»; во втором – что решение, принимаемое судом при замене штрафа и исправительных работ более строгим видом наказания, в соответствии с требованиями ст. 3–7 УК РФ, закрепляющих принципы законности, равенства граждан перед законом, ответственности только за виновные действия, справедливости и гуманизма, не может быть произвольным, а должно ос-

новываться на учете как характера преступления, за которое лицо осуждено, так и его личности, а также причин, по которым назначенное судом наказание не исполнялось. Таким образом, при замене наказания более мягким видом Конституционный Суд РФ апеллирует к поведению осужденного в период исполнения наказания, назначенного за совершенное преступление, а при замене наказания более строгим видом – к преступлению, наказание за которое не исполняется. Вполне закономерно в этой связи Пленум Верховного Суда РФ считает лицо, осуждавшееся к наказанию в виде штрафа, обязательных работ, исправительных работ, ограничения свободы или принудительных работ, которому по основаниям, предусмотренным ч. 5 ст. 46, ч. 3 ст. 49, ч. 4 ст. 50, ч. 5 ст. 53 и ч. 6 ст. 53.1 УК РФ, эти виды наказания были заменены лишением свободы, которое лицо отбывало в исправительном учреждении, лицом, ранее отбывавшим наказание в виде лишения свободы [8].

На основе анализа приведенного Определения Конституционного Суда РФ можно сделать вывод об отсутствии единообразного определения этим судом механизма замены наказания. Между тем такой механизм в юридическом понимании должен быть един: положительное или отрицательное поведение осужденного в рамках исполнения наказания за преступление – соответствующий такому поведению вариант замены наказания: на более мягкий или более строгий вид, если, конечно, он предусмотрен законом. И в том, и в другом случае, а не только при замене наказания более мягким видом ранее назначенное наказание за преступление или его неотбытая часть аннулируются и возврат к ним становится невозможным, как и без полноценного уголовно-правового ответа остается совершенное преступление. Разница лишь в том, что при замене наказания более мягким видом отсутствие такой полноценности компенсируется требуемым уголовным законом положительным поведением осужденного, наличие которого свидетельствует о достижении целей уголовного наказания, предусмотренных ч. 2 ст. 43 УК РФ, а соответственно и решении задач, поставленных перед уголовным правом (ч. 2 ст. 2 УК РФ).

При замене наказания одного вида на другой в тех случаях, когда последний не предусмотрен в санкции статьи Особенной части УК РФ, мы также разрываем правовую связь между совершенным преступлением и наказанием за него, но делаем это еще более некорректно с юридической точки зрения. В этом случае мы имеем ситуацию, при которой «теряется» и основание уголовной ответственности в виде совершенного ранее преступления, и форма, масштаб такой ответственности в виде санкции за преступление. И по форме, и по содержанию санкция уголовно-правовой нормы здесь вообще перестает существовать,

а вместе с ней «теряется» и государственная оценка общественной опасности совершенного ранее преступного деяния [3, с. 27]. Поэтому замена неотбытой части наказания за преступление, особенно на более строгий вид, если и допустима, то, как представляется, только в пределах видов уголовного наказания, предусмотренных в санкции статьи (части статьи), по которой однажды состоялось осуждение за совершенное преступление.

Не менее важно и другое противоречие, связанное с отмеченным выше. При замене наказания, назначенного судом за преступление, на более строгий вид наказания складывается парадоксальная ситуация, при которой за деяние, не являющееся преступлением, каким является уклонение или злостное уклонение от наказания первого вида, применяется наказание более строгое, чем первое. Этот парадокс неустрашим даже тем способом, который предложен В. Д. Филимоновым, когда автор полагает, что «смысл криминализации злостного уклонения либо установления соответствующих штрафных санкций должен состоять не в усилении ответственности за ранее совершенное преступление... а в назначении такого наказания, которое по своей тяжести соответствовало бы тяжести ранее назначенного наказания, но в отличие от первого могло быть реально исполненным» [17, с. 272–273]. Таким образом, здесь во главу угла ставится исполнимость нового уголовного наказания, появившегося в результате неисполнения первого наказания, назначенного за преступление. В итоге же последнее остается безнаказанным. Причем такое положение дел имеет место и сегодня, сохранится оно и при реализации предложения В. Д. Филимонова. Автор, на наш взгляд, прав в одном: при такой ситуации нельзя усиливать ответственность за ранее совершенное преступление.

Возражая против предложения В. Д. Филимонова, В. М. Степашин отмечает, что необходимость замены наказания в рассматриваемой ситуации обусловлена не объективной невозможностью исполнения меры государственного принуждения, установленной приговором суда, а умышленными действиями осужденного, целенаправленно и злостно избегающего претерпевания уголовно-правового возмездия, определенного судом [13, с. 290]. Но если это так, то именно этим действиям и должна даваться новая уголовно-правовая оценка по сравнению с той, которая ранее состоялась в отношении совершенного преступления. В результате такой оценки закономерен не «переход» к новому наказанию, а его назначение в установленном законом порядке. При этом степень его строгости и репрессивности должна определяться отношением не к первоначально назначенному и неисполненному наказанию, как полагает В. М. Степашин [13, с. 290], а к деянию, выразившемуся в уклонении от отбывания

последнего. Требования же о реальной исполнимости актуальны в данном случае в отношении и прежнего, и нового вида уголовного наказания.

Не разделяем мы позицию В. М. Степашина и в вопросе об отсутствии необходимости криминализации злостного уклонения от отбывания наказания. По мнению автора, она не нужна, поскольку, во-первых, приведет лишь к более громоздкой и продолжительной процедуре возложения ответственности на лицо, избегающее выполнения требований приговора суда о воздаянии за содеянное, а во-вторых, не обеспечит, а существенно ограничит гарантии реализации государственного принуждения в отношении преступника, поскольку повлечет сокращение числа деяний, образующих злостное уклонение, и поэтому ужесточения репрессии может не произойти в силу действия иных уголовно-правовых институтов (назначения более мягкого наказания, освобождения от уголовного наказания и ответственности и т.д.) [13, с. 290]. И так, все подчинено идее обеспечить уголовную репрессию в отношении лица, уклонившегося от отбывания наказания, причем репрессию более суровую, чем та, которая вытекала из факта осуждения за преступление. Этот наш вывод нашел свое подтверждение в более поздней публикации В. М. Степашина, в которой автор сказал определенно: «Замена наказания более строгим, являясь разновидностью уголовно-правовой ответственности, призвана обеспечить ухудшение правового положения осужденного, злостно уклонявшегося от отбывания назначенного вида наказания, путем применения другой, более строгой меры принуждения» [14, с. 94].

В обоснование своей отрицательной позиции о криминализации уклонения от отбывания наказания В. М. Степашин в своей первой публикации ссылается на тезис С. С. Уткиной о том, что реализация такого положения «чревата противоречиями теоретического характера и осложнениями в практике» [16, с. 147].

Насколько мы можем судить по литературе, позиция В. М. Степашина является наиболее последовательной в плане непринятия идеи объявления уклонений от отбывания различных видов уголовного наказания самостоятельными преступлениями. Поэтому, обратив на нее особое внимание, следует сразу отметить, что как раз теоретически она звучит не просто малоубедительно, а никак не звучит. Ни самим автором, ни С. С. Уткиной, на которую ссылается В. М. Степашин, так и не названы возможные противоречия теоретического характера, о которых можно было бы говорить в случае реализации идеи криминализации фактов злостного уклонения от отбывания наказания. Более того, оба этих автора обходят стороной такие противоречия в существующей законодательной практике замены наказания более строгим видом. Между тем они названы в литературе и, как

мы убедились ранее, не одним автором. Что же касается соображений В. М. Степашина об осложнениях в практике, то здесь следует сказать следующее.

Мы разделяем обеспокоенность автора тем, чтобы все-таки обеспечить реализацию уголовной ответственности за преступление в форме назначенного наказания. Как представляется, именно этим озабочен и В. Д. Филимонов, которого критикует В. М. Степашин. Нельзя, однако, не отметить, что для решения названной задачи в российском уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве уже установлен порядок и в него существующая практика замены наказания более строгим не вписывается, о чем говорилось выше. Что нужно менять в таком случае? Ответ очевиден: либо первое, либо второе. В. М. Степашин предлагает третий вариант – ничего не менять,

уточняя существующие понятия уклонения и злостного уклонения от отбывания того или иного вида наказания.

Таким образом, и необходимость замены назначенного судом наказания более строгим видом наказания, и необходимость сохранения такой практики в ее существующем юридически ущербном состоянии обосновываются больше соображениями целесообразности, чем законности и справедливости, что, как представляется, вряд ли правильно. По нашему мнению, настало время для того, чтобы решить рассматриваемую проблему путем либо криминализации оснований замены наказания более строгим видом, либо изменения уголовно-процессуального законодательства в части регламентации обвинительного приговора суда, позволяющего отразить такую замену.

Пристатейный библиографический список

1. *Баженов И. С., Лосева С. Н.* Анализ правового регулирования замены неотбытой части уголовного наказания, не связанного с лишением свободы, наказанием в виде лишения свободы // *Российский следователь*. 2015. № 12.
2. *Благов Е. В.* Актуальные проблемы уголовного права (Общая часть) : учебное пособие. Ярославль : ЯрГУ, 2008.
3. *Густова Э. В.* Построение санкций в уголовном праве Российской Федерации : теоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.
4. *Елинский А. В.* Отдельные вопросы, связанные с назначением наказания в решениях Конституционного Суда России // *Российский следователь*. 2010. № 19.
5. *Звечаровский И. Э.* Современное уголовное право России : понятие, принципы, политика. СПб. : Юридический центр Пресс, 2001.
6. *Кропачев Н. М.* Механизм уголовно-правового регулирования : дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000.
7. *Кругликов Л. Л.* Проблемы теории уголовного права : Избранные статьи. 1982–1999 гг. Ярославль : ЯрГУ, 1999.
8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 9 «О практике назначения и изменения судами видов исправительных учреждений» // *Бюллетень Верховного Суда РФ*. 2014. № 7.
9. Определения Конституционного Суда РФ от 24 июня 2008 г. № 376-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ячменевой Марины Владимировны на нарушение ее конституционных прав частью третьей статьи 49 Уголовного кодекса Российской Федерации», от 16 февраля 2006 г. № 62-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Северского городского суда Томской области о проверке конституционности части четвертой статьи 50 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. № 55 «О судебном приговоре» // *Бюллетень Верховного Суда РФ*. 2017. № 1.
11. Определение Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 2-О «По запросу Курганского областного суда о проверке конституционности положений статей 50, 80 Уголовного кодекса Российской Федерации и статей 396, 397 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // *Вестник Конституционного Суда РФ*. 2013. № 4.
12. *Саидов М. О.* О юридической природе замены назначенного наказания более строгим видом наказания // *Вестник экономической безопасности*. 2016. № 3.
13. *Степашин В. М.* Некоторые проблемы замены наказания более строгим // *Вестник Омского университета*. Серия: Право. 2006. № 1 (6).
14. *Степашин В. М.* Проблема обязательности замены наказания более строгим // *Правоприменение*. 2018. Т. 2. № 2.
15. *Тарханов И. М.* Замена наказания по советскому уголовному праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979.

16. *Уткина С. С.* Уголовное наказание в виде штрафа : дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004.
17. *Филимонов В. Д.* Норма уголовного права. СПб. : Юридический центр Пресс, 2004.

References

1. *Bazhenov I. S., Loseva S. N.* Analysis of the Legal Regulation of the Replacement of the Unserved Part of the Criminal Punishment Not Related to Deprivation of Liberty, Punishment in the Form of Imprisonment // *Russian Investigator*. 2015. No. 12.
2. *Blagov E. V.* Actual Problems of Criminal Law (General Part): Textbook. Yaroslavl, 2008.
3. *Gustova E. V.* Construction of Sanctions in Criminal Law of the Russian Federation: Theoretical Aspect: Synopsis of a Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences. Moscow, 2015.
4. *Elinsky A. V.* Some Issues Related to Sentencing in Decisions of the Constitutional Court of Russia // *Russian Investigator*. 2010. No. 19.
5. *Zvecharovsky I. E.* Modern Criminal Law of Russia: Concept, Principles, Politics. St. Petersburg, 2001.
6. *Kropachev N. M.* Mechanism of Criminal Law Regulation: Thesis for a Doctor Degree in Economic Sciences. St. Petersburg, 2000.
7. *Kruglikov L. L.* Problems of the Theory of Criminal Law: Selected Articles. 1982–1999. Yaroslavl, 1999.
8. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 29 May 2014 No. 9 “On the Practice of Appointment and Change by Courts of Types of Correctional Institutions” // *Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation*. 2014. No. 7.
9. Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation of 24 June 2008 No. 376-O-O “On the Refusal to Accept for Consideration a Complaint of Citizen Yachmeneva Marina Vladimirovna Regarding Violation of Her Constitutional Rights by Part Three of Article 49 of the Criminal Code of the Russian Federation”, of 16 February 2006 No. 62-O “On the Refusal to Accept for Consideration the Request of the Seversky City Court of the Tomsk Region to Verify the Constitutionality of the Fourth Part of Article 50 of the Criminal Code of the Russian Federation” // *SPS “ConsultantPlus”*.
10. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 29 November 2016 No. 55 “On the Court Sentence” // *Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation*. 2017. No. 1.
11. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 17 January 2013 No. 2-O “At the Request of the Kurgan Regional Court to Review the Constitutionality of Provisions of Articles 50, 80 of the Criminal Code of the Russian Federation and Articles 396, 397 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation” // *Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation*. 2013. No. 4.
12. *Saidov M. O.* On the Legal Nature of the Replacement of the Imposed Punishment by a More Severe Type of Punishment // *Bulletin of Economic Security*. 2016. No. 3.
13. *Stepashin V. M.* Some Problems of the Replacement of Punishment by More Severe One // *Bulletin of Omsk University. Series: Law*. 2006. No. 1 (6).
14. *Stepashin V. M.* The Problem of the Mandatory Replacement of Punishment with More Severe One // *Law Enforcement*. 2018. Vol. 2. No. 2.
15. *Tarkhanov I. M.* Replacement of Punishment on Soviet Penal Law: Synopsis of a Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences. Moscow, 1979.
16. *Utkina S. S.* Criminal Penalty of a Fine: Thesis for a Candidate Degree in Economic Sciences. Tomsk, 2004.
17. *Filimonov V. D.* Penal Law. St. Petersburg, 2004.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВИЯ «БЮДЖЕТНОГО ПРАВИЛА»

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-44-49>

Понятие расходов бюджета является важной категорией бюджетного права и характеризует одну из основных составляющих механизма функционирования публичных финансов. В настоящей статье автор через раскрытие понятия и сущности расходов проводит анализ одного из важных векторов развития данного института в современной России – применения так называемого бюджетного правила. Актуальность статьи заключается в попытке наиболее широко и системно рассмотреть действие бюджетного правила как фактора, влияющего на все составляющие бюджетного механизма. Объект исследования представлен институтом бюджетных расходов, развивающимся в условиях действия «бюджетного правила». Предмет исследования составляют правовые нормы, регулирующие расходы бюджета, а также нормы, закрепляющие действие бюджетного правила с начала его введения до сегодняшнего дня. Цель данной работы состоит в выявлении места и роли механизма бюджетного правила в регулировании бюджетной системы в целом и института бюджетных расходов в частности. Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных и частнонаучных методов: диалектический метод, анализ и синтез, индукция и дедукция, абстрагирование, системный и структурно-функциональный методы, телеологический подход, а также формально-юридический и сравнительно-правовой методы. Научная новизна статьи состоит в рассмотрении действующего механизма бюджетного правила не только как инструмента проведения финансовой политики, но и как важного условия, под воздействием которого происходит современное развитие института бюджетных расходов в Российской Федерации. По результатам анализа делается вывод о необходимости применения механизма бюджетного правила на текущем этапе и его согласованности с сущностными характеристиками института бюджетных расходов.

ЮДИНА

Екатерина Владимировна

кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов)

ev.yudi@gmail.com

**Расходы бюджета;
материальный, экономический
и правовой аспекты расходов
бюджета;
расходные обязательства;
бюджетное правило;
нефтегазовые доходы;
предельный объем расходов
бюджета**

Ekaterina V. YUDINA

Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor
of the Department of Financial,
Banking and Customs Law
of the Saratov State Law Academy
(Saratov)

ev.yudi@gmail.com

**Budget expenditures;
material, economic and legal
aspects of budget expenditures;
expenditure commitments;
budget rule;
oil and gas revenues;
maximum amount of budget
expenditure**

PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE BUDGETARY EXPENDITURES INSTITUTE

The concept of budget expenditures is an important category of budget law and it characterizes one of the main components of the public finance mechanism. In this article, the author through the disclosure of the concept and essence of expenditure analyzes one of the important vectors of development of this institution in modern Russia – the application of the so-called “budget rule”. The relevance of the article lies in the attempt to consider the action of the budget rule as the factor affecting all the components of the budget mechanism most widely and systemically. The object of the research is the institution of budget expenditures, which develops under the conditions of the “budget rule”. The matter of the research consists of the legal norms governing budget expenditures, and norms fixes the budget rule from its introduction to the present day. The purpose of this work is to identify the place and role of the budget rule mechanism in regulating the budget system in general, and the institution of budget expenditures in particular.

The methodological basis of the research is represented by a set of general scientific and private scientific methods: dialectical method, analysis and synthesis, induction and deduction, abstraction, system and structural-functional methods, teleological approach, as well as formal-legal and comparative-legal methods. The scientific novelty of the article consists in the consideration of the current mechanism of the budget rule not only as a tool for financial policy, but as an important condition affecting the modern development of the Institute of budget expenditures in the Russian Federation. According to the analysis, it is concluded that it is necessary to apply the mechanism of the budget rule at the current stage and its consistency with the essential characteristics of the Institute of budget expenditures.

Расходы бюджета как правовой институт являются одним из наиболее сложных многокомпонентных элементов системы бюджетного права. Названный институт функционирует на всех трех уровнях бюджетной системы, имея общую основу и обладая специфическими как содержательными, так и формальными особенностями, характерными для каждого уровня. Научное исследование категории расходов бюджета и совершенствование правового регулирования данного института является важным условием адекватного современным вызовам развития системы публичных финансов.

Отправной точкой как научного исследования, так и построения системы правового регулирования расходов бюджета является определение данной категории. В ст. 6 БК РФ [1] законодатель определяет расходы бюджета как «выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета». Данное определение характеризует материальный аспект бюджетных расходов на стадии исполнения бюджета – это реально существующие (зачисленные в качестве доходов) на едином счете соответствующего бюджета денежные средства в момент их выплаты. Фактически же понятие расходов бюджета значительно шире. Во-первых, расходы бюджета как объект бюджетных правоотношений присутствуют на всех стадиях бюджетного процесса, в том числе тогда, когда материальный аспект данного объекта предстает в виде предполагаемых к выплате объемов денежных средств в будущем или информации о выплаченных в прошедшем периоде средствах. Кроме того, представляется обоснованным рассматривать расходы бюджета как комплексное понятие, включающее в себя помимо материального также экономический и правовой аспекты, где под экономическим аспектом понимается совокупность отношений по распределению и использованию публичных фондов денежных средств в интересах общества и государства, а в правовом смысле расходование бюджетных средств выступает одной из составляющих

публичной финансовой деятельности, регулируемой совокупностью правовых норм и предписаний (принципы осуществления расходов, нормы, регулирующие процесс формирования и осуществления расходов, плановые показатели расходов, закрепляемые в акте о бюджете соответствующего уровня). Таким образом, расходы бюджета, включая в себя все три аспекта, объединяют материальную составляющую и соответствующий правовой режим, выражая экономическую сущность отношений по расходованию публичных средств.

Обращаясь к истории развития бюджетных отношений, нельзя не отметить, что именно необходимость осуществления расходов на удовлетворение публичных потребностей привела к возникновению самого бюджета как формы аккумуляции и расходования финансовых ресурсов. На самых ранних этапах возникли расходы на содержание правителя и армии, с развитием государственности и системы общественных отношений увеличивается объем и усложняется структура расходов (расходы на образование, здравоохранение, культуру, развитие инфраструктуры и различных отраслей хозяйства) [2, с. 191–204], в современном мире в бюджетах развитых стран присутствуют расходы на обеспечение информационной безопасности, развитие инновационных технологий и др. Необходимость создания материальной базы финансирования данных расходов явилась первопричиной создания и развития системы государственных доходов. Расходы и доходы бюджетов являются элементами единой системы публичных финансов, они тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. При этом вопрос о первичности одного из этих элементов, как отмечает Ю. А. Крохина, решается в пользу расходов бюджета как в российской правовой традиции, так и в зарубежной научной литературе. Признание расходов отправной точкой бюджетного планирования позволяет «не ставить осуществление государственных функций в прямую зависимость от накапливаемых доходов; поэтому, определяя в приоритетном порядке объем публичных расходов, правительство исчисляет в соответствии

с полученными результатами размеры требуемых для финансового равновесия государственных доходов» [3, с. 78]. Приоритетность публичных расходов является важным принципом финансовой деятельности государства, однако экономическая реальность накладывает существенные ограничения на его практическое осуществление.

Формирование расходов бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, т.е. установленными законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязательствами публично-правового образования по выплате соответствующим субъектам средств из бюджета. На каждом уровне бюджетной системы ведется реестр расходных обязательств, который представляет собой перечень нормативно-правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства, с указанием отдельных их положений, а также объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения этих обязательств. Данные реестра расходных обязательств непосредственно используются при составлении проекта бюджета, а также при ведении сводной бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств. Закон о бюджете на очередной финансовый год и плановый период непосредственно не называет бюджетные обязательства, поскольку строится на основании бюджетной классификации, обозначающей направления расходования бюджетных средств. Однако в реестре расходных обязательств все расходы должны быть соотнесены с кодами бюджетной классификации; таким образом обеспечивается взаимосвязь этих реестров.

Бюджетные обязательства могут быть приняты и исполнены только в пределах лимитов бюджетных обязательств, которые доводятся до получателей бюджетных средств распорядителями и главными распорядителями расходов бюджета, в ведении которых находятся данные получатели бюджетных средств. В свою очередь, лимиты бюджетных обязательств формируются в пределах бюджетных ассигнований, устанавливаемых законом (решением) о бюджете. Статья 38 БК РФ устанавливает принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, в соответствии с которым бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до получателей бюджетных средств с обязательным указанием цели их использования.

Расходование бюджетных средств занимает важное место в финансовой системе, представляя собой этап использования финансовых средств, аккумулированных и распределенных на предыдущих этапах. От успешной реализации данного этапа непосредственно зависит достижение целей функционирования публичных финансов. В целях повышения эффективности расходования финансов в современной Рос-

сии правовое регулирование данной деятельности находится в процессе постоянного совершенствования; основные направления реформирования закрепляются в программных документах [4; 5]. В начале 2019 г. утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах [6] (далее – Концепция), в которой указаны основные меры, подлежащие реализации в предстоящие годы. В концепции обозначены планы по внедрению практики систематического анализа постоянных расходов бюджета (обзоры бюджетных расходов) как основы для новой системы более гибкого, нелинейного и практически применимого бюджетного планирования и прогнозирования. Программно-целевые методы бюджетирования предлагается продолжить применять и совершенствовать, совмещая их с принципами проектного управления. В качестве не прямых бюджетных расходов в Концепции рассматриваются налоговые расходы – предоставление льгот и преференций по налогам, сборам и иным платежам в бюджет; в отношении таких расходов планируется ввести систему учета, планирования, оценки эффективности и выработать единый методологический подход к применению методов налогового стимулирования за счет бюджетных средств. В Концепции уделено пристальное внимание вопросам системы государственных закупок в аспекте повышения их прозрачности, доступности, развития технологической базы, методологического обеспечения, оптимизации государственного контроля при одновременном упрощении процедур для участников системы. Предлагается комплекс изменений в отношении расходов на оказание государственных услуг в социальной сфере: переход к экономической обоснованности устанавливаемых нормативов, акцент на качественные показатели, расширение самостоятельности учреждений, повышение эффективности использования имущества, создание конкуренции на данном рынке услуг. Совершенствование системы государственного управления и контроля в целом также рассмотрено в Концепции в качестве направления повышения эффективности бюджетных расходов.

Среди мер, предусмотренных Концепцией и направленных на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы, для института расходов особое значение имеет продолжение и расширение применения практики «бюджетных правил», в том числе на уровне бюджетов субъектов РФ.

Отечественный и зарубежный опыт со всей очевидностью показывает, что для стран с высокой долей конъюнктурных доходов, к которым относится и Россия, задача минимизации зависимости внутренних макроэкономических условий от динамики внешних ценовых показателей стоит предельно

остро. Для поддержания устойчивости политика таких стран должна включать механизм, изолирующий внутреннюю экономику от повышенной подвижности конъюнктурных доходов [7], а именно защищающий национальную бюджетную систему от возможного резкого недополучения доходов в результате колебания мировых цен на энергоносители. В качестве такого механизма в бюджетной политике многих «сырьевых» стран успешно применяются так называемые бюджетные правила, позволяющие минимизировать восприимчивость внутренних экономических условий к колебаниям внешней ценовой конъюнктуры. Суть бюджетного правила состоит в том, что государственные расходы ограничиваются определенным объемом, а доходы, получаемые сверх этого значения в случае установления высоких цен на сырьевом рынке, перечисляются в специализированный фонд, средства которого могут пополнить государственный бюджет в случае снижения цен и соответственно доходов. В качестве одного из наиболее показательных примеров можно привести функционирование Государственного нефтяного фонда Норвегии. Образованный в начале 90-х гг. XX в., за 10 лет он превысил значение ВВП Норвегии и в 2017 г. достиг значения 1 трлн долл., став самым крупным государственным стабилизационным фондом в мире, при этом всего один раз осуществлялось расходование средств фонда (в 2016 г. средства использовались для сглаживания рецессии [8, с. 325–336]). Такие показатели были достигнуты благодаря очень жесткому бюджетному правилу: колоссальные доходы от продажи нефтяных ресурсов только с 2010 г. стали использоваться государством для внутренних целей, но объем используемых доходов составил всего 5% [9, с. 263–270]. Вопрос об определении доли нефтяных доходов, подлежащих расходованию через бюджетную систему, является предметом постоянных споров в современной Норвегии.

В России введение бюджетного правила на федеральном уровне обеспечивалось созданием в 2004 г. Стабилизационного фонда (впоследствии – Резервный фонд и Фонд национального благосостояния), формируемого за счет нефтегазовых доходов, получаемых за счет превышения текущих цен на нефть над базовой. В 2008, а также с 2013 г. в бюджетные правила вносились изменения, которые значительно смягчали данный механизм и снижали норму отчислений в указанные фонды, а впоследствии позволили использовать существенную часть накопленных резервов. С 2018 г. с учетом переходных положений введена новая конструкция бюджетных правил, в соответствии с которыми определяется общий объем расходов федерального бюджета с учетом базовых цен на нефть и газ. Согласно закреплённому правилу [10, ст. 3] предельный объем расходов федерального бюджета в очередном финан-

совом году и плановом периоде не может превышать суммы нефтегазовых доходов, рассчитанных исходя из базовой цены на нефть, базовой экспортной цены на газ природный и прогнозируемого обменного курса доллара США к рублю, прогнозируемого объема нефтегазовых доходов и прогнозируемого объема расходов на обслуживание государственного долга. Базовая цена на нефть установлена п. 4 ст. 96.6 БК РФ на уровне 40 долл. США за баррель марки «Юралс» в ценах 2017 г. и подлежит ежегодной индексации начиная с 2018 г. на 2%. Дополнительные нефтегазовые доходы зачисляются в Фонд национального благосостояния, а в случае, если объем фактически получаемых нефтегазовых доходов окажется меньше значения, рассчитанного исходя из базовых цен, средства Фонда будут расходоваться в рамках величины этой разницы.

Безусловно, бюджетное правило, ограничивающее бюджетные расходы, имеет существенные минусы. Фактически оно сдерживает поступление финансовых средств в экономику, «замораживая» в специализированных фондах ресурсы, которые могут быть использованы для перестроения инфраструктуры, диверсификации, поддержки инноваций и других инвестиционных проектов, создающих долгосрочный потенциал стабильности и развития. Однако повышение государственных расходов автоматически не вызывает экономический рост. Исследования, осуществляемые с использованием метода фискальных мультипликаторов, показывают, что увеличение расходов по таким направлениям, как социальная политика и жилищно-коммунальное хозяйство, приводит к существенно меньшему росту ВВП, чем, например, введение стимулирующих фискальных мер в том же объеме [11, с. 134–148]. При этом рост расходов повышает инфляционные риски и в перспективе ведет к росту бюджетного дефицита и расходов на обслуживание государственного долга.

На сегодняшний день бюджетное правило признается единственным действенным механизмом, позволяющим снизить зависимость финансовой системы от волатильности рынка энергоресурсов и обеспечить ее устойчивость. Бюджетное правило позволяет создать определенный уровень гарантий для исполнения государством его обязательств, в том числе социальных, в случае негативного изменения внешней конъюнктуры, снижающего уровень доходов.

Реализация вышеупомянутой Концепции предполагает распространение практики применения бюджетных правил (действовавших ранее только в отношении федерального бюджета) на субъекты РФ. Предполагается, что это позволит регионам, бюджет которых включает большую долю конъюнктурных доходов, минимизировать влияние колебаний цен на мировых рынках на их внутренние макроэкономиче-

ские условия. В структуре собственных доходов субъектов РФ отсутствуют нефтегазовые доходы, однако эти средства фактически все же расходуются региональными бюджетами благодаря поступлениям из федерального бюджета в различной форме. На сегодняшний день озвученные предложения в отношении региональных бюджетов сводятся к тому, что размер госдолга региона должен быть привязан к объему дефицита его бюджета: чем более закредитован регион, тем меньший размер дефицита он может себе позволить. Представляется, что данная мера приведет к снижению темпов роста государственного долга регионов и его размеров. При этом описанная схема не вполне соответствует понятию бюджетного правила, которое связывает ограничение бюджетных расходов не с размером госдолга, а с изменением внешней конъюнктуры, как это и отмечено в Концепции; таким образом, в определении объема расходов бюджета субъекта должен присутствовать показатель, связанный с ценой на углеводородное сырье. Вероятно, соответствующие предложения и законодательные инициативы будут иметь место в ближайшие годы.

Подводя некоторый итог вышесказанному, важно отметить следующее: введение практики бюджетных правил на первый взгляд вступает в прямое противоречие с принципом приоритета расходов над доходами, поскольку ставит жесткие границы предельного объема расходов. Однако, с другой стороны, именно бюджетное правило позволяет не ставить объем расходов в прямую зависимость от меняющихся конъюнктурных доходов, позволяет осуществлять стабильное долгосрочное планирование расходов в рамках установленных объемов и исполнять расходные обязательства без оглядки на текущую цену на нефть. Продуманное и обоснованное применение бюджетного правила является необходимой мерой для соблюдения баланса между обеспечением долговой устойчивости, долгосрочной сбалансированности бюджетной системы, с одной стороны, и устойчивым социально-экономическим развитием – с другой. В связи с этим применение данного механизма представляется одним из векторов развития правового регулирования института расходов бюджета в России в долгосрочной перспективе.

Пристатейный библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 15 апреля 2019 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2019. № 16. Ст. 1825.
2. Землянская Н. И. Налоговые доходы как основа финансирования публичных расходов // Очерки налогового-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М. ; Харьков : Право, 2013.
3. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М. : Юристъ, 1996.
4. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, утв. постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.
5. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р // СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. 2). Ст. 219.
6. Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.
7. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СОЗД ГАС – Государственная Дума : сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/204637-7> (дата обращения: 07.04.2019).
8. Белякова М. Ю. Основные принципы функционирования суверенных фондов России и Норвегии // Экономика : вчера, сегодня, завтра. 2016. Т. 6. № 12А.
9. Талагаева Д. А., Тращенко А. А. Роль нефтяных ресурсов Северного моря в экономике Норвегии // Вестник МГИМО Университета. 2015. № 4 (43).
10. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4811.
11. Газетов А. Н. Вопросы экономического и правового анализа эффективности предотвращения коррупции в государственной контрактной системе // Журнал российского права. 2017. № 7.

References

1. Budget Code of the Russian Federation of 31 July 1998 No. 145-FZ (as amended on 15 April 2019) // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 31. Art. 3823; 2019. No. 16. Art. 1825.
2. *Zemlyanskaya N. I.* Tax Revenues as the Basis for Financing Public Spending // Sketches of Modern Tax and Legal Science: Monograph / Ed. by E. Yu. Gracheva and N. P. Kucheryavenko. Moscow; Kharkiv, 2013.
3. Financial Law: Textbook / Ed. by O. N. Gorbunova. Moscow, 1996.
4. The Concept of Reforming the Budget Process in the Russian Federation in 2004–2006, approved by Decree of the Government of the Russian Federation of 22 May 2004 No. 249 // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2004. No. 22. Art. 2180.
5. The Program to Improve the Management of Public (State and Municipal) Finances for the Period Until 2018, approved by Order of the Government of the Russian Federation of 30 December 2013 No. 2593-r // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 2 (part 2). Art. 219.
6. Order of the Government of the Russian Federation of 31 January 2019 No. 117-p “On Approval of the Concept for Increasing the Efficiency of Budgetary Expenses in 2019–2024” // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2019. No. 6. Art. 542.
7. Explanatory note to the draft federal law “On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation Regarding the Use of Oil and Gas Revenues of the Federal Budget and Recognition of Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation as Invalid”. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/204637-7> (date of the application: 07.04.2019).
8. *Belyakova M. Yu.* Basic Principles of Functioning of Sovereign Funds of Russia and Norway // Economy: Yesterday, Today, Tomorrow. 2016. Vol. 6. No. 12A.
9. *Talagaeva D. A., Trashenko A. A.* The Role of the North Sea Oil Resources in the Economy of Norway // Bulletin of MGIMO University. 2015. No. 4 (43).
10. Federal Law of 29 July 2017 No. 262-FZ “On Amending the Budget Code of the Russian Federation Regarding the Use of Oil and Gas Revenues of the Federal Budget” // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2017. No. 31 (part 1). Art. 4811.
11. *Gazetov A. N.* Issues of Economic and Legal Analysis of the Effectiveness of Preventing Corruption in the State Contractual System // Journal of Russian Law. 2017. No. 7.

ГЕНДЕРНЫЕ РАЗЛИЧИЯ В СОВРЕМЕННОМ ПРАВЕ РОССИИ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-50-56>

Актуальность: тема гендерных проблем, обусловленных различной половой принадлежностью, весьма актуальна в настоящее время, поскольку отсутствует единообразная, системная, комплексная гендерная политика как в целом, так и в части исследования правового статуса женщины. Предметом исследования послужили нормы трудового, семейного, уголовного и уголовно-исполнительного права, содержащие в себе указания на определенные гендерные различия, а также рассматривается правовое обеспечение участия женщин в политике и их пребывания на военной службе. Целью настоящей статьи является обоснование особого правового статуса женщины, который должен быть, с одной стороны, привилегированным только с позиции охраны материнства и детства, а с другой стороны, физиологический статус никоим образом не должен ухудшать ее положение по сравнению с положением мужчины, как того требует реализация принципа равенства. Методологическую основу исследования составили общенаучные методы научного анализа, синтеза, а также частнонаучные методы: системно-структурный, сравнительно-правовой. Новизна исследования заключается в том, что автором предложен собственный системный подход при анализе российского законодательства, позволяющий выявить правовые нормы, наделяющие женщину особым статусом, предоставляющие ей определенные правовые привилегии, связанные с материнством, беременностью и наличием малолетних детей. Научная новизна также определяется как самой постановкой проблемы, так и подходом к ее исследованию с учетом недостаточной на сегодняшний день степени ее разработанности. Основные результаты состоят в том, что в статье анализируются различия между мужчиной и женщиной по социальному статусу и их проявление в российском праве. Область применения: практической значимостью является то, что материалы, содержащиеся в статье, могут быть использованы как в законодательной деятельности, так и в учебной сфере, в научно-исследовательской работе по данной проблематике. Выводы: автор отмечает, что установление дополнительных льгот и привилегий женщине ни в коей мере не нарушает принципа равенства прав и свобод человека и гражданина. Гендерные различия не только не лишают женщину равных с мужчиной прав, но и, напротив, дают ей некоторые преимущества, что обусловлено особенностями ее социально-ролевого и физиологического статуса.

**ЧЕРВЯКОВА
Виктория Владимировна**

сотрудник аппарата Верховного
Суда РФ, аспирантка Московского
государственного юридического
университета им. О. Е. Кутафина
(МГЮА) (г. Москва)

viktoriavlch@yandex.ru

**Гендер;
гендерные различия;
социальная обусловленность;
современное право;
законодательство России;
равенство прав и свобод
человека и гражданина;
льготы и преимущества
для женщин**

Victoria V. CHERVYAKOVA

Employee of the Office of the
Supreme Court of the Russian
Federation, Postgraduate of the
Kutafin Moscow State Law University
(MSAL) (Moscow)
viktoriavlch@yandex.ru

**GENDER DIFFERENCES IN MODERN LAW
OF RUSSIA**

Relevance: The topic of gender problems caused by different gender is very relevant nowadays, since there is no uniform, systematic, comprehensive gender policy both in general and in part of the study of the legal status of women. Subject: The subject is the norms of labor, family, criminal and criminal-executive law, which contain indications of certain gender differences, and also considers the legal framework for the participation of women in politics and their

**Gender;
gender differences;
social conditionality;
modern law;
Russian legislation;
equality of rights and freedoms
of a person and a citizen;
benefits and advantages
for women**

tenure in military service. Purpose: The purpose of this article is to substantiate the special legal status of a woman who, on the one hand, should be privileged only from the standpoint of protecting motherhood and childhood, and on the other hand, the physiological status should in no way impair her position compared to the situation of a man, as required by the implementation of the principle of equality. Methodology: The methodological basis of the article consists of a set of principles and methods of scientific analysis, as well as private-scientific methods: system-structural, comparative-legal. Content and novelty: The author suggests an understanding of the systems approach in the analysis of Russian legislation, which makes it possible to identify legal norms that give a woman a special status, giving her certain legal privileges related to motherhood, pregnancy and the presence of young children. Scientific novelty is determined both by the formulation of the problem itself and by the approach to its study, taking into account the degree of its elaboration that is insufficient today. Main results: The article analyzes the differences between a man and a woman by social status and their manifestation in Russian law. Application area: The practical significance is that the materials contained in the article can be used both in lawmaking and in the educational field, in research work on this issue. Conclusions: The author concludes that the establishment of additional benefits and privileges for a woman in no way violates the principle of equality of rights and freedoms of a person and citizen. Gender differences not only do not deprive a woman of equal rights with a man, but, on the contrary, give her some advantages due to the peculiarities of her social, role and physiological status.

Анализируя современное законодательство Российской Федерации, можно сделать вывод о некоторых льготах, предоставленных исключительно женщинам.

«Льгота, – пишет А. В. Малько, – это правомерное облегчение положения субъекта, позволяющее ему полнее удовлетворять свои интересы и выражающееся как в предоставлении дополнительных, особых прав (преимуществ), так в освобождении от обязанностей» [1, с. 64].

Вместе с тем яркое наличие асимметрии прав мужчин в пользу женщин на уровне российского законодательства наблюдается в различных отраслях права (семейном, трудовом, избирательном, гражданском и др.).

Правовые преимущества, предоставляемые законодателем в виде дополнительных льгот и привилегий отдельным категориям субъектов, призваны компенсировать изначальное фактическое неравенство и обеспечить им равные по сравнению с другими гражданами возможности реализации своих прав [2, с. 3–14].

Асимметрия статуса матери и отца в обществе происходит в силу того, что отцовство не включено в сферу государственной политики, что подтверждается отсутствием гарантии защиты института отцовства на конституционном уровне в ст. 38 Конституции РФ.

Принцип равенства прав и свобод человека и гражданина закреплен в ч. 2 и 3 ст. 19 Конституции РФ. Определенным моментом равенства выступает тот факт, что люди от природы равны в своей принад-

лежности к человеческому роду, а не к животному или растительному. В остальном же люди различны, в том числе в физических, интеллектуальных, психологических и прочих возможностях [3, с. 11–27].

Гендерные различия связаны не только с процессом самоидентификации личности, причисляющей себя к тому или иному полу, но и с восприятием такой личности окружающими. Именно поэтому гендерные различия не противоречат вышеуказанным положениям Конституции РФ, а наоборот, способствуют их развитию.

В современном обществе нивелирование роли и места женщин в сфере политики обусловлено долгим историческим периодом ограничения их социального статуса и основополагающих прав и свобод, позволяющих им наравне с мужчинами получать высшее образование, распоряжаться собственностью, реализовывать трудовые права и т.д.

Д. С. Миль отмечал: «... принцип, которым управляются общественные отношения между обоими полами, т.е. легальная подчиненность одного пола другому, по самой сути своей ложен и составляет ныне одно из главных препятствий к прогрессу человечества... его следует заменить принципом полного равенства, не допускающим ни власти, ни преимуществ с одной стороны, ни воспрещений с другой» [4, с. 1–2]. Вследствие этого ученым был обоснован паритет политических возможностей мужчин и женщин в первую очередь через равенство в реализации ими избирательных прав.

В настоящее время основным актом правового регулирования участия женщины в политике является указ Президента РФ от 4 марта 1993 г. № 337 «О первоочередных задачах государственной политики в отношении женщин» [5], который провозгласил в качестве первоочередного решения задач в сфере гендерного равенства обеспечение условий для реального участия женщин в деятельности государственных органов и общественных организаций, а также формировании и осуществлении государственной политики на всех уровнях.

В постановлении Правительства РФ от 8 января 1996 г. № 6 «О концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации» [6] закрепляется широкий перечень мер по содействию участию женщин в принятии решений во всех сферах жизнедеятельности, в том числе организации в средствах массовой информации информационной, пропагандистской работы, ориентированной на активное участие женщин в социально-экономических преобразованиях, в органах власти, формированию резерва кадров, состоящего из женщин, для работы в органах управления различного уровня, увеличению числа женщин – послов Российской Федерации, участию в деятельности общественных объединений, выступающих с инициативами улучшения положения женщин и выдвигающих женщин, имеющих определенные способности в профессиональном отношении, в органы власти на всех уровнях.

Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 20 ноября 1997 г. № 1929-III ГД «О концепции законодательной деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» [7] регламентирована целесообразность принятия законодательных актов и целевых программ по сокращению диспропорции гендерного представительства в органах власти и включению большего числа женщин в партийные избирательные списки.

В настоящее время женщины доказали, что политическое лидерство не является исключительной прерогативой мужчин, успешно работая по линии политических партий, участвуя в политических общественных организациях, парламентских органах, активно отстаивая интересы семьи, материнства и детства, социального и пенсионного обеспечения, образования.

Проблема реализации прав женщин в различных сферах жизнедеятельности имеет достаточно острый характер. Изменения социальных условий жизни, демографической ситуации, феминизация общества способствуют значительному расширению профессиональной сферы женщин [8, с. 25].

Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в статьи 49 и 53 Федерального закона «О воинской обязанности и военной

службе» внесены изменения, которые выражаются именно в гендерных различиях, в особенности при сравнении прежней и новой редакций ст. 49 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

Стремление к установлению гендерного равенства в разных сферах социальной жизни находит отражение в первую очередь в праве, особенно в трудовом.

А. В. Малько выделяет целую систему мер по охране репродуктивной функции женщин и материнства, которая включает в себя:

- 1) ограничения использования труда беременных женщин и женщин, имеющих детей до полутора лет;
- 2) ограничения использования труда всех женщин по ряду профессий с особо тяжелыми и вредными условиями труда, а также на работах, связанных с поднятием и перемещением тяжестей выше норм, закрепленных в законодательстве;
- 3) особые правила получения женщинами льготных пенсий за работу в неблагоприятных условиях труда с сохранением среднего заработка по прежней работе [9, с. 16].

Следует отметить, что в гл. 41 ТК РФ объединены особенности регулирования труда непосредственно двух категорий: женщин и лиц с семейными обязанностями.

Нормы, содержащиеся в гл. 41 ТК РФ, позволяют объединить их в несколько групп:

- 1) особенности регулирования труда женщин;
- 2) особенности регулирования труда беременных женщин;
- 3) особенности регулирования труда лиц с семейными обязанностями.

Некоторые особенности регулирования труда женщин связаны с состоянием беременности, иные применяются независимо от него и выражаются в определенной заботе государства о репродуктивном здоровье женщины.

Ряд особенностей, регулирующих отдельные аспекты трудовых отношений беременных женщин, рассредоточен в нормах ТК РФ [10], регулирующих отдельные институты трудового права.

Так, к гарантиям при заключении трудового договора относится запрет отказывать женщинам в заключении трудового договора по мотивам, связанным с беременностью или наличием детей (ч. 3 ст. 64 ТК РФ). Такие действия будут признаны отказом по обстоятельствам, имеющим дискриминационный характер.

Беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до полутора лет, запрещено устанавливать испытание при приеме на работу (ст. 70 ТК РФ). Кроме того, если в трудовом договоре указанное условие включено, то в силу ст. 9 ТК РФ такое условие является недействительным.

В отношении беременных женщин, состоящих в трудовых отношениях, установлены следующие ограничения и особенности:

1) запрет направления в служебные командировки, привлечение к сверхурочной работе, работе в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни беременных женщин (ч. 1 ст. 259 ТК РФ). В силу положений ч. 2 ст. 259 ТК РФ направление в служебные командировки, работа в ночное время, привлечение к сверхурочной работе, выходные и нерабочие праздничные дни женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, допускаются только с их письменного согласия и при условии, что это не запрещено им в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном действующим законодательством Российской Федерации;

2) работодатель обязан устанавливать неполное рабочее время беременной женщине по ее просьбе – неполный рабочий день (смену) или неполную рабочую неделю (ч. 1 ст. 93 ТК РФ);

3) беременные женщины не могут привлекаться к работам, выполняемым вахтовым методом (ст. 298 ТК РФ);

4) запрещается перевод беременных женщин на другую работу.

Следующая категория льгот, на которые вправе претендовать работающая беременная женщина, – отпуска по беременности и родам, продолжительность которых составляет 70 календарных дней, а в случае многоплодной беременности – 84 календарных дня до родов и 70 календарных дней (в случае осложненных родов – 86; при рождении двух или более детей – 110) после родов с выплатой пособия по государственному социальному страхованию.

Законодатель также предусмотрел определенные гарантии беременной женщине в случае расторжения трудового договора. По общему правилу расторжение по инициативе работодателя трудового договора с беременной женщиной не допускается, за исключением случаев ликвидации организации либо прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем (ч. 1 ст. 261 ТК РФ).

Женщинам, работающим в сельской местности, может предоставляться по их письменному заявлению один дополнительный выходной день в месяц без сохранения заработной платы (ч. 2 ст. 262 ТК РФ).

К особенностям регулирования труда женщин в Российской Федерации относится установление ограничений определенного вида работ, на которых они могут работать, а также закрепляется право на предоставление дополнительных выходных дней [11].

В ст. 253 ТК РФ устанавливаются ограничения труда женщин независимо от состояния беременности или наличия детей:

– на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на подземных работах, за исключением нефизических работ или работ по санитарному и бытовому обслуживанию;

– на работах, связанных с подъемом и перемещением вручную тяжестей, превышающих предельно допустимые для женщин нормы.

Однако следует отметить, что на женщин-спортсменов указанные ограничения распространяются с некоторыми особенностями. В ст. 348.9 ТК РФ закреплено, что во время участия в спортивных мероприятиях допускается превышение женщиной-спортсменом предельно допустимых норм нагрузок при подъеме и перемещении тяжестей вручную с обязательным соблюдением плана подготовки женщины-спортсмена к спортивным соревнованиям и в случае, если применяемые нагрузки не запрещены по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением.

Известный ученый-конституционалист В. И. Крусс отмечает, что представления о недопустимости дискриминации должны развиваться параллельно с концептуализацией идеи о необходимости дифференцированного отношения к обладателям прав и свобод [12, с. 568], которые могут быть установлены исходя из физиологических различий. Так, действующим законодательством предусматривается различный возраст выхода на пенсию мужчин и женщин, поскольку отмечается меньшая продолжительность трудовой деятельности женщин по сравнению с мужчинами.

Вместе с тем законодательством предусмотрены определенные льготы, предоставленные женщинам в области семейных правоотношений.

Бесспорно, институт родительских правоотношений отождествляется с категориями «материнство» и «отцовство». В связи с этим представляется интересным анализ норм законодательства в контексте законодательного закрепления статуса матери как субъекта трудовых отношений.

Основным нормативным актом, осуществляющим правовое регулирование отношений в области семьи, материнства, отцовства и детства, является СК РФ [13]. Однако в некоторых случаях для регулирования брачных отношений применяются нормы гражданского законодательства. Так, например, гражданское законодательство используется при определении понятий семейной правоспособности и дееспособности, при применении сроков исковой давности к семейным отношениям, при изменении и расторжении брачного договора, при признании брачного договора недействительным и т.д.

Необходимо отметить, что в настоящее время в брачных отношениях существует определенное равноправие между мужчиной и женщиной, однако это не говорит о формальном равенстве супруга

и супруги ввиду невозможности их полного отождествления как субъектов: муж не вправе возбуждать дело о разводе без согласия жены в течение всего периода ее беременности и материнства до достижения ребенком одного года (ст. 17 СК РФ), он же обязан предоставлять ей содержание в период беременности и в течение трех лет со дня рождения ребенка (ст. 89, 90 СК РФ) [14, с. 28].

Указанные права жены обусловлены тем, что женщина выполняет важнейшую функцию материнства и в этот период испытывает физические и психологические трудности, нуждается в заботе.

Своеобразным осуществлением родительских прав и обязанностей является право мужчины и женщины, а в некотором смысле – только женщины принимать решение о рождении ребенка [14, с. 311]. Одним из исключительных прав женщин в области семейного права можно назвать такое, как право на аборт, которое включает в себя право женщины распоряжаться своим телом и право родившегося ребенка на жизнь [15, с. 69].

В российском законодательстве этот вопрос решается компромиссно, хотя и с определенным обеспечением интересов женщины: на первичной стадии формирования плода (до 12 недель) она вправе прервать беременность по своему усмотрению, на более же поздней стадии (до 22 недель) – только по специальным медицинским показаниям, а в особых случаях – независимо от срока. Как запрет абортов, так и признание за мужем права в принятии решения о его производстве означало бы признание законным принуждение женщины к материнству [16, с. 125–127].

В СК РФ закреплён комплекс прав женщин по вопросу суррогатного материнства, при возникновении которых игнорируется позиция мужа будущей суррогатной матери. С одной стороны, норма п. 2 ст. 31 СК РФ предполагает для третьих лиц заведомое согласие всех вопросов супружества, включая материнство и отцовство, с другой – в жизненно важных ситуациях семейный закон формулирует специальные презумпции, основанные на указанном принципиальном положении: презумпцию общности имущества (п. 1 ст. 34 СК РФ), презумпцию согласия при распоряжении общим супружеским имуществом (п. 2 ст. 35 СК РФ). В настоящее время отсутствует специальная норма, предусматривающая дачу согласия супругом на суррогатное материнство [14, с. 406]. Более того, суррогатной матери предоставлено право оставления рожденного ребенка себе (п. 4 ст. 51 СК РФ), что не исключает в отношении ее супруга формального действия п. 2 ст. 48 СК.

Что касается пребывания женщин на военной службе, то можно отметить, что ранее для всех военнослужащих (и мужского, и женского пола), имеющих иное воинское звание, за исключением полковника и генерала, предельный возраст пребывания на во-

енной службе составлял 45 лет, тогда как в настоящее время он составляет для военнослужащих мужского пола 50 лет, для военнослужащих женского пола он не изменился и по-прежнему составляет 45 лет.

Момент достижения предельного возраста пребывания на военной службе законодательно связан с такими значимыми основаниями прохождения военной службы, как заключение контракта, прекращение служебных отношений на особых (льготных) условиях, гарантирующих повышенную социально-правовую защиту для бывших военнослужащих [17, с. 90–104].

В связи с этим, увеличив предельный возраст для всех военнослужащих мужского пола до 50 лет (для полковников – до 55 лет, генералов – до 60 лет) и оставив его прежним для всех военнослужащих женского пола, законодатель указал на сохранение гарантированной продолжительности военной службы для лиц мужского пола по отношению к лицам женского пола.

В соответствии с п. 13 ст. 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих» отпуск по уходу за ребенком предоставляется только военнослужащим женского пола. Аналогичное положение закреплено в п. 5 ст. 32 Положения о порядке прохождения военной службы, при этом на время отпуска по уходу за ребенком предусмотрено сохранение за военнослужащим женского пола места военной службы и воинской должности.

Предоставив право на отпуск по уходу за ребенком в порядке исключения только военнослужащим женского пола, законодатель исходил из весьма ограниченного участия женщин в осуществлении военной службы и из особой связанной с материнством социальной роли женщины в обществе, что согласуется с положением ч. 1 ст. 38 Конституции РФ и не может расцениваться как нарушение закрепленных ч. 2 и 3 ст. 19 Конституции РФ принципов равенства прав и свобод человека и гражданина, а также равноправия мужчин и женщин.

Право военнослужащего-мужчины на отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет действующим законодательством не предусмотрено, в связи с чем не допускается совмещение военнослужащими мужского пола, проходящими военную службу по контракту, исполнения служебных обязанностей и отпуска по уходу за ребенком для воспитания малолетних детей [18].

Таким образом, можно сделать вывод, что право военнослужащих на предоставление отпуска по уходу за ребенком обусловлено исключительно половой принадлежностью, с учетом ряда существенных обстоятельств, касающихся как специфики института военной службы, так и сущности и содержания принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин при прохождении военной службы, что позво-

ляет военнослужащим женского пола пользоваться определенными привилегиями, установленными нормативными правовыми актами об охране семьи, материнства и детства [19, с. 7–12].

Гендерный подход к анализу норм уголовного законодательства позволяет выделить также определенные преимущества женщин при назначении наказания.

Так, согласно ч. 4 ст. 49 УК РФ [20] обязательные работы не назначаются в том числе беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет. В силу ч. 5 ст. 50 УК РФ женщины освобождаются от исправительных работ; аналогичная ситуация присутствует при назначении принудительных работ (ч. 7 ст. 53.1 УК). Согласно ч. 2 ст. 54 УК РФ арест как вид наказания не назначается женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет.

Более того, женщины полностью освобождаются от таких видов уголовного наказания, как пожизненное лишение свободы (ст. 57 УК РФ) и смертная казнь (ст. 59 УК РФ).

Женщинам, осужденным к наказанию в виде лишения свободы, назначается вид исправительного учреждения только в виде колонии-поселения и колонии общего режима. Вне зависимости от наличия рецидива, его вида, предшествующего отбыванию наказания в местах лишения свободы, женщины отбывают наказание в исправительных колониях общего режима.

Женщинам уголовным законодательством предусмотрены определенные льготы при назначении наказания и вида исправительного учреждения, а уголовно-исполнительным – при исполнении назначенного наказания.

Таким образом, проведенный анализ действующего законодательства показал, что смыслом и це-

лью применения гендерного подхода в законодательстве и правоприменительной практике является справедливая дифференциация женщин и мужчин, когда их статус различается гендерными особенностями (половой принадлежностью и обусловленными ею признаками: семейным, социально-ролевым, физиологическим статусом). Абсолютное равенство в данном случае невозможно и несправедливо, а также, в определенном смысле, и негуманно.

Б. С. Эбзеев отмечал, что «сформулированный в Конституции принцип равенства перед законом и судом не препятствует учету особенностей как самих людей, так и особенностей их социального и профессионального статуса. Важно, чтобы такой учет не выливался в недопустимые привилегии» [21, с. 235]. Это говорит о том, что наличие в законодательстве Российской Федерации особенностей реализации отдельных конституционных обязанностей мужчинами и женщинами не может само по себе свидетельствовать о нарушении принципа равенства всех перед законом.

Особенности правового положения женщины определяются не только ее половой принадлежностью, которая, несомненно, лежит в основе первичной дифференциации полов, но и множеством социальных, психологических, исторических социокультурных и иных факторов. В совокупности они позволяют сделать вывод, что в некоторых случаях законодатель выделяет привилегированное положение женщины по признаку половой принадлежности, устанавливает ей дополнительные привилегии благодаря ее социальному статусу, а гендерные различия не лишают женщину в России равных с мужчиной прав, но, напротив, дают некоторые преимущества.

Пристатейный библиографический список

1. Малько А. В. Льготная поощрительная правовая политика. СПб. : Юридический центр Пресс, 2004.
2. Пресняков М. В. Конституционные параметры фактического равенства и фактической справедливости // Гражданин и право. 2011. № 6.
3. Комкова Г. Н. Понятие равенства и неравенства в российском конституционном праве // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 3 (29).
4. Милль Д. С. Подчиненность женщины. СПб. : Изд. книгопродавца С. В. Звонарева, 1869.
5. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 11. Ст. 937; СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3634.
6. СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 185; 2004. № 31. Ст. 3268.
7. СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 5527.
8. Ачкасов Н. Б., Котков В. М. Некоторые социально-психологические и физиологические особенности военнослужащих женщин // Мужское и женское : сотрудничество и конфронтация : сборник научных трудов Международной научной конференции / под ред. В. Е. Быданова, Н. А. Вахнина, О. А. Штайн. СПб. : Горный университет, 2016.
9. Социально-трудовые права женщин в России / под ред. И. М. Козиной. М. : ИСИТО, 2012.
10. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 декабря.
11. Герасимова Е. С. Особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников : учебное пособие / под ред. Ю. П. Орловского // СПС «КонсультантПлюс».

12. *Крусс В. И.* Теория конституционного правопользования. М. : НОРМА, 2007.
13. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Российская газета. 1996. 27 января.
14. *Тарусина Н. Н.* Семейное право. Очерки из классики и модерна. Ярославль : ЯрГУ, 2009.
15. *Поленина С. В.* Права женщины в системе прав человека : международный и национальный аспект. М. : Изд. ХПИ «ЭСЛАН», 2000.
16. *Завадская Л. Н.* Гендерная экспертиза российского законодательства. М. : БЕК, 2001.
17. *Воробьев Е. Г., Печенов И. В.* О гендерном неравенстве военнослужащих вследствие состоявшегося повышения предельного возраста пребывания на военной службе // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 7, 8.
18. Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2009 г. № 187-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей» // СПС «КонсультантПлюс».
19. *Зайков Д. Е.* Отпуск по уходу за ребенком для военнослужащих мужского пола : быть или не быть? // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 5.
20. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Российская газета. 1996. 18 июня.
21. *Эбзеев Б. С.* Личность и государство в России : взаимная ответственность и конституционные обязанности. М. : НОРМА, 2007.

References

1. *Malko A. V.* Legal of Preferential Promotional Policies. St. Petersburg, 2004.
2. *Presnyakov M. V.* Constitutional Parameters of Actual Equality and Actual Justice // Citizen and Law. 2011. No. 6.
3. *Komkova G. N.* The Concept of Equality and Inequality in Russian Constitutional Law // Leningrad Journal of Law. 2012. No. 3 (29).
4. *Mill D. S.* Subordination of Women. St. Petersburg, 1869.
5. Collection of Acts of the President and Government. 1993. No. 11. Art. 937; Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2000. No. 36. Art. 3634.
6. Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 3. Art. 185; 2004. No. 31. Art. 3268.
7. Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1997. No. 48. Art. 5527.
8. *Achkasov N. B., Kotkov V. M.* Some Socio-Psychological and Physiological Features of Military Women // Male and Female: Cooperation and Confrontation: Collection of Scientific Works of the International Scientific Conference / Ed. by V. E. Bydanova, N. A. Vakhnina, A. A. Shtein. St. Petersburg, 2016.
9. Social and Labor Rights of Women in Russia / Ed. by I. M. Kozina. Moscow, 2012.
10. Labor Code of the Russian Federation of 30 December 2001 No. 197-FZ // Rossiyskaya Gazeta. 31 December 2001.
11. *Gerasimova E. S.* Features of Legal Regulation of Labor of Certain Categories of Workers: Textbook / Ed. by Yu. P. Orlovsky // SPS "ConsultantPlus".
12. *Kruss V. I.* Theory of Constitutional Legal Use. Moscow, 2007.
13. Family Code of the Russian Federation of 29 December 1995 No. 223-FZ // Rossiyskaya Gazeta. 27 January 1996.
14. *Tarusina N. N.* Family Law. Essays from Classic and Modern. Yaroslavl, 2009.
15. *Polenina S. V.* Women's Rights in the Human Rights System: International and National Aspects. Moscow, 2000.
16. *Zavadskaya L. N.* Gender Expertise of the Russian Legislation. Moscow, 2001.
17. *Vorobiev E. G., Pechenov I. V.* On Gender Inequality of Servicemen Due to the Increase in the Age Limit of Military Service // Law in the Armed Forces. 2014. Nos. 7, 8.
18. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 15 January 2009 No. 187-O-O "On the Refusal to Accept Complaints of Citizen Markin Konstantin Aleksandrovich for Consideration of Violation of His Constitutional Rights by the Provisions of Articles 13 and 15 of the Federal Law "On State Benefits for Citizens with Children", Articles 10 and 11 of the Federal Law "On the Status of Military Personnel", Article 32 of the Regulation on Procedure Military Service and Clauses 35 and 44 of the Regulation on the Designation and Payment of State Benefits to Citizens with Children" // SPS "ConsultantPlus".
19. *Zaikov D. E.* Parental Leave for Male Soldiers: To Be or Not to Be? // Law in the Armed Forces. 2011. No. 5.
20. Criminal Code of the Russian Federation of 13 June 1996 No. 63-FZ // Rossiyskaya Gazeta. 18 June 1996.
21. *Ebzeev B. S.* Personality and State in Russia: Mutual Responsibility and Constitutional Obligations. Moscow, 2007.

ВОПРОСЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛИЦОМ СВОЕГО СЛУЖЕБНОГО ПОЛОЖЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЕГО К УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-57-61>

Автором в работе исследован актуальный для действующего законодательства и судебной практики вопрос о привлечении к уголовной ответственности за хищение лиц, использующих свое служебное положение. Актуальность изучения этой темы в доктрине уголовного права подтверждается наличием целого пласта неурегулированных правоотношений в исследуемой области и существованием тому примеров из правоприменительной практики, что порождает научный дискурс на протяжении всего времени действия существующего уголовного закона. Предметом настоящего исследования являются правоотношения, возникающие при совершении хищения лицом с использованием своего служебного положения. В частности, в статье автором поставлена цель исследовать нормы, закрепляющие уголовную ответственность за хищения лиц, использующих свое служебное положение, и примеры из практики по данной проблематике для выработки по ней научно обоснованной позиции и рекомендаций по совершенствованию действующего уголовного законодательства и правоприменительной практики. Методологическую основу работы составили метод диалектики как общенаучный метод познания, а также такие частнонаучные методы, как формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-логический, метод правового моделирования в их различном сочетании. В работе сделан акцент на характеристике признаков лица, использующего свое служебное положение, и возможностей законодательства по привлечению его к уголовной ответственности. Кроме того, детально проанализирован вопрос о повышении степени общественной опасности деяния, которое совершается лицом с использованием служебного положения. Проведено отграничение административного правонарушения – мелкого хищения от преступления – мошенничества. Также сделан вывод о том, что деяние лица, совершившего мошенничество с использованием своего служебного положения, вне зависимости от стоимости похищенного имущества должно квалифицироваться по ч. 3 ст. 159 УК РФ.

ФОМЕНКО

Елена Владимировна

кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра научных исследований Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (г. Москва)

89266006361@mail.ru

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках реализации научного проекта № 19-011-00729А «Развитие антикоррупционного законодательства в сфере государственного управления» и информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

**Мошенничество;
коррупция;
использование служебного
положения;
хищение;
проблемы квалификации**

Elena V. FOMENKO

Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor, Leading
Researcher of the Center for Scientific
Research of the All-Russian State
University of Justice (Moscow)
89266006361@mail.ru

ISSUES OF USE BY THE PERSON OF THE OFFICIAL POSITION IN THE CONTEXT OF HIS CRIMINAL PROSECUTION

The author investigates the issue of criminal prosecution for embezzlement of persons using their official position, which is relevant for the current legislation and judicial practice. The relevance of the study of this topic in the doctrine of criminal law is confirmed by the presence of a whole layer of unresolved legal relations in the study area and the presence of examples of law enforcement practice that generate scientific discourse throughout the entire time of the existing criminal law. The subject of this study is the legal relationship arising from the commission of theft by a person using his official position. In particular, in the article the author aims to investigate the norms that enshrine criminal liability for theft of persons using their official position and examples from practice

The article was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research in the framework of the scientific project No. 19-011-00729A "Development of Anti-Corruption Legislation in the Field of Public Administration" and information support of SPS "ConsultantPlus".

**Fraud;
corruption;
use of official position;
theft;
problems of qualification**

on this issue to develop a scientifically grounded position on it and recommendations for improving the current criminal law and law enforcement practice. The methodological basis of the work was the methods of dialectics as a general scientific method of cognition, as well as such private scientific methods as formal-legal, comparative-legal, historical-logical, method of legal modeling in their various combinations. The paper focuses on the description of the concept of a person who uses his official position and the possibilities of legislation to bring him to criminal responsibility. And also the question of increase of degree of public danger of act which is made by the person with use of official position is in detail analyzed. A distinction was made between administrative offense – petty theft – from crime – fraud. And also it is concluded that the act of the person who committed fraud using his official position, regardless of the value of the stolen property should be qualified under part 3 of Article 159 of the Criminal Code.

Экскурс в уголовное законодательство времен СССР позволяет нам увидеть, что в гл. 2 УК РСФСР 1960 г. существовала отдельная норма, закрепленная в ст. 92 «Хищение государственного или общественного имущества, совершенное путем присвоения или растраты либо путем злоупотребления служебным положением» [1], которая предусматривала уголовную ответственность за все виды хищений, совершенных лицом, злоупотребляющим своим служебным положением.

Современное уголовное законодательство [2] подобную норму не переняло. Для лица, совершившего хищение с использованием своего служебного положения, уголовная ответственность предусмотрена в ч. 3 ст. 159, ст. 159.1–159.3, 159.5, 159.6 и ч. 3 ст. 160 УК РФ. Иными словами, данный субъект, совершая хищение, несет ответственность только за мошенничество или присвоение и растрату, а остальные виды хищений, совершаемых этим субъектом, законодатель просто декриминализировал.

В доктрине на этот счет высказывались различные мнения. Наиболее известные из них мы попытаемся проанализировать в рамках этой работы. Так, одни авторы отмечают, что «законодатель совершенно справедливо посчитал, что у должностного хищения отсутствует свой специфический способ хищения; должностное (служебное) положение только облегчает совершение хищения, а пользуется должностное лицо или другой служащий теми способами, которые издавна известны и предусмотрены в мошенничестве и в присвоении или растрате» [3, с. 314]. Комментируя эту точку зрения, отметим, что Н. А. Лопашенко действительно точно подметила логику законодателя, хотя с такой постановкой решения проблемы мы согласны только отчасти, в первую очередь потому, что не разделяем мнение, что служебное по-

ложение лица, совершившего хищение, только облегчает его совершение. Зачастую лицо не решилось бы на хищение, если бы не заручилось своим служебным (должностным) положением. Кроме того, мы наблюдаем диссонанс, который сложился на практике и который доказывает необходимость введения уголовной ответственности для лиц, использующих свое служебное положение при совершении таких видов хищений, как кража и хищение предметов, имеющих особую ценность. По остальным видам хищений, таким как грабеж и разбой, вводить уголовную ответственность для исследуемого специального субъекта не имеет смысла.

Иной точки зрения по этому вопросу придерживаются Л. Д. Гаухман и М. П. Журавлев. Они, критически анализируя действующее законодательство, отмечают, что «совершение хищения чужого имущества должностным лицом с использованием своего служебного положения является самостоятельной формой хищения и может быть осуществлено вне форм мошенничества, присвоения и растраты» [4, с. 13]. С данной точкой зрения мы согласны, однако считаем, что делать это, вводя в действующее уголовное законодательство отдельную статью, подобную ст. 92 УК РСФСР, на сегодняшний день также не имеет смысла.

Современная правоприменительная практика действительно изобилует примерами, когда должностные лица, используя свое служебное положение, совершают различные виды хищений, например, распродают по заниженным ценам различные объекты недвижимости, получая за это незаконное вознаграждение. Зачастую уголовно-правовая оценка действий таких лиц не соответствует полностью характеру общественной опасности их деяний. Виновное лицо привлекается к ответственности за получение взятки, а признаки совершенного им хищения следователь

как бы «оставляет за кадром». Л. Д. Гаухман и М. П. Журавлев в своей работе выделяют и другие примеры из практики, доказывающие необходимость решения поставленной проблемы: «сообщения о выявленных многомиллиардных хищениях в «Оборонсервисе», навигационной системе «ГЛОНАСС», строительстве объектов в рамках подготовки к саммиту АТЭС во Владивостоке, строительстве олимпийских объектов в Сочи и многие другие» [4, с. 14].

Еще одним краеугольным камнем в работе правоприменителя, возникающим при квалификации хищения, совершенного лицом с использованием своего служебного положения, является проблема определения признаков этого специального субъекта. В доктрине единство мнений по этому вопросу отсутствует.

Общепринятой точкой зрения по упомянутой проблеме, обоснованной в научных исследованиях [5, с. 167; 6, с. 28] и закрепленной в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ, является та, которая предписывает «под лицами, использующими свое служебное положение при совершении хищения, понимать должностных лиц, обладающих признаками, предусмотренными пунктом 1 примечаний к статье 285 УК РФ, государственных или муниципальных служащих, не являющихся должностными лицами, а также иных лиц, отвечающих требованиям, предусмотренным пунктом 1 примечаний к статье 201 УК РФ (например, лицо, которое использует для совершения хищения чужого имущества свои служебные полномочия, включающие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческой организации)» [7, п. 29].

Однако имеются и альтернативные точки зрения по этому вопросу [3, с. 314; 8, с. 387; 9, с. 19–22], предлагающие расширить круг лиц, которые могут быть отнесены к анализируемому специальному субъекту. Согласно точке зрения этих ученых к названному перечню должны относиться:

– должностное лицо, понятие которого дано в примечании к ст. 285 УК РФ;

– государственный служащий или служащий органа местного самоуправления, не являющийся должностным лицом;

– лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации; служащий коммерческой или иной организации, не наделенный управленческими функциями.

Согласно третьей концепции [10, с. 307; 11, с. 404] к лицам, использующим свое служебное положение при совершении хищения, предлагается относить только должностных лиц и лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих организациях.

Наиболее обоснованной нам представляется позиция относительно определения круга субъектов хищений с использованием своего служебного по-

ложения, закрепленная в вышеуказанном Постановлении Пленума Верховного Суда РФ.

Продолжая обозначать круг проблем, возникающих при квалификации анализируемых в работе деяний, следует отметить, что в деятельности правоохранительных органов также встречаются случаи, когда общественно опасное деяние совершается лицом с использованием своего должностного положения, в результате чего оно привлекается к уголовной ответственности, тогда как просто физическое лицо за совершение подобного деяния не привлекалось бы к юридической ответственности совсем либо привлекалось бы к менее строгой административной или гражданско-правовой ответственности.

Так, например, приговором от 16 августа 2017 г. № 1-1256/2016 1-205/2017 [12] гр-ка С., занимающая должность старшего участкового уполномоченного полиции, являющаяся должностным лицом – представителем власти, наделенная в установленном законом порядке распорядительными полномочиями, т.е. обладающая объемом властных полномочий в отношении лиц, не находящихся от нее в служебной зависимости, за несоставление протокола об административном правонарушении и непривлечение к административной ответственности, при этом вводя потерпевшего Х. в заблуждение относительно привлечения последнего к административной ответственности в случае его отказа выполнить ее требования, похитила у него товары на общую сумму не менее 272 руб. и распорядилась ими по своему усмотрению. На основании вышеизложенного суд признал гр-ку С. виновной в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 159 УК РФ.

В своей жалобе гр-ка С., оспаривая конституционность привлечения ее к уголовной ответственности как лица, совершившего мошенничество с использованием своего служебного положения, в результате совершения которого похищено имущество стоимостью 272 руб., утверждает, что стоимость похищенного при мошенничестве с использованием служебного положения имущества должна быть хотя бы более-мнее соотносима со стоимостью похищенного имущества в крупном размере, а также указывает на то, что если бы она совершила преступление как простое физическое лицо, то была бы привлечена к административной ответственности по ст. 7.27 КоАП РФ.

По мнению специалистов, при совпадении объектов правовой охраны, т.е. при совпадении характера общественной опасности, критерием разграничения преступлений и правонарушений становится степень общественной опасности деяния. В теории уголовного права степень общественной опасности является количественной характеристикой общественной опасности. При определении степени общественной опасности учитываются в совокупно-

сти тяжесть причиненных последствий, форма вины, особенности субъекта преступления и ряд других обстоятельств [6, с. 52].

В теории уголовного права общепринятой является точка зрения, что «степень общественной опасности содеянного повышается, когда виновный при совершении преступления использует возможности своего служебного положения. В этой трактовке субъекта, использующего служебное положение, можно отметить единодушие как судей, так и ученых, что является в определенной степени свидетельством истинности вывода» [13, с. 5]. Эти же ученые указывают что «служебные полномочия, более того, возможности, имеющиеся у лица благодаря его службе, служебному авторитету, не только способны, но и на самом деле повышают общественную опасность совершаемого преступления. Даже оставаясь рядовым служащим, последний, находясь в системе служебной иерархии, имеет, как правило, возможность оказать содействие, повлиять, принять решение, действуя в рамках своих служебных полномочий, которыми не обладают лица, не являющиеся служащими организации» [13, с. 5].

В доктрине имеется точка зрения, которую мы, безусловно, разделяем, согласно которой «усиление ответственности в отношении лиц, использующих свое служебное положение при совершении специальных видов хищений, вполне оправданно. Оно обусловлено наличием у них комплекса особых правомочий в отношении соответствующих предметов, благодаря чему существенно облегчается процесс совершения преступления, значительно увеличиваются шансы его успешного доведения до конца, возможности сокрытия фактов незаконного изъятия соответствующих предметов» [14, с. 168]. Как мы уже отмечали, зачастую лица, не обладая таким комплексом правомочий, не решаются совершать хищения.

А. И. Бойцов в своем исследовании также справедливо, на наш взгляд, отмечает: «...одно дело, когда частное лицо, полагаясь только на свои особенности, вводит в заблуждение потерпевшего, и совсем другое, когда это делает должностное лицо, опираясь на свое

служебное положение: в последнем случае кроме посягательства на собственность осуществляется еще и посягательство на нормальное, отвечающее интересам общества отправление службы. Образно выражаясь, можно было бы сказать, что если в случаях кражи преступником вдвойне является тот, кто проникает с целью захвата имущества в жилище, то при мошенничестве таковым является «мошенник во власти», который в целях получения чужого имущества использует свое служебное положение» [15]. Мы полностью консолидируемся с этой точкой зрения, поскольку именно посягательство виновным лицом сразу на два объекта уголовно-правовой охраны характеризует его как наиболее общественно опасное.

С учетом вышеизложенного приходим к выводу, что степень общественной опасности мошенничества, совершенного лицом с использованием своего служебного положения (ч. 3 ст. 159 УК РФ), несоизмеримо выше не только мелкого хищения, ответственность за которое установлена законодателем в ст. 7.27 КоАП РФ [16], но и основного состава преступления – мошенничества, закрепленного законодателем в ч. 1 ст. 159 УК РФ.

Кроме того, считаем необходимым отметить, что в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 7.27 КоАП РФ [16] хищение чужого имущества признается мелким, если стоимость похищенного имущества не превышает 1000 руб. либо более 1000 руб., но не более 2500 руб. Административная ответственность установлена лишь за мелкое хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при отсутствии признаков квалифицированных и особо квалифицированных составов кражи, всех видов мошенничества, а также присвоения и растраты, закрепленных законодателем в соответствующих частях статей Особенной части УК РФ.

Все вышеизложенное позволяет нам утверждать, что в соответствии с действующим законодательством деяние лица, совершившего мошенничество с использованием своего служебного положения, вне зависимости от стоимости похищенного имущества должно квалифицироваться по ч. 3 ст. 159 УК РФ.

Пристатейный библиографический список

1. Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27 октября 1960 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Российская газета. 1996. 18 июня.
3. *Лопашенко Н. А.* Посягательства на собственность : монография. М. : НОРМА ; Инфра-М, 2012.
4. *Гаухман Л. Д., Журавлев М. П.* К вопросу о понятии хищения // Уголовное право. 2014. № 6.
5. *Любимов А. А.* Преступления против собственности, совершенные с использованием служебного положения : вопросы законодательства и правоприменения // Общество и право. 2010. № 1.
6. *Скляров С. В., Склярова Н. Д.* Уголовная ответственность за хищение, совершенное лицом с использованием своего служебного положения // Законы России : опыт, анализ, практика. 2013. № 10.
7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 2.

8. Уголовное право России : части Общая и Особенная : учебник / под ред. А. И. Рарога. 6-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби ; Проспект, 2008.

9. *Кочои С. М.* Уголовное право. Общая и Особенная части : Краткий курс. М. : КОНТРАКТ ; Волтерс Клувер, 2010.

10. Уголовное право : часть Общая, часть Особенная / под ред. Л. Д. Гаухмана, Л. М. Колодкина, С. В. Максимова. М. : Юриспруденция, 1999.

11. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть : учебник / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, А. И. Рарога, А. И. Чучаева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : КОНТРАКТ ; Инфра-М, 2008.

12. URL: https://sudact.ru/regular/doc/8zSaSKWxislO/?regular-txt=Сеземина+О.М.®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo=Статья+159.+Мошенничество%28УК+ПФ%29®ular-doc_type=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=®ular-judge=&_id=1554830058891&snippet_pos=100#snippet (дата обращения: 28.05.2019).

13. *Иногамова-Хегай Л., Черобедов С.* Квалификация преступлений, совершенных с использованием служебного положения // Уголовное право. 2008. № 4.

14. *Прохорова М. Л., Дербок З. Г., Куксин И. Н.* Использование должностным лицом своего служебного положения как признак, квалифицирующий различные виды хищений // Научные ведомости. 2014. № 16 (187). Вып. 29.

15. *Бойцов А. И.* Преступления против собственности. СПб. : Юридический центр Пресс, 2002 // SciCenter. online : сайт. URL: <https://scicenter.online/ugolovnoe-pravo-rossii-scicenter/moshennichestvo-82391.html> (дата обращения: 28.05.2019).

16. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 декабря.

References

1. Criminal Code of the RSFSR (approved by the Supreme Council of the RSFSR on 27 October 1960) // Bulletin of the Supreme Council of the RSFSR. 1960. No. 40. Art. 591.

2. Criminal Code of the Russian Federation of 13 June 1996 No. 63-FZ // Rossiyskaya Gazeta. 18 June 1996.

3. *Lopashenko N. A.* Infringement of Property: Monograph. Moscow, 2012.

4. *Gaukhman L. D., Zhuravlev M. P.* On the Concept of Theft // Criminal Law. 2014. No. 6.

5. *Lyubimov A. A.* Crimes Against Property Committed with the Use of Official Position: Issues of Lawmaking and Law Enforcement // Society and Law. 2010. No. 1.

6. *Sklyarov, S. V., Sklyarova N. D.* Criminal Liability for Theft Committed by a Person Using His Official Position // Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2013. No. 10.

7. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 30 November 2017 No. 48 "On the Court Practice on Affairs About Swindle, Assignment and Waste" // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 2018. No. 2.

8. Criminal Law of Russia: General and Special Parts: Textbook / Ed. by A. I. Rarog. 6th ed. Moscow, 2008.

9. *Kochoi S. M.* Criminal Law: General and Special Parts: A Short Course. Moscow, 2010.

10. Criminal Law: General Part, Special Part / Ed. by L. D. Gaukhman, L. M. Kolodkin, S. V. Maksimov. Moscow, 1999.

11. Criminal Law of the Russian Federation. General Part: Textbook / Ed. by L. V. Inogamova-Khegay, A. I. Rarog, A. I. Chuchayev. 2nd ed. Moscow, 2008.

12. URL: https://sudact.ru/regular/doc/8zSaSKWxislO/?regular-txt=Stamina+O.М.®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo=Article+159.+Мошенничество%28УК+ПФ%29®ular-doc_type=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=®ular-judge=&_id=1554830058891&snippet_pos=100#snippet (date of the application: 28.05.2009).

13. *Inogamova-Khegay L., Cherebedova C.* Qualification of Crimes with Use of Official Position // Criminal Law. 2008. No. 4.

14. *Prokhorova M. L., Denbok Z. G., Kuksin I. N.* The Use by an Official of His Official Position as a Sign Classifying the Different Types of Theft // Scientific Bulletin. 2014. No. 16 (187). Issue 29.

15. *Boytsov A. I.* Crime Against Property. St. Petersburg, 2002. URL: <https://scicenter.online/ugolovnoe-pravo-rossii-scicenter/moshennichestvo-82391.html> (date of the application: 28.05.2009).

16. Code of the Russian Federation on Administrative Offences of 30 December 2001 No. 195-FZ // Rossiyskaya Gazeta. 31 December 2001.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ ГЕНОМНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РАСТЕНИЕВОДСТВЕ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ФРГ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-62-67>

Актуальность статьи связана с тем, что в настоящее время законодательная регламентация применения геномных технологий в растениеводстве не позволяет в полной мере обеспечить безопасность осуществления генно-инженерной деятельности в России, что обуславливает целесообразность обращения к зарубежному опыту. Предмет статьи составляют правовые нормы законодательных и подзаконных нормативных правовых актов ФРГ, устанавливающих систему органов государственного управления в сфере генно-инженерной деятельности и основные направления их функционирования. Цель статьи состоит в научном анализе административно-правового регулирования генно-инженерной деятельности в растениеводстве по законодательству ФРГ для выявления перспектив заимствования соответствующего опыта. При подготовке статьи использовались общие и частные научные методы познания объективной действительности, к которым относятся анализ, синтез, формально-юридический и сравнительно-правовой методы, а также иные методы научного познания. В результате проведенного исследования сформулирована авторская позиция о том, что существует определенный потенциал для заимствования зарубежного опыта и использования его в России в части реализации возможности учреждения координационно-совещательных органов, специально уполномоченных на консультирование органов исполнительной власти по вопросам осуществления управленческой деятельности в области генной инженерии. В качестве вывода сформулировано заключение о большей детализации правил осуществления генно-инженерной деятельности в законодательстве ФРГ и наличии специальных норм, затрагивающих требования к растениеводству, что актуально для регистрационных процедур и применения административной ответственности и может послужить ориентиром для введения подобных правил в России.

**СОКОЛОВ
Александр Юрьевич**

доктор юридических наук,
профессор, заведующий
кафедрой административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии (г. Саратов)
aysockolov@mail.ru

**ЛАКАЕВ
Олег Анатольевич**

кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии (г. Саратов)
olegoleg81@mail.ru

*Исследование выполнено
при финансовой поддержке
Российского фонда
фундаментальных исследований
в рамках научного проекта
№ 18-29-14048.*

**Административно-правовое
регулирование;
применение геномных
технологий;
генно-инженерная
деятельность;
растениеводство;
законодательство ФРГ**

Aleksandr Yu. SOKOLOV

Doctor of Legal Sciences, Professor,
Head of the Department of
Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
(Saratov)

aysockolov@mail.ru

Oleg A. LAKAEV

Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the
Department of Administrative and
Municipal Law of the Saratov State
Law Academy (Saratov)

olegoleg81@mail.ru

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF GENOMIC TECHNOLOGIES IN CROP PRODUCTION ACCORDING TO THE LEGISLATION OF GERMANY

The relevance of the article is due to the fact that currently the legislative regulation of the use of genomic technologies in crop production does not allow to fully ensure the safety of genetic engineering in Russia, which makes it advisable to refer to foreign experience. The subject of the article is the legal norms of legislative and subordinate normative legal acts of Germany, establishing the system of public administration in the field of genetic engineering and the main directions of their functioning. The purpose of the article is the scientific analysis of administrative and legal regulation of genetic engineering activities in crop production under the legislation of Germany to identify the prospects of borrowing relevant experience. General and particular scientific methods of cognition

The study was carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research in the framework of the scientific project No. 18-29-14048.

Administrative and legal regulation; application of genomic technologies; genetic engineering; crop production; legislation of Germany

of objective reality, which include analysis, synthesis, formal legal and comparative legal methods, as well as other methods of scientific cognition, are used in the preparation of the article. As a result of the study, the authors' position is formulated that there is a certain potential for borrowing foreign experience and using it in Russia in terms of the possibility of establishing coordination and Advisory bodies specially authorized to advise the executive authorities on the implementation of management activities in the field of genetic engineering. As a conclusion, the conclusion is made about the greater detail of the rules of genetic engineering in the legislation of Germany and the presence of special rules affecting the requirements for crop production, which is important for registration procedures and the application of administrative responsibility and can serve as a guide for the introduction of such rules in Russia.

Начиная с 90-х гг. XX в. в России и в мире наблюдается повышение интереса со стороны законодателя к правовой регламентации разработки, производства и реализации продукции животноводства и растениеводства, выращенной с использованием методов геной инженерии. С одной стороны, применение традиционных методик в различных отраслях сельского хозяйства в целом обеспечивает потребности населения в продовольствии, однако использование новейших достижений генетики способствует повышению урожайности сельскохозяйственных культур, устойчивости их к вредителям, приспособлению к определенным климатическим условиям. Этим обуславливаются повышение эффективности агропромышленного производства, уменьшение затрат и соответственно снижение себестоимости продукции, минимизация рисков, связанных с возможными потерями урожая, что в свою очередь повышает физическую и экономическую доступность продуктов питания для широких слоев населения, а это является одним из показателей продовольственной безопасности. С другой стороны, иным показателем продовольственной безопасности являются качество и безопасность пищевой продукции. Недостаточная исследованность возможных последствий использования геномных технологий в растениеводстве для человека и окружающей среды создает риски для здоровья населения, включая возможную угрозу снижения репродуктивных способностей человека, для выживаемости объектов флоры и фауны, которым требуется приспособление к измененной посредством выращивания гено-модифицированной продукции растениеводства среде обитания.

В связи с этим большое значение приобретает законодательное регулирование гено-инженерной деятельности, которое направлено на создание единого правового механизма обеспечения безопасности при разработке и выпуске в окружающую среду гено-модифицированных организмов. В России

нормативно-правовая регламентация соответствующих правоотношений базируется на положениях Федерального закона от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О государственном регулировании в области гено-инженерной деятельности» [1], которым определяются задачи, основные направления и принципы государственного регулирования в области гено-инженерной деятельности, виды работ в данной области, устанавливаются положения, направленные на обеспечение безопасности гено-инженерной деятельности и затрагивающие осуществление мониторинга воздействия на человека и окружающую среду гено-инженерно-модифицированных организмов, контрольно-надзорную деятельность за ввозом на территорию Российской Федерации гено-инженерно-модифицированных организмов и семян, а также за выпуском гено-инженерно-модифицированных организмов в окружающую среду, сертификацию и декларирование ответственности продукции в области гено-инженерной деятельности, регистрационную и лицензионно-разрешительную деятельность в данной сфере.

Несмотря на то что указанным Федеральным законом регулируется широкий спектр вопросов, их детализация на законодательном уровне хотя и повышается в последнее время, но остается недостаточной для обеспечения баланса интересов широкого круга субъектов: граждан – потребителей пищевых продуктов, общества, государства, организаций агропромышленного комплекса и субъектов научно-исследовательской деятельности в области геной инженерии. Во исполнение Федерального закона «О государственном регулировании в области гено-инженерной деятельности» был принят ряд нормативных правовых актов подзаконного характера, которые оставляют открытыми многие вопросы административно-правового регулирования гено-инженерной деятельности в области растениеводства, поскольку специальная регламентация по данному

направлению применения геномных технологий не осуществляется.

Указанные обстоятельства актуализируют обращение к зарубежному опыту нормативно-правового регулирования генно-инженерной деятельности, которая в ряде экономически развитых государств Запада получила бóльшую детализацию, чем в России. Это может способствовать поиску направлений оптимизации правовой регламентации применения геномных технологий в растениеводстве в Российской Федерации. В частности, обращает на себя внимание законодательство ФРГ, определяющее порядок осуществления государственно-управленческой деятельности в области генной инженерии. Следует отметить, что бóльшая часть вопросов регулирования применения геномных технологий в ФРГ носит административно-правовой характер, поскольку в соответствующих нормативно-правовых актах закрепляются функции и полномочия органов исполнительной власти организационного, контрольно-надзорного и юрисдикционного характера.

Законодательство ФРГ о регулировании генной инженерии в существенной мере основывается на нормах и правилах, введенных Европейским союзом в целях защиты интересов каждого из его членов при разработке, перемещении внутри его территории и выпуске в окружающую среду организмов, полученных с использованием генно-инженерных технологий. Главная цель права Европейского союза и права ФРГ в данной сфере отношений состоит в обеспечении охраны здоровья граждан, окружающей среды, объектов флоры и фауны от предполагаемых отрицательных воздействий, обусловленных применением методов генной инженерии. Кроме того, единые правила разработки и выпуска в окружающую среду растений, модифицированных с применением методов генной инженерии, призваны гарантировать согласование интересов производителей продукции агропромышленного комплекса, выращивающих генно-инженерно-модифицированные растения, и тех, кто осуществляет свою деятельность без них.

К числу нормативных новелл, повлиявших на внутреннее законодательство стран – участниц Европейского союза, включая ФРГ, относится Директива 2015/412 Европейского парламента и Совета от 11 марта 2015 г. [2], предоставляющая право каждому из этих государств ввести на всей или части их территории ограничения или запреты на выращивание генно-инженерно-модифицированных растений. Данной Директивой санкционируется возможность отказа государств от возделывания ранее одобренных Европейским союзом сельскохозяйственных культур с генно-модифицированной структурой вследствие социально-экономических проблем и во исполнение целевых программ развития агро-

промышленного комплекса. На основании указанной Директивы в ФРГ был введен запрет на выращивание допущенных Европейским союзом генно-инженерно-модифицированных растений. Примечательно, что подобные запреты были введены и иными государствами Европейского союза, а также странами, в него не входящими. Так, в Российской Федерации после внесения дополнений в ст. 21 Федерального закона от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О семеноводстве» [3] введен запрет на ввоз и использование для посева семян «растений, генетическая программа которых изменена с использованием методов генной инженерии и которые содержат генно-инженерный материал, внесение которого не может являться результатом природных (естественных) процессов, за исключением посева (посадки) таких семян при проведении экспертиз и научно-исследовательских работ».

Разрешенная в ФРГ деятельность в области применения геномных технологий в растениеводстве и животноводстве регламентирована Законом о регулировании генной инженерии от 20 июня 1990 г. (в ред. от 17 июля 2017 г.) [4] (далее – Закон о генной инженерии). Указанным нормативным правовым актом определяются субъекты государственно-управленческой деятельности в области применения геномных технологий, к которым относятся федеральное правительство; Федеральное министерство продовольствия и сельского хозяйства; специально уполномоченные на применение Закона о генной инженерии органы федеральных земель (а при их отсутствии – правительства федеральных земель); вышестоящий по отношению к органам федеральных земель уполномоченный орган (Федеральное ведомство по защите прав потребителей и безопасности пищевых продуктов); Центральная комиссия по биологической безопасности.

Следует отметить значительную роль существующей с 1978 г. и действующей на нештатной основе Центральной комиссии по биологической безопасности в деле координации деятельности центральных органов исполнительной власти по государственному регулированию в области генной инженерии; с 1990 г. правовое положение данной Комиссии определено нормативно. Ее организация и компетенция урегулированы в Положении о Центральной комиссии по биологической безопасности от 30 октября 1990 г. (в ред. от 31 августа 2015 г.) [5]. Члены данной Комиссии назначаются Федеральным министерством продовольствия и сельского хозяйства по согласованию с федеральными министерствами образования и науки, экономики и энергетики, труда и социальной защиты, здравоохранения и окружающей среды, охраны природы, строительства и ядерной безопасности после консультаций с правительствами федераль-

ных земель. Она действует при Федеральном ведомстве по защите прав потребителей и безопасности пищевых продуктов. Кадровый состав Комиссии ориентирован на максимально эффективное решение вопросов в области обеспечения безопасности генно-инженерной деятельности, поскольку в нее должны входить 12 экспертов, имеющих международный опыт в области микробиологии, клеточной биологии, вирусологии, генетики, селекции растений, гигиены, экологии, токсикологии и техники безопасности; из них по меньшей мере семь должны работать в области рекомбинации нуклеиновых кислот; каждая из этих областей должна быть представлена как минимум одним экспертом, а в области экологии – как минимум двумя экспертами. Комиссия рассматривает и оценивает вопросы, связанные с безопасностью генно-инженерной деятельности, дает рекомендации и консультирует федеральное правительство и органы государственной власти федеральных земель по вопросам, касающимся безопасности генно-инженерной деятельности. Вынося свои рекомендации, Комиссия должна также учитывать состояние международных разработок в области генной инженерии (§§ 4, 5 Закона о генной инженерии).

Особенность работы федерального правительства в области регулирования генно-инженерной деятельности, включая и сферу растениеводства, состоит в том, что она не может осуществляться без согласования с вышеуказанной Комиссией. Федеральное правительство после консультаций с Комиссией уполномочено принимать постановления, определяющие правила обеспечения безопасности в организациях, осуществляющих работы в области генной инженерии, в том числе правила установки и эксплуатации технического оборудования в целях обеспечения соответствия ее требованиям безопасности и гигиены труда; устанавливать перечень необходимых мер по контролю рабочих зон для выявления загрязнения генетически модифицированными организмами, мер предосторожности по предотвращению попадания генетически модифицированных организмов в руки посторонних лиц или потери их иным образом, правила хранения генетически модифицированных организмов и др. (§ 30 Закона о генной инженерии).

Интерес представляет также законодательное регулирование регистрационной, лицензионно-разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в области генной инженерии в сфере растениеводства, а также применение мер административного принуждения, включая меры административной ответственности.

Соответствующие полномочия возложены на Федеральное ведомство по защите прав потребителей и безопасности пищевых продуктов и уполномоченные органы исполнительной власти федеральных земель.

Регистрационная деятельность в области применения методов генной инженерии в растениеводстве осуществляется по ряду направлений:

1) ведение регистра местонахождения культивируемых генно-инженерно-модифицированных растений для целей мониторинга возможного негативного воздействия данных организмов на охраняемые законом объекты. Организации, осуществляющие соответствующую деятельность, для целей ведения регистра обязаны предоставлять информацию о названии генетически модифицированного организма, о его генетически модифицированных свойствах, об участке и о периоде выращивания данного организма. Информация из этого регистра является общедоступной (§ 16а Закона о генной инженерии);

2) осуществление регистрации растений, на которых должны выполняться генно-инженерные работы второго уровня безопасности (генно-инженерные работы, представляющие низкий риск для здоровья человека или окружающей среды). Для регистрации таких растений необходимо предоставить информацию о местонахождении объекта генной инженерии, а также наименование и адрес организации, информацию о руководителе проекта и проведении необходимой экспертизы, о должностных лицах организации, обеспечивающих биологическую безопасность; описание существующего или планируемого к использованию генно-инженерного оборудования и его эксплуатации; информацию об оценке риска и описание предполагаемых генно-инженерных работ, а также необходимые средства и меры предосторожности, в частности меры по защите работников; информацию о количестве персонала и его подготовке, планы действий в чрезвычайных ситуациях и др. (§§ 10, 12 Закона о генной инженерии).

Лицензионно-разрешительная деятельность осуществляется в отношении:

1) строительства и эксплуатации объекта генной инженерии. Соответствующая лицензия выдается, если руководитель работ и должностные лица, обеспечивающие биологическую безопасность, обладают знаниями, необходимыми для выполнения их задач, и могут выполнять обязательства, возложенные на них; приняты меры предосторожности для обеспечения требуемого уровня безопасности; отсутствуют основания полагать, что организация будет осуществлять разработку и производство биологического оружия (§ 11 Закона о генной инженерии);

2) выпуска генно-модифицированной продукции на рынок. Лицензия предоставляется, если приняты все необходимые меры предосторожности в соответствии с достигнутым уровнем техники и науки; гарантировано отсутствие неоправданного вредного воздействия на охраняемые законом интересы. Особенность данного лицензионного производства со-

стоит в том, что в нем участвуют не только соискатель лицензии и Федеральное ведомство по защите прав потребителей и безопасности пищевых продуктов. Для проведения консультаций перед принятием решения о выпуске продукции на рынок привлекаются Федеральное агентство по охране природы и ряд научно-исследовательских институтов (Федеральный институт оценки риска, Институт Роберта Коха и др.). Кроме того, перед выдачей разрешения на выпуск необходимо запросить справку из органа федеральной земли, уполномоченного осуществлять государственное регулирование в области генно-инженерной деятельности (§§ 14, 16 Закона о генной инженерии).

В рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности Федеральное ведомство по защите прав потребителей и безопасности пищевых продуктов и уполномоченные органы исполнительной власти федеральных земель вправе применять контрольно-предупредительные, административно-пресекающие и административно-восстановительные меры при осуществлении проверок организаций, осуществляющих деятельность в области генной инженерии, включая и сферу растениеводства. В этих целях Федеральное ведомство по защите прав потребителей и безопасности пищевых продуктов дает обязательные для выполнения указания, направленные на предупреждение возможных нарушений законодательства ФРГ и Европейского союза и подзаконных нормативных правовых актов в области генной инженерии, а также на устранение последствий допущенных нарушений. Пресекающую направленность имеет полное или частичное запрещение эксплуатации объекта генной инженерии в случаях осуществления генно-инженерной деятельности без соответствующего уведомления или регистрации; если имеются основания для приостановления действия или отзыва лицензии в соответствии с административно-процессуальным законодательством; если средства обеспечения безопасности генно-инженерной деятельности недостаточны или перестали быть достаточными. Указанный орган вправе принять решение об утилизации всего или части оборудования, используемого для генно-инженерной деятельности, изготовленного, эксплуатируемого или модифицированного без необходимого разрешения; запретить выпуск соответствующего оборудования и размещение его на рынке при наличии достаточных оснований полагать, что условия для размещения его на рынке не выполнены (§ 26 Закона о генной инженерии).

В ФРГ генно-инженерная деятельность рассматривается как представляющая существенную угрозу общественной безопасности настолько, что могут быть ограничены отдельные конституционные права граждан, включая право на неприкосновенность

жилища. В целях неотложного предотвращения угроз общественной безопасности должностные лица органов исполнительной власти федеральных земель, уполномоченных в области генно-инженерной деятельности, могут осматривать принадлежащие гражданам жилые помещения в любое время суток (§ 25 Закона о генной инженерии).

За правонарушения в области генно-инженерной деятельности устанавливаются различные виды юридической ответственности, в том числе административная. Последняя в целом не носит систематизированный характер, поскольку составы административных правонарушений и административные наказания за их совершение содержатся во многих федеральных законах и законах федеральных земель. Так, административная ответственность за правонарушения в области генно-инженерной деятельности устанавливается непосредственно в Законе о генной инженерии (§ 38), где предусматривается возможность назначения штрафа в размере до 50 тыс. евро. Кроме того, в иных нормативных актах, принятых для обеспечения исполнения данного Закона, конкретизируется, нарушение каких положений этих актов является административно наказуемым по смыслу § 38 Закона о генной инженерии. Например, согласно § 20 Положения об уровнях и мерах безопасности при выполнении работ в области генной инженерии от 24 октября 1990 г. (в ред. от 31 августа 2015 г.) [6] к числу административных правонарушений относятся: непринятие мер по обеспечению соответствия оборудования, используемого для генно-инженерной деятельности, установленным требованиям обеспечения безопасности; нарушение требования об обеспечении доступности для понимания работниками организации инструкции по эксплуатации данного оборудования; непринятие мер по инструктированию работников или несвоевременное их инструктирование; непринятие мер по очистке сточных вод или предварительной обработке в установленном порядке отходов растений, на которых выполняются генно-инженерные работы второго уровня безопасности; непринятие мер по стерилизации жидких или твердых отходов генно-инженерной деятельности; непринятие мер по настройке оборудования таким образом, чтобы предотвратить выброс генномодифицированных организмов; перемещение оборудования или отходов генно-инженерной деятельности вне специальных контейнеров; непринятие мер по назначению должностных лиц, обеспечивающих биологическую безопасность.

Анализ правового регулирования генно-инженерной деятельности в сфере растениеводства в ФРГ позволяет установить определенный потенциал для заимствования соответствующего опыта и использования его в России. В отечественном законодательстве о генно-инженерной деятельности не регламентиро-

вана возможность учреждения координационно-совещательных органов, специально уполномоченных на консультирование органов исполнительной власти по вопросам осуществления управленческой деятельности в области генной инженерии. В этом отношении законодательная практика ФРГ и 40-летняя практика работы Центральной комиссии по биологической безопасности могут стать основой для поиска вариантов усовершенствования системы административно-правового регулирования генно-инженерной деятельности в сфере растениеводства.

Законодательство ФРГ о генно-инженерной деятельности, как и российское законодательство, ха-

рактеризуется нераздельным предметом регулирования относительно вопросов применения геномных технологий в растениеводстве и животноводстве. Вместе с тем большая детализация правил осуществления генно-инженерной деятельности в законодательстве ФРГ показывает наличие специальных норм, затрагивающих требования именно к растениеводству, что актуально прежде всего для регистрационных процедур и применения административной ответственности. Данный вопрос может быть также рассмотрен российским законодателем в целях установления возможности введения подобных правил в России.

Пристатейный библиографический список

1. Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4291.

2. Richtlinie 2015/412 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG zu der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen // Amtsblatt der Europäischen Union vom 13.3.2015, L 68.

3. Федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О семеноводстве» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5715; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4291.

4. Gesetz zur Regelung der Gentechnik vom 20. Juni 1990 in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Dezember 1993, das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 geändert worden ist // BGBl. 1993. I S. 2066; BGBl. 2017. I S. 2421.

5. Verordnung über die Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit vom 30. Oktober 1990 in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1996, die zuletzt durch Artikel 56 der Verordnung vom 31. August 2015 geändert worden ist // BGBl. 1996. I S. 1232; BGBl. 2015. I S. 1474.

6. Verordnung über die Sicherheitsstufen und Sicherheitsmaßnahmen bei gentechnischen Arbeiten in gentechnischen Anlagen vom 24. Oktober 1990 in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. März 1995, die zuletzt durch Artikel 57 der Verordnung vom 31. August 2015 geändert worden ist // BGBl. 1995. I S. 297; BGBl. 2015. I S. 1474.

References

1. Federal Law of 5 July 1996 No. 86-FZ "On State Regulation in the Field of Genetic Engineering" (as amended on 3 July 2016) // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 28. Art. 3348; 2016. No. 27 (part 2). Art. 4291.

2. Directive 2015/412 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 amending Directive 2001/18/EC on the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of genetically modified organisms (GMOs) in their territory // Official Journal of the European Union of 13.3.2015, L 68.

3. Federal Law of 17 December 1997 No. 149-FZ "On Seed Production" (as amended on 3 July 2016) // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1997. No. 51. Art. 5715; 2016. No. 27 (part 2). Art. 4291.

4. Genetic Engineering Act of 20 June 1990, as amended by the Notice of 16 December 1993, last amended by Article 3 of the Law of 17 July 2017 // BGBl. 1993. I S. 2066; BGBl. 2017. I S. 2421.

5. Regulation of the Central Commission for Biosafety of 30 October 1990, as promulgated on 5 August 1996, last amended by Article 56 of the Regulation of 31 August 2015 // BGBl. 1996. I S. 1232; BGBl. 2015. I S. 1474.

6. Ordinance on Safety Levels and Safety Measures for Genetic Engineering in Genetic Engineering of 24 October 1990, as promulgated on 14 March 1995, last amended by Article 57 of the Regulation of 31 August 2015 // BGBl. 1995. I S. 297; BGBl. 2015. I S. 1474.

ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА И СИСТЕМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-68-74>

Актуальность темы статьи: в современных условиях основным источником доходов граждан является заработная плата. Однако возникают проблемы в основаниях установления размера заработной платы и критериев, от которых зависит ее размер. Например, работодатели, в том числе в лице органов государственной власти, устанавливают величину стимулирующих выплат или поощрительных выплат по основаниям, от которых зависит размер тарифных ставок или окладов (должностных окладов). В результате возникает путаница в правовых основаниях установления заработной платы. Большое количество исследований в постсоветский период посвящено правовому регулированию заработной платы в целом, а также стимулирующих и поощрительных выплат, однако комплексные исследования правовых оснований установления вознаграждения за труд и систем оплаты труда отсутствуют, что является актуальной темой в условиях рыночной экономики. Предметом исследования в статье являются нормы трудового права, регулирующие отношения в сфере установления размера вознаграждения за труд, компенсационных выплат, стимулирующих и поощрительных выплат, а также систем оплаты труда. Целью исследования является комплексное рассмотрение трех компонентов заработной платы: вознаграждения за труд, компенсационных выплат и стимулирующих (поощрительных) выплат, правовые основания их установления, а также понятие, структура и правовые основания установления систем оплаты труда. Методологической основой исследования выступают общенаучные и специальные методы исследования: диалектический, исторический, системный, сравнительно-правовой, аналитический, логический методы научного познания, а для формулирования выводов применены такие методы, как анализ и синтез. Содержание и новизна статьи заключаются в комплексном анализе правового регулирования вознаграждения за труд: критериев, от которых зависит его величина: квалификация работника, сложность, количество и качество выполняемой работы; правовых оснований установления компенсационных выплат – за условия труда, отклоняющиеся от нормальных; правовых оснований стимулирующих и поощрительных выплат. Проанализировано правовое регулирование систем оплаты труда, основными элементами которых являются тарифные ставки, оклады (должностные оклады), доплаты и надбавки компенсационного характера, системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования. Такой комплексный анализ позволил выявить пробелы в правовых основаниях установления стимулирующих и поощрительных выплат, отсутствие определения понятия системы оплаты труда, неполную взаимосвязь между структурой заработной платы и структурой систем оплаты труда. Основные результаты и область их применения: внесены предложения по совершенствованию трудового законодательства в сфере правового регулирования заработной платы с целью устранения пробелов в определении терминологии и установления взаимосвязи между заработной платой и системами оплаты труда. В статье сформулированы авторские дефиниции понятий «заработная плата», «компенсационные выплаты», «стимулирующие выплаты», «поощрительные выплаты», «система оплаты труда». Данные авторские предложения позволят повысить эффективность правового регулирования

**КОСАКОВСКАЯ
Елена Ивановна**

главный специалист
Центра трудовых отношений
и социального партнерства
Института профсоюзного движения
Академии труда и социальных
отношений (г. Москва)
eik71@yandex.ru

**Заработная плата;
вознаграждение за труд;
квалификация работника;
тарифные ставки; оклады;
компенсационные выплаты;
стимулирующие выплаты;
поощрительные выплаты;
системы оплаты**

отношений в сфере заработной платы в части установления конкретных величин тарифных ставок, окладов (должностных окладов), компенсационных, стимулирующих и поощрительных выплат. Выводы: автор отмечает, что размер вознаграждения за труд зависит прежде всего от квалификации работника, которая позволяет ему выполнять работу определенной сложности, количества и качества. Тарифные ставки и оклады (должностные оклады) по своей экономической и правовой сущности являются видами вознаграждения за труд. Поэтому автором предложено скорректировать дефиниции, на основании которых размер тарифных ставок и окладов (должностных окладов) зависит в том числе от квалификации работника. Также сделаны выводы о различной природе вознаграждения за труд и иных выплат – компенсационных выплат, стимулирующих выплат и поощрительных выплат. Поскольку понятия «заработная плата» и «вознаграждение за труд» представляют собой плату за работу (труд), предлагается их сделать тождественными, в связи с чем дано новое определение понятия заработной платы, из которого в отдельные дефиниции выведены иные виды выплат – компенсационных, стимулирующих, поощрительных. Автором выявлена различная правовая природа стимулирующих и поощрительных выплат, в связи с чем даны их авторские дефиниции, в которых сформулированы правовые основания их установления. Также выявлена необходимость формулирования определения системы оплаты труда, которая представляет собой порядок и критерии установления конкретных размеров тарифных ставок, окладов (должностных окладов) и иных выплат, описанных в положении о системе оплаты труда. Автором определена структура системы оплаты труда, которая состоит из вознаграждения за труд в виде тарифных ставок, окладов (должностных окладов), компенсационных, стимулирующих и поощрительных выплат, а также сформулированы критерии для определения их размеров. По мнению автора, приведение понятий заработной платы и системы оплаты труда в соответствие друг с другом позволит обеспечить справедливость и обоснованность установления вознаграждения за труд, компенсационных, стимулирующих и поощрительных выплат.

Elena I. KOSAKOVSKAYA

Chief Specialist of the Center
for Labor Relations and Social
Partnership of the Institute of Trade
Union Movement of the Academy
of Labor and Social Relations
(Moscow)
eik71@yandex.ru

**Wage;
remuneration for labor;
employee qualification;
tariff rates;
salaries;
compensation payments;
incentive payments;
wage systems**

SALARIES AND WAGE SYSTEMS: LEGAL ASPECTS

The relevance of the article: In modern conditions, wage is the main source of income of citizens. However, there are problems in the foundations of the establishment of their remuneration and the criteria which determine its size. For example, employers, including those represented by public authorities, set the amount of incentive payments or incentive payments on the grounds on which the amount of tariff rates or salaries (official salaries) depends. As a result, there is confusion in the legal basis for the establishment of wages. A large number of researches in the post-Soviet period are devoted to the legal regulation of wages in general, as well as incentive payments, but there are no comprehensive researches of the legal basis for the establishment of remuneration and remuneration systems, which is an important topic in a market economy. The subject of the researches in the article is the norms of labor law governing relations in the field of determining the amount of remuneration for labor, compensation payments, incentive and incentive payments, as well as wage systems. The purpose of the article is a comprehensive review of the three components of wages – remuneration, compensation and incentive (incentive) payments, the legal basis for their establishment, as well as the concept, structure

and legal basis for the establishment of remuneration systems. The methodology of the research is general scientific and special research methods: dialectical, historical, systemic, comparative legal, analytical, logical methods of scientific knowledge, and for the formulation of conclusions such methods as analysis and synthesis are used. The content and novelty of the article is a comprehensive analysis of the legal regulation of remuneration for work criteria, which determines its value – the qualification of the employee, the complexity, quantity and quality of work; the legal basis for the establishment of compensation payments – for working conditions that deviate from the normal; the legal basis of incentive and incentive payments. The legal regulation of remuneration systems, the main elements of which are tariff rates, salaries (official salaries), surcharges and extra charges of compensatory character, systems of surcharges and extra charges of stimulating character and system of awarding is analyzed. Such a comprehensive analysis revealed gaps in the legal basis for the establishment of incentive and incentive payments, the lack of a definition of the wage system, the incomplete relationship between the structure of wages and the structure of wage systems. Main results and scope of their application: The proposals on improving the labor legislation in sphere of legal regulation of wages for the purpose of elimination of gaps in the definition of terminology and an establishment of interrelation between wages and wage systems. The article formulates the author's definitions of "wages", "compensation payments", "incentive payments", "remuneration system". These author's proposals will improve the efficiency of legal regulation of relations in the field of wages in terms of establishing specific values of tariff rates, salaries (official salaries), compensation, incentive payments. Summary: The author concludes that the amount of remuneration for work depends primarily on the qualification of the employee, which allows him to perform the work of a certain complexity, quantity and quality. Tariff rates and salaries (official salaries) on the economic and legal essence are types of remuneration for work. Therefore, the author proposed to adjust the definitions on the basis of which the size of the tariff rates and salaries (official salaries) depends, including on the qualification of the employee. Also, conclusions are made about the different nature of remuneration for work and other payments – compensation payments and incentive payments. As the term "wages" and "remuneration" are a fee for the work (labor), it is proposed to make them identical, therefore this new definition of wages, which in some definitions are derived other types of benefits – compensation, incentive. The author reveals the different legal nature of incentive payments, in connection with which their author's definitions are given, in which the legal grounds for their establishment are formulated. Also, the need to formulate a definition of the wage system, which is the procedure and criteria for establishing specific rates of tariffs, salaries (official salaries) and other payments described in the regulation on the wage system. The author defines the structure of the remuneration system, which consists of remuneration in the form of tariff rates, salaries (official salaries), compensation, incentive payments, as well as the criteria for determining their size. According to the author, bringing the concepts of wages and remuneration system in line with each other will ensure the fairness and validity of the establishment of remuneration, compensation, incentive payments.

Правовое регулирование заработной платы в Российской Федерации осуществляется прежде всего в Конституции РФ и ТК РФ.

Конституция РФ как акт высшей юридической силы гарантирует каждому вознаграждение за труд не ниже минимального размера оплаты труда (ст. 7 и 37) [1]. В ТК РФ вознаграждение за труд становится одним из

трех компонентов заработной платы, который дополняется компенсационными и стимулирующими выплатами (ч. 1 ст. 129 ТК РФ) [2]. Ряд ученых-юристов также выделяют в структуре заработной платы несколько составляющих. Например, Н. Г. Гладков разделяет заработную плату на три составные части [4, с. 298], а А. Я. Петров – на три составных элемента [5, с. 8].

Первый из трех компонентов заработной платы – вознаграждение за труд устанавливается в зависимости от четырех критериев: квалификации работника, количества, качества и сложности выполняемой работы [3, с. 8].

Эти четыре критерия и являются правовыми основаниями установления величины вознаграждения за труд [3]. Б. Г. Мазманова называет их зарплатообразующими факторами, которые позволяют (либо не позволяют) определять обоснованный и достойный размер заработной платы [6, с. 8]. По мнению автора, четыре вышеуказанных критерия не совсем точно называть зарплатообразующими, поскольку от них ставится в зависимость только один компонент заработной платы – вознаграждение за труд.

При подробном анализе сущности квалификации работника, сложности работы, количества и качества труда автором выявлено следующее: квалификация работника представляет собой готовность к труду по профессии работника, умеющего применять свои знания на практике и овладевшего определенными навыками в процессе труда, который определяется, как правило, стажем работы. Постоянно повторяющаяся деятельность развивает умение применять знания на практике и доводит владение навыками до автоматизма, что позволяет работнику быстрее и эффективнее решать поставленную задачу. Иными словами, чем более сложную и ответственную работу может выполнять работник с минимальными затратами времени, тем выше качество и количество его труда. Следовательно, умение выполнять сложную работу качественно и в срок зависит от уровня квалификации работника. Таким образом, вознаграждение за труд зависит исключительно от уровня квалификации работника, в соответствии с которой он может выполнять работу определенной сложности, количества и качества [3]. Иными словами, именно уровень квалификации работника позволяет ему выполнять работу определенной сложности, количества и качества.

Взаимосвязь уровня квалификации работника и способности им выполнять работу различной сложности, качества и в необходимом количестве была установлена российскими учеными еще в 80-е гг. прошлого столетия [7, с. 8].

Два других компонента заработной платы – компенсационные и стимулирующие выплаты существенно отличаются от вознаграждения за труд по своему целевому назначению и по правовому механизму их начисления [4, с. 298].

По мнению Н. Г. Гладкова, «вознаграждение за труд представляет собой не только первую и основную по значимости слагаемую часть заработной платы, но и необходимую ее часть. Так, заработная плата работника может быть сведена лишь к вознаграждению

за труд (тарифной ставке, окладу, должностному окладу) – без компенсационных и стимулирующих выплат. Но предположение о том, что заработная плата работника может состоять только из компенсационных и (или) стимулирующих выплат, при отсутствии вознаграждения за труд, следует признать абсурдным. Так, размер вознаграждения за труд в виде тарифной ставки или оклада (должностного оклада) работника является обязательным условием трудового договора» [4, с. 298].

Автор соглашается с мнением Н. Г. Гладкова о том, что тарифная ставка или оклад (должностной оклад) являются видами вознаграждения за труд.

По мнению автора, такой вывод вытекает из сравнительного анализа некоторых положений ТК РФ.

Законодатель в ст. 129 ТК РФ поставил вознаграждение за труд в зависимость от квалификации – знаний работника, умений использовать свои знания и способности в конкретном труде, а также от навыков, которые в совокупности позволяют работнику выполнять работу той или иной сложности, количества и качества. А ст. 132 ТК РФ прямо указывает на то, что оплата по труду зависит от квалификации работника, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда.

При этом в ч. 2 и 3 ст. 129 ТК РФ установлено, что тарифная ставка и оклад (должностной оклад) являются фиксированным размером оплаты труда, зависящим от выполнения работником норм труда или трудовых (должностных) обязанностей определенной сложности (или квалификации) за единицу времени без учета компенсационных, стимулирующих и социальных выплат.

Исходя из установленной автором взаимосвязи квалификации работника и сложности выполняемой им работы можно сделать вывод о том, что тарифная ставка, оклад, должностной оклад являются конкретными видами вознаграждения за труд и по мере роста квалификации работника и увеличения сложности выполняемой им работы размер тарифной ставки, оклада (должностного оклада) должен повышаться [8, с. 99].

Что касается компенсационных выплат, то в отличие от вознаграждения за труд они устанавливаются за условия, отклоняющиеся от нормальных, в которых осуществляется труд: климатические условия, загрязнение окружающей среды, вредные, опасные, а также условия, ведущие к повышенной интенсификации труда [8, с. 114–115].

И совсем иные основания для установления имеют стимулирующие и поощрительные выплаты. К сожалению, правовая сущность стимулирующих и поощрительных выплат в ТК РФ не раскрыта, ввиду чего в различных организациях данные виды выплат устанавливаются по основаниям, от которых зависит

вознаграждение за труд: за высококвалифицированный труд, особую сложность, а компенсационные выплаты – за высокую напряженность труда или его интенсификацию.

По мнению автора, следует различать стимулирующие выплаты, которые предваряют какое-либо полезное действие для организации, и поощрительные выплаты, которые выплачиваются по результатам деятельности подразделения или организации в целом. Например, стимулирующие выплаты могут устанавливаться за высокую организацию труда, наставничество, рационализаторские предложения, помощь другим работникам, инициативность работника, а поощрительные выплаты – по итогам деятельности подразделения или организации в целом за определенный период времени [8, с. 117].

Автор согласен с мнением Г. В. Хныкина о неточностях и избыточности употребления некоторых слов как в определении заработной платы [9, с. 365–366], так и в описании структуры систем оплаты труда [10, с. 30].

Выделяя основные признаки заработной платы, Г. В. Хныкин предлагает следующее определение: заработная плата – это установленное соглашением сторон систематическое денежное вознаграждение работника за выполнение им трудовой функции, которое работодатель обязан выплачивать по заранее установленным тарифным нормам с учетом индивидуального трудового вклада и не ниже минимального размера, установленного государством [9, с. 365–366].

По мнению Н. А. Абузяровой, заработная плата представляет собой оплату работодателем предоставленной работником рабочей силы в зависимости от результативности труда, квалификации, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы [11].

Соглашаясь с мнением ученых о том, что понятие «вознаграждение» подразумевает под собой «награду» за труд и не отражает сущности заработной платы [12, с. 8], автор считает, что слово «заработная» означает заработанный работником своим трудом определенный размер платы за свой труд. То, что заработано, не может являться наградой. Также не совсем точно отождествлять установление размера заработной платы с результатами труда, которые, по мнению автора, относятся к оплате в рамках гражданско-правовых отношений, тогда как основанием для выплаты заработной платы должны являться не результаты работы, а процесс труда, что является одним из признаков трудовых правоотношений.

Безусловно, понятие вознаграждения за труд не отражает правовой сущности заработной платы, однако оно присутствует в ст. 37 Конституции РФ в качестве гарантии каждому такового не ниже МРОТ.

Следует отметить, что термин «вознаграждение» использовался в Кодексе законов о труде (КЗоТ)

1918 г., а также в КЗоТ РСФСР 1922 и 1971 гг. В частности, при определении размера вознаграждения для каждой группы и категории работников принимались во внимание следующие критерии: тяжесть труда, опасность условий, в которых труд производится, сложность и точность производимой работы, степень самостоятельности и ответственности, а также требуемая для ее выполнения степень обученности и опытности.

Сопоставляя положение ст. 59 КЗоТ 1918 г. с определением заработной платы в ст. 129 ТК РФ, можно отметить, что размер вознаграждения трудящегося в КЗоТ 1918 г. зависел не только от сложности и точности выполняемой работы, а также степени самостоятельности и ответственности за ее выполнение, т.е. непосредственно от выполненной работы и уровня квалификации трудящегося, определяемого степенью обученности и опытности, но и от условий труда, в которых труд производился, – опасности. Также учитывалась тяжесть труда. Таким образом, правовые основания установления вознаграждения за труд в действующем законодательстве, с одной стороны, сопрягаются с таковыми в КЗоТ 1918 г., с другой – не содержат опасных условий труда, которые в ТК РФ отнесены к компенсационным выплатам, а также тяжести труда, не используемого в качестве основания установления последних в действующем ТК.

Можно отметить также следующее: термин «заработная плата» буквально означает «выплачиваемую за работу», «плату за работу», «заработанную». Отдельно взятое слово «вознаграждение» является синонимом слова «награда». Однако словосочетание «вознаграждение за труд» подразумевает награду за труд, т.е. волю того, кто награждает, но именно за труд. Автор согласен с мнением ученых о том, что понятие заработной платы должно содержать признаки выплаты в рамках трудовых правоотношений, т.е. периодичность, своевременность, но главный отличительный признак заработной платы – это выплата не за конкретный результат труда, а за труд, который осуществляется не однократно, а длительно, т.е. является процессом. Критериями величины заработной платы как выплаты за процесс труда являются сложность и качество труда, а также ответственность и самостоятельность работника при его выполнении, определяемые уровнем квалификации работника.

Таким образом, представляется целесообразным вывести из определения понятия заработной платы выплаты, не имеющие непосредственного отношения к труду; дать отдельные определения компенсационным выплатам, стимулирующим выплатам и поощрительным выплатам, а также определить основания для их установления. Также, по нашему мнению, выплаты за условия труда и другие выплаты следует называть только так: компенсационные выплаты,

стимулирующие выплаты, поощрительные выплаты, т.е. исключить из определений данных понятий слова «доплаты», «надбавки», а также слова «компенсационного характера», «стимулирующего характера».

В связи с вышеизложенным автором предлагаются следующие определения:

«Заработная плата – ежемесячное денежное вознаграждение за труд по трудовой функции определенной сложности, ответственности и качества в зависимости от уровня квалификации работника. Минимальная заработная плата не может быть ниже минимального размера оплаты труда.

Конкретная величина заработной платы устанавливается в виде тарифной ставки, оклада или должностного оклада.

Компенсационные выплаты – это дополнительные выплаты к заработной плате за особые условия, в которых работник выполняет трудовую функцию, требующие от него дополнительных материальных затрат, связанных с восстановлением физических и психических сил.

Стимулирующие выплаты – это дополнительные выплаты к заработной плате, стимулирующие работника к определенным действиям, способствующим эффективной деятельности подразделения или организации в целом.

Поощрительные выплаты – это дополнительные выплаты к заработной плате, которые поощряют работника за вклад в эффективность деятельности подразделения или организации в целом».

Теперь обратимся к системам оплаты труда, которые в соответствии с абз. 2 ст. 135 ТК РФ должны включать в себя конкретные размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплат и надбавок компенсационного характера, системы доплат и надбавок стимулирующего характера, системы премирования.

Учитывая, что тарифные ставки, оклады, должностные оклады являются видами вознаграждения за труд, структура заработной платы включает в себя тарифные ставки, оклады (должностные оклады), компенсационные выплаты и стимулирующие выплаты.

Таким образом, структура систем оплаты труда сходна со структурой заработной платы, определенной в ст. 129 ТК РФ, но формально не является идентичной.

Следует отметить, что в абз. 2 ст. 135 ТК РФ описана структура систем оплаты труда, однако отсутствует определение данного понятия, а также основания установления размеров каждого компонента системы оплаты труда. По мнению автора, вследствие того, что структура заработной платы схожа со структурой системы оплаты труда, целесообразно компоненты обеих структур привести в соответствие друг с другом.

Автору представляется целесообразным сформулировать определение системы оплаты труда и основания установления различных выплат:

«Система оплаты труда – это порядок и критерии установления конкретных размеров тарифных ставок, окладов (должностных окладов), компенсационных выплат, стимулирующих выплат и поощрительных выплат, описанных в положении о системе оплаты труда организации.

Система оплаты труда состоит из следующих элементов: тарифные ставки, оклады, должностные оклады, тарифные разряды, уровни квалификации, подуровни квалификации (при необходимости), межуровневые (межразрядные) коэффициенты, компенсационные выплаты, стимулирующие выплаты, поощрительные выплаты и критерии определения их величин.

Компенсационные выплаты устанавливаются за работу в особых климатических условиях; за условия работы на территориях, подвергшихся радиационному загрязнению; за вредные и опасные условия труда; за повышенную интенсификацию труда, связанную с выполнением дополнительной работы в рамках установленной продолжительности рабочего времени; за выполнение работы за пределами установленной продолжительности рабочего времени – сверхурочную работу, работу в ночное время, работу в выходные и нерабочие праздничные дни и другую работу.

Стимулирующие выплаты устанавливаются за наставничество, помощь другим работникам, высокую организацию труда, изобретения, открытия и другие действия работников, способствующие эффективности деятельности подразделения или организации в целом.

Поощрительные выплаты устанавливаются за конкретный вклад каждого работника в деятельность подразделения или организации в целом по итогам работы за месяц, квартал, год.

Системы оплаты труда и минимальные размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов) по тарифным разрядам или уровням квалификации, компенсационных выплат, стимулирующих выплат, поощрительных выплат устанавливаются отраслевыми соглашениями.

Конкретные размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), компенсационных выплат, стимулирующих выплат, поощрительных выплат устанавливаются коллективными договорами на основании отраслевого соглашения».

Таким образом, взаимосвязь определений понятий заработной платы и системы оплаты труда позволит работодателю устанавливать обоснованные размеры тарифных ставок, окладов, должностных окладов, компенсационных выплат, а также стиму-

лизовать и поощрять работников к эффективности работы всей организации; в свою очередь, работник сможет получать справедливую заработную плату, а также обоснованный размер компенсационных, стимулирующих и поощрительных выплат, основанный на транспарентных критериях установления их размеров.

По мнению автора, установление систем оплаты труда и минимальных размеров заработной платы, а также компенсационных и стимулирующих выплат в отраслевых соглашениях позволит повысить конкурентоспособность социально ответственных работодателей в рамках определенного вида деятельности (отрасли).

Пристатейный библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
3. *Косаковская Е. И.* Из чего состоит зарплата // Солидарность. 2017. № 33–40.
4. *Гладков Н. Г.* Реализация и защита трудовых прав, свобод и законных интересов работников : настольная книга профсоюзного работника и профсоюзного актива. 5-е изд., доп. и акт. М. : Проспект, 2018.
5. *Петров А. Я.* Заработная плата: практические аспекты трудового права. М. : ЭкОоникс, 2013.
6. *Мазманова Б. Г.* Оплата труда и трудовые отношения в России и за рубежом : учебное пособие. М. : Дело и Сервис, 2010.
7. Методические рекомендации по оценке сложности и качества работы специалистов (для установления квалификационных категорий и дифференциации окладов). М. : Экономика, 1989.
8. *Соколов О. В., Косаковская Е. И.* Защита прав работников в рамках социального партнерства в сфере труда : учебно-методическое пособие. М. : УИЦ МФП, 2017.
9. Трудовое право России : учебник / под ред. А. М. Куренного. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2019.
10. *Хныкин Г. В.* Проблемы правового регулирования заработной платы в современных условиях // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 3.
11. *Абузарова Н. А.* Заработная плата : правовое регулирование : монография. М. : РФ-Пресс, 2016.
12. *Мордачев В. Д.* Парадоксы справедливой заработной платы работников. Екатеринбург : Ажур, 2010.

References

1. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12 December 1993) // Rossiyskaya Gazeta. 25 December 1993.
2. Labor Code of the Russian Federation of 30 December 2001 No. 197-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 1 (part 1). Art. 3.
3. *Kosakovskaya E. I.* What Is the Salary // Solidarity. 2017. Nos. 33–40.
4. *Gladkov N. D.* Implementation and Protection of Labor Rights, Freedoms and Legitimate Interests of Workers: Handbook of Trade Union Workers and Trade Union Activists. 5th ed. Moscow, 2018.
5. *Petrov A. Ya.* Salary: Practical Aspects of Labor Law. Moscow, 2013.
6. *Mazmanova B. G.* Wages and Labor Relations in Russia and Abroad: Training Manual. Moscow, 2010.
7. Guidelines for Assessing the Complexity and Quality of Work of Specialists (to Establish Qualification Categories and Differentiation of Salaries). Moscow, 1989.
8. *Sokolov O. V., Kosakovskaya E. I.* Protection of Workers' Rights Within the Framework of Social Partnership in the Field of Labor: Educational and Methodical Manual. Moscow, 2017.
9. Labor Law of Russia: Textbook / Ed. by A. M. Kurennoy. 3rd ed. Moscow, 2019.
10. *Khnykin G. V.* Problems of the Legal Regulation of Wages in Modern Conditions // Labor Law in Russia and Abroad. 2017. No. 3.
11. *Abuzharova N. A.* Salary: Legal Regulation: Monograph. Moscow, 2016.
12. *Mordachev V. D.* Paradoxes of Fair Wages of Workers. Yekaterinburg, 2010.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СВЯЗИ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ КОНЦЕПЦИИ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

**КОРЕНЮК
Андрей Леонидович**

старший научный сотрудник
Университета прокуратуры
Российской Федерации (г. Москва)
poimuz@yandex.ru

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-75-81>

Актуальность: в условиях реализации курса на цифровизацию российской экономики эффективность работы правоохранительных органов тесно связана с поиском и обработкой нарастающих объемов как внутренней – нормативной, статистической, оперативной, учетной и иной служебной информации, так и мониторинга информационной медиа- и интернет-среды. Все это требует внедрения новейших программно-аппаратных средств и дальнейшего совершенствования правового регулирования правоохранительной деятельности, а также ее организации и межведомственного взаимодействия. Предмет статьи – прокурорская деятельность в условиях осуществления Концепции цифровой трансформации органов прокуратуры Российской Федерации. Цель работы – наметить пути совершенствования прокурорской деятельности в современной цифровой среде. Методология проведенного исследования опиралась на анализ действующего российского законодательства, документов стратегического планирования и межведомственных актов, а также российской и иностранной литературы. Основные результаты: выявлены проблемы нормативного регулирования реализации проекта цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры. Область их применения – весь спектр функций, возложенных на единую систему органов прокуратуры. Выводы: специфика прокурорской деятельности в цифровой среде заключается в оптимальном и адекватном каждой конкретной задаче и ситуации использовании информационно-коммуникационных технологий, реализации всех прокурорских функций с использованием современных программно-аппаратных средств. Кроме того, прокурорские работники в процессе профессиональной подготовки и переподготовки должны освоить и умело использовать все возможности автоматизированных информационных систем, предоставляющих информацию в цифровом виде, вести результативный профессиональный мониторинг цифровой информационной среды, интерпретируя в целях надзорной и иной установленной законом прокурорской деятельности полученные данные. В то же время реализация «цифровой» специфики в прокурорской деятельности сдерживается, с одной стороны, отставанием действующего законодательства, еще не вполне соответствующего цифровой эпохе, а с другой – необходимостью совершенствования нормативной базы цифровой трансформации, которая сама только формируется.

**Прокурор;
прокурорская деятельность;
информационное общество;
цифровизация;
надзор;
правоохранительная
деятельность;
цифровая трансформация**

Andrey L. KORENYUK

Senior Researcher at the University
of Prosecutor's Office of the Russian
Federation (Moscow)
poimuz@yandex.ru

**SOME ISSUES OF PROSECUTOR ACTIVITIES CONCERNING
THE IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT
OF DIGITAL TRANSFORMATION OF THE PROSECUTOR'S
AGENCIES**

Relevance: In terms of the implementation of the policy of digitalization of the Russian economy, the effectiveness of law enforcement is closely connected with the search and processing of increasing volumes as internal: regulatory,

**Prosecutor;
prosecutor activities;
information society;
digitalization;
supervision;
law enforcement;
digital transformation**

statistical, operational, accounting, and other proprietary information, and monitoring the media and Internet environment. All this requires the introduction of new software and hardware and further improvement of legal regulation of law enforcement activities, as well as its organization and interagency cooperation. The subject of the article is prosecutorial activities in terms of implementing the digital transformation of bodies of Prosecutor's office of the Russian Federation. The aim of this work is to identify ways to improve prosecutorial activities in the modern digital environment. The methodology of the conducted research was based on analysis of the current Russian legislation, strategic planning documents and interdepartmental acts, as well as Russian and foreign literature. Main results: Identification of problems of regulation of implementation of the project of digital transformation of bodies and organizations of Prosecutor's office. Area of application: A full range of functions assigned to a single system of bodies of Prosecutor's office. Conclusions: The specificity of the Prosecutor's activities in the digital environment is optimal and appropriate to each specific task and situation, the use of information and communication technologies, the implementation of all prosecutorial functions using modern software and hardware. In addition, prosecutors in the process of professional training and re-training must master and skillfully use all the features of automated information systems that provide information in digital form, carrying out efficient monitoring of the professional digital information environment, interpreting the purposes of oversight and other statutory activities of the Prosecutor's findings. At the same time, the implementation of "digital" information on the activities of public prosecutors is constrained, on the one hand, a lag of the current legislation, is not quite fit for the digital era, and with another – the need to improve the regulatory framework for digital transformation, which itself is being formed.

Развитие информационных отношений требует применения как уже отработанных и ставших привычными, так и новейших информационно-коммуникационных технологий в правоохранительной системе, включая и органы прокуратуры. Принято считать, что их активное использование становится «одним из ключевых направлений максимизации результативности деятельности» [1, с. 94]. Внедрение информационных технологий и телекоммуникаций в прокурорскую деятельность выступает в качестве неотъемлемого компонента ее оптимизации в оперативности прогнозирования оперативной обстановки, своевременном реагировании на правонарушения, разработке модели распределения сил и средств при решении ее оперативных задач, оптимизации управленческой структуры, планировании работы производственно-экономических служб и оценке результативности функционирования подразделений [2].

В настоящее время в российской прокуратуре активно ведется работа по созданию, развитию и внедрению информационных систем (ИС) во взаимодействии с другими правоохранительными органами для сбора и обработки учетно-регистрационной и статистической информации.

В научной литературе имеются предложения по внедрению нового программного обеспечения, которое могло бы повысить эффективность внесения

первичных статистических данных в соответствующие базы, а также являться существенным подспорьем в работе молодых специалистов, осуществляющих функции предварительного расследования [2, с. 237].

При этом решаются задачи по осуществлению надзора за оперативно-розыскной деятельностью, следствием и т.п., деятельностью правоохранительных органов в целом. Такие автоматизированные системы созданы для сбора и хранения больших объемов информации, ее оперативного получения в интерактивном режиме. Прокурорские работники пользуются автоматизированными: информационно-справочными системами (АИСС); информационно-поисковыми системами (АИПС); информационными системами (АИС); базами данных (АБД), а также справочно-правовыми системами (СПС «Гарант», «Консультант-Плюс», «Кодекс» и НТЦ «Система»). В меньшей степени в российских правоохранительных органах используются экспертные интеллектуальные системы поддержки принятия решений [3, с. 134].

Российские правоохранительные органы в 2018 г. использовали около 30 информационных служебных систем, предоставляющих информацию в цифровом виде, в том числе семь АИСС: «Гастролеры», «Грузы-ЖД», «Кадры», «Картотека-Регион», «Сводка», «Спецаппарат», «Наркобизнес» и 21 АИПС: «Автопо-

иск», «Антиквариат», «Аэропорт», «Банкир», «Вещь», «Досье», «Досье-Мошенник», «Криминал-И», «Криминал-И Адмпрактика», «Криминал-И Преступление», «Криминал-И ДТП», «Криминал-И Розыск», «Криминал-И Наказание», «Маньяк», «Насилие», «Номерные вещи», «ОВИР-Криминал», «Опознание», «Оружие», «Сейф», «ФР-Оповещение». Рост числа и разнообразия систем, используемых правоохранительными органами, и данных, в них содержащихся, с одной стороны, помогает в работе, но с другой – повышает требования к квалификации сотрудников, их умению ориентироваться в современной цифровой информационном среде [4, с. 25].

Технологическая модернизация органов прокуратуры Российской Федерации нацелена на формирование прозрачной высокотехнологичной среды взаимодействия прокуроров и гражданского общества в деле обеспечения результативности информационного сопровождения прокурорской надзорной деятельности. В ходе мониторинга интернет-среды прокуратуры регионов России принимают меры прокурорского реагирования по блокировке интернет-страниц с запрещенной информацией, отслеживают наркоситуацию, пресекают распространение в сети Интернет информации, пропагандирующей «зацепинг» и другие опасные увлечения среди несовершеннолетних, отслеживают сайты по продаже фальсифицированных лекарств, алкоголя, краснокнижных животных, запрещенных орудий лова и т.п. [5]. Прокуратура регулярно выступает с инициативами, предлагая, например, запустить круглосуточный дистанционный экологический мониторинг состояния полигонов и их санитарно-защитных зон [6]. В целом прокуратурами субъектов РФ, Университетом прокуратуры Российской Федерации накоплен определенный опыт по внедрению новых цифровых технологий, который требует системного обновления подходов к надзорной и иной деятельности органов прокуратуры с учетом цифровизации и текущих изменений законодательства [7, с. 7].

Для обеспечения работы прокурора в современной цифровой среде совместным приказом от 8 февраля 2018 г. № 68/56 Генеральной прокуратуры РФ и Министерства связи и массовых коммуникаций РФ был утвержден паспорт проекта цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры [9]. В соответствии с Концепцией цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года (далее – Концепция) таковая будет осуществляться в рамках государственной политики по созданию необходимых условий для развития цифровой экономики [7]. В то же время Концепция, нацеливая и определяя задачи цифровой трансформации, не содержит ее определения или хотя бы общего понимания. Здесь необходимо обратить внимание на понятийный ап-

парат, так как никакая «трансформация» «органов и организаций прокуратуры» невозможна без предварительного изменения соответствующего регулирования, прежде всего Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [10]. И эта задача в Концепции ставится.

Действующее российское законодательство также не содержит понятия цифровой трансформации. Оно применялось лишь в решениях ЕврАзЭС в рамках общей повестки глобальных вызовов [11], а также применительно к промышленности (разд. X «О подходах к цифровой трансформации промышленности государств-членов») [12]. Минэкономразвития России в своих планах (задача 5.3 Публичной декларации 2018 г.) ставит задачу «обеспечения условий для цифровой трансформации отраслей экономики и социальной сферы» [13], не рассматривая органы государственной власти и правоохранительные органы.

Общее современное понимание цифровой трансформации (*Digital Transformation (DX)*) разработано доктринально на стыке нескольких наук прежде всего в развитых странах, где такая трансформация началась раньше, чем в России. В современных исследованиях под *DX* необязательно понимается совокупность цифровых технологий. Чаще всего это их возможность, потенциал быстрее (эффективнее) решать традиционные проблемы, когда пользователи (граждане, предприниматели, органы власти) предпочитают новое цифровое решение старому [14, р. 280]. В условиях информационного общества стадия трансформации означает, что цифровое использование по своей природе обеспечивает новые типы инноваций и творчества в определенной области, а не просто усиливает и поддерживает традиционные методы [15, р. 173]. В более узком смысле, применимом к сфере государственного управления и правоохранительной деятельности, «цифровая трансформация» чаще всего относится к понятию безбумажного обращения или достижения «цифровой зрелости» [16, с. 9], затрагивающей как отдельные организации [17], так и целые социальные институты, включая органы власти (как правило, в рамках проектов *E-government*) [18, р. 29].

В основном в этом ключе и выполнены российские анализируемые документы. Отметим, что совершенствование информационно-коммуникационной составляющей в органах прокуратуры Российской Федерации началось несколько позже, чем, например, в ОВД или судах, где все последнее десятилетие активно решались вопросы развития информационно-аналитического обеспечения, была принята и в 2012–2014 гг. реализована Концепция создания единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России.

Однако в настоящее время темпы цифровизации в органах прокуратуры существенно ускорили-

лись, в том числе и в связи с увеличением объемов ее финансирования, за счет включения Генеральной прокуратуры РФ в 2019 г. в качестве соисполнителя в программу цифровой экономики.

В свою очередь, цели, поставленные в преамбуле Концепции, предполагают, что она «направлена на комплексную оптимизацию деятельности органов прокуратуры». В то же время предмет Концепции охватывает в основном лишь сферу электронного взаимодействия и вряд ли может затрагивать, а тем более «комплексно оптимизировать» всю многообразную деятельность прокуратуры. Мультипликативный эффект от внедрения цифровых технологий возможен, но не доказан и не прогнозировался, по крайней мере при разработке Концепции.

В разд. 1 Концепции ставится задача создания «цифровой экосистемы органов прокуратуры», которая помимо собственно цифровой среды будет включать «также правила и механизмы взаимодействия между собой органов прокуратуры, граждан, бизнеса, власти, международного сообщества». Традиционно такие «правила и механизмы» принято считать институциональной средой, которая может взаимодействовать с цифровой. Вопрос о том, станет ли результатом такого взаимодействия «цифровая экосистема органов прокуратуры», представляется дискуссионным.

Кроме того, Концепция ставит целью «преимущественное использование данных в цифровой форме», что связано с определенными проблемами. Так, в своей деятельности прокуроры чаще всего используют процессуальные и иные документы, статус которых «в цифровой форме» не всегда определен.

Концепция ставит задачу «формирования среды электронного взаимодействия с учетом потребностей граждан общества и государственных органов в получении качественных и достоверных сведений [выделено мной. – Прим. авт.]». В связи с этим еще предстоит определить потребности указанных субъектов взаимодействия, которые должны лечь в основу задач «комплексной оптимизации».

Концепция нацеливает на достижение в результате внедрения в деятельность органов прокуратуры Российской Федерации информационных технологий максимизации показателей удовлетворенности граждан качеством взаимодействия с прокуратурой. Ориентиром здесь может являться 90%-ная положительная оценка гражданами сервисов государственных услуг, предоставляемых МВД России в сфере информационно-справочной работы, обеспечения БДД, а также миграционных и паспортно-визовых вопросов [1, с. 95]. Прокуратура государственных услуг не представляет, следовательно, гражданам еще предстоит оценить, вероятно, возможности электронного взаимодействия: направление обращений и жалоб в электронном виде, своевременность реагирования

и получения на них ответов, наличие информации на сайтах прокуратур.

В разработке Концепции основной упор делается на «развитие цифровой инфраструктуры на основе применения российских информационно-телекоммуникационных технологий», что очень важно. Вместе с тем это труднореализуемая задача в силу очевидного и признаваемого технологического отставания России в информационной (программно-аппаратной) сфере.

Кроме того, задача «формирования новой технологической основы для исполнения полномочий органами прокуратуры» потребует дальнейшего совершенствования действующего законодательства. С другой стороны, следует признать, что уже сейчас активно ведется разработка соответствующей методической и технологической (программно-аппаратная часть) основы для формирования и развития компетенций сотрудников органов прокуратуры в сфере реализации своих полномочий в условиях цифровой экономики [9].

Приоритетным направлением целесообразно считать не столько «создание новых информационных ресурсов», как это нередко предлагается в литературе [1, с. 95], – их в целом достаточно, – а обеспечение их эффективного взаимодействия, включая внедрение систем интеллекта (аналогичных системам поддержки принятия решений), обеспечение актуальности и релевантности информации, оперативного доступа к ней. Здесь следует учитывать «интересы» не только, а возможно, и не столько собственно прокуратуры, сколько оптимизации информационного межведомственного взаимодействия в рамках правоохранительной системы. Отдельно следует обозначить надлежащую защиту информации и подготовку сотрудников органов прокуратуры к ее использованию.

Это особенно важно для прокуроров, которые будут реализовывать положения Концепции по «направлению 1. Высокотехнологичный надзор», которое предусматривает формирование на базе «комплексной оптимизации выполнения надзорных функций» единой безопасной цифровой платформы для обеспечения электронного взаимодействия всех органов прокуратуры между собой и с другими государственными органами. «Направление 1» в Концепции представлено очень широко: от «внедрения современных механизмов и технологий противодействия киберпреступности и правонарушениям в цифровой среде» до «совершенствования правового, научно-методического и организационно-технологического обеспечения автоматизированной оценки качества деятельности правоохранительных органов». Определенные трудности вызывает возможность «повышения эффективности надзора путем внедрения современных и перспективных информационных технологий обра-

ботки первичной информации» в надзорной деятельности, «повышения оперативности прокурорского реагирования на нарушения закона, устранения причин и условий, им способствующих».

Реализация Концепции также ставит в числе задач цифровой трансформации «сокращение времени реагирования на поступающие обращения». Этот вопрос уже не требует столь сложного (дорогостоящего) высокотехнологичного решения. В действующей сегодня Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации (в ред. от 21 сентября 2018 г.) [19], а также Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации (в ред. от 11 декабря 2018 г.) [20] (п. 2.4.1.2) документы регистрируются в первой половине дня – в день поступления или до 12 часов следующего рабочего дня, а все внутренние документы – в день подписания. Очевидно, что на этапе регистрации «сокращать» нечего. В соответствии с п. 2.5.2 Инструкции руководители структурных подразделений рассматривают поступившие документы до 18 часов текущего рабочего дня, а поступившие позже – до 10 часов следующего. Здесь сроки также предельны и вряд ли могут быть оптимизированы. То же относится и к 3–10-дневным срокам разрешения обращений. Таким образом, необходимость цифровой трансформации может быть обоснована не по всем направлениям деятельности, а лишь там, где есть реальные возможности перевода документооборота «в цифру».

Вместе с тем в Приволжской транспортной прокуратуре за счет совершенствования организации и внедрения электронного документооборота срок

прохождения обращения от регистрации до исполнителя удалось сократить до одних суток.

Кроме того, необходимо соблюдать известную осторожность и в следующей ситуации: так, например, Концепция предполагает возможность «своевременного, в том числе *дистанционного*, получения объективной, полной и достоверной информации о состоянии законности [выделено мной. – *Прим. авт.*]». О состоянии законности в первую очередь свидетельствуют документы, без которых прокурору сложно вынести процессуальное решение, которое пока в большинстве случаев трудно представить по данным, полученным «дистанционно».

Таким образом, специфика работы прокурора в цифровой среде заключается, во-первых, в уверенном использовании стандартных аппаратно-программных средств в объемах, достаточных для выполнения профессиональных обязанностей; во-вторых, в умении (подготовленности) и способности работать со всеми видами автоматизированных информационных систем, предоставляющих информацию в цифровом виде; в-третьих, в способности и умении в рамках надзорной деятельности вести мониторинг цифровой информационной среды – интернет-контента, социальных сетей, блогосферы и т.п., собирать, оценивать, обобщать, интерпретировать полученные данные.

Реализуя специфику своей «цифровой» деятельности, прокурор обязан руководствоваться актуальным и соответствующим уже сложившимся информационным отношениям нормативным правовым регулированием, которое на сегодня пока отстает от задач, поставленных Концепцией и соответствующими нормативными документами в сфере цифровизации.

Пристатейный библиографический список

1. Авдеева Е. В., Гордей В. А. Оптимизация деятельности правоохранительных органов в контексте внедрения информационно-коммуникационных технологий // Закон и право. 2018. № 10.
2. Колесов М. В. О некоторых путях оптимизации деятельности правоохранительных органов по сбору и обобщению статистической информации // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 3 (12).
3. Рак И. П. Информационные технологии в деятельности правоохранительных органов // Инновационная наука. 2016. № 2-3 (14).
4. Швырев Б. А., Спасенников Б. А. Совершенствование информационного обеспечения уголовно-исполнительной системы // Актуальные вопросы образования и науки. 2016. № 5-6 (57-58).
5. В Ханты-Мансийском автономном округе по заявлениям прокуратуры прекращен доступ к 10 сайтам с информацией о продаже краснокнижных животных и запрещенных орудий лова // Генеральная прокуратура РФ : сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1408958/> (дата обращения: 28.05.2019).
6. Открытый интерактивный форум «Надзор в экологической сфере» // Генеральная прокуратура РФ : сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1345528/> (дата обращения: 28.05.2019).
7. Капинус О. С. Цифровизация деятельности органов прокуратуры : настоящее и будущее // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 4 (66).
8. Генеральная прокуратура РФ : сайт. URL: <http://www.genproc.gov.ru/documents/orders/document-1331642/> (дата обращения: 28.05.2019).

9. Приказ Генпрокуратуры России от 21 сентября 2017 г. № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года» // Генеральная прокуратура РФ : сайт. URL: <http://genproc.gov.ru/documents/orders/627.pdf> (дата обращения: 28.05.2019).

10. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

11. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года» // eaeunion.org : сайт. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 28.05.2019).

12. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 17 марта 2016 г. № 17 «Об утверждении плана разработки актов и мероприятий по реализации Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза» // eaeunion.org : сайт. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 28.05.2019).

13. Публичная декларация целей и задач Минэкономразвития России на 2018 год, утв. Минэкономразвития РФ // Министерство экономического развития Российской Федерации : сайт. URL: <http://economy.gov.ru> (дата обращения: 28.05.2019).

14. *Caudron J., Van Peteghem D.* Digital Transformation: A Model to Master Digital Disruption. Duval Union Consulting, 2014. Ch. 1: How Digital Finally Became Important.

15. *Lankshear C., Knobel M.* Digital Literacies: Concepts, Policies and Practices. Peter Lang, 2008.

16. *Heinze A., Griffiths M., Fenton A., Fletcher G.* Knowledge Exchange Partnership Leads to Digital Transformation at Hydro-X Water Treatment, Ltd. // *Global Business and Organizational Excellence*. 2018. Vol. 37 (4).

17. *Patel K., McCarthy M.P.* Digital Transformation: The Essentials of e-Business Leadership. McGraw-Hill, 2000.

18. *Roy J.* E-Government in Canada: Transformation for the Digital Age. University of Ottawa Press, 2006.

19. Приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 (в ред. от 21 сентября 2018 г.) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

20. Приказ Генпрокуратуры России от 29 декабря 2011 г. № 450 (в ред. от 11 декабря 2018 г.) «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

References

1. *Avdeeva E. V., Gordey V. A.* Optimization of Law Enforcement in the Context of the Introduction of Information and Communication Technologies // *Law and Legislation*. 2018. No. 10.

2. *Kolesov M. V.* On Some Ways to Optimize the Activities of Law Enforcement Agencies to Collect and Compile Statistical Information // *Russian Journal of Legal Studies*. 2017. No. 3 (12).

3. *Rak I. P.* Information Technology in Law Enforcement // *Innovation Science*. 2016. No. 2-3 (14).

4. *Shvyrev B. A., Spasennikov B. A.* Improving the Information Support of the Penitentiary System // *Actual Issues of Education and Science*. 2016. No. 5-6 (57-58).

5. According to the Prosecutor's Office, in the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug, Access to 10 Sites with Information on the Sale of Books on Red Books and Prohibited Fishing Gear Was Stopped. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1408958/> (date of the application: 28.05.2009).

6. Open Interactive Forum "Supervision in the Environmental Field". URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1345528/> (date of the application: 28.05.2009).

7. *Kapinus O. S.* Digitization of the Prosecution Service: Present and Future // *Bulletin of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation*. 2018. No. 4 (66).

8. URL: <http://www.genproc.gov.ru/documents/orders/document-1331642/> (date of the application: 28.05.2009).

9. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation of 21 September 2017 No. 627 "On Approval of the Concept of Digital Transformation of Bodies and Organizations of the Prosecutor's Office Until 2025". URL: <http://genproc.gov.ru/documents/orders/627.pdf> (date of the application: 28.05.2009).

10. Federal Law of 17 January 1992 No. 2202-1 "On the Prosecutor General of the Russian Federation" (as amended on 27 December 2017) // *Collection of the Legislation of the Russian Federation*. 1995. No. 47. Art. 4472.

11. Decision of the Supreme Eurasian Economic Council of 11 October 2017 No. 12 "On the Main Directions for the Implementation of the Digital Agenda of the Eurasian Economic Union Until 2025". URL: <http://www.eaeunion.org/> (date of the application: 28.05.2009).

12. Decision of the Council of the Eurasian Economic Commission of 17 March 2016 No. 17 "On Approval of the Plan for the Development of Acts and Measures for the Implementation of the Main Directions of Industrial Cooperation Within the Eurasian Economic Union". URL: <http://www.eaeunion.org/> (date of the application: 28.05.2009).

13. Public Declaration of the Goals and Objectives of the Ministry of Economic Development of Russia for 2018, approved by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation. URL: <http://economy.gov.ru> (date of the application: 28.05.2009).

14. *Caudron J., Van Peteghem D.* Digital Transformation: A Model to Master Digital Disruption. Duval Union Consulting, 2014. Ch. 1: How Digital Finally Became Important.

15. *Lankshear C., Knobel M.* Digital Literacies: Concepts, Policies and Practices. Peter Lang, 2008.

16. *Heinze A., Griffiths M., Fenton A., Fletcher G.* Knowledge Exchange Partnership Leads to Digital Transformation at Hydro-X Water Treatment, Ltd. // *Global Business and Organizational Excellence*. 2018. Vol. 37 (4).

17. *Patel K., McCarthy M.P.* Digital Transformation: The Essentials of e-Business Leadership. McGraw-Hill, 2000.

18. *Roy J.* E-Government in Canada: Transformation for the Digital Age. University of Ottawa Press, 2006.

19. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation of 30 January 2013 No. 45 "On the Approval of the Instruction on the Procedure for Considering Applications and Receiving Citizens in the Prosecution Authorities of the Russian Federation" (as amended on 21 September 2018) // SPS "ConsultantPlus".

20. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation of 29 December 2011 No. 450 "On the Approval of the Instruction on Office Work in the Bodies and Organizations of the Prosecutor's Office of the Russian Federation" (as amended on 11 December 2017) // SPS "ConsultantPlus".

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ПРАВОСУДИИ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ СПОРАМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-82-88>

Статья посвящена рассмотрению вопросов повышения доступности государственных судов Российской Федерации, осуществляющих экономическое правосудие, через призму расширения возможностей использования информационных технологий и умеренной автоматизации процесса взаимодействия сторон с сотрудниками суда с целью снижения роли человеческого фактора и бюрократизации в судебном процессе. Широкий круг вопросов, связанных со становлением электронного правосудия, на протяжении нескольких лет не выходит из поля зрения исследователей в России и за рубежом. Это обусловлено в первую очередь тем, что процесс внедрения информационных технологий в самые разные сферы жизни непрерывно ускоряется и интенсифицируется. Предмет работы – законодательные и иные нормативные правовые акты, устанавливающие и развивающие доступность правосудия по экономическим спорам в исследуемых странах, правовые позиции верховных судов России и Казахстана, выраженные при внедрении и развитии информационных технологий в процессе осуществления правосудия по экономическим спорам, исторические источники. Цель работы – сформировать практические предложения по повышению доступности правосудия по экономическим спорам в России путем модернизации внедренных информационных технологий. Методологической основой проведенного исследования стали формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой методы. Предложены пути повышения доступности судебных инстанций для населения без внесения структурных изменений в судоустройство, в частности использование системы видеоконференц-связи при рассмотрении экономического спора не только между государственными судами, но и с участием населения посредством многофункциональных центров. Также в статье приведены примеры возможного использования положительного опыта внедрения электронного документооборота в отечественном правосудии. Показательно, что воплощение изложенных предложений одновременно позволит более эффективно использовать рабочее время как лиц, обратившихся за судебной защитой, так и самого ценного элемента судебной системы – судей и сотрудников суда, и, что не менее важно, реализация данных изменений не потребует выделения значительных дополнительных бюджетных средств.

**СЛАБОСПИЦКИЙ
Анатолий Сергеевич**

лицо, прикрепленное на кафедру гражданского процесса и организации службы судебных приставов Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (г. Москва)

slabospitskyas@gmail.com

**Доступность правосудия;
судебная система;
оптимизация;
судебные расходы;
электронное правосудие;
арбитражный суд**

Anatoly S. SLABOSPITSKY

Person Attached to the Department
of Civil Procedure and Court Bailiffs
Service of the All-Russian State
University of Justice (Moscow)

slabospitskyas@gmail.com

**INFORMATION TECHNOLOGY IN JUSTICE
IN ECONOMIC DISPUTES IN THE RUSSIAN FEDERATION
AND THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

The article is devoted to the issues of increasing access to the state courts, carrying out economic justice through the prism of expanding the possibilities of using information technology and moderate automation of the process of interaction of the parties with the court staff, in order to reduce the role of the human factor and bureaucratization in the judicial process. A wide range of issues

**Accessibility of justice;
judicial system;
optimization;
court expenses;
e-justice;
court of arbitration**

related to the development of e-justice for several years does not go out of the field of view of researchers in our country and abroad. This is primarily due to the fact that the process of introduction of information technologies in various spheres of life is continuously accelerated and intensified. The subject of the article is legislative and other normative legal acts establishing and developing access to justice in economic disputes in the studied countries, legal positions of the Supreme Courts of Russia and Kazakhstan, expressed in the implementation and development of information technology in the administration of justice in economic disputes, historical sources. The aim of the work is to form practical proposals to improve the availability of justice in economic disputes in Russia through the modernization of information technologies. The methodological basis of the study was formal legal method, comparative legal method, historical and legal method. The ways of increasing the availability of courts to the population without making structural changes in the judicial system are proposed. In particular, the use of video conferencing system in the consideration of economic disputes not only between state courts, but also with the participation of multifunctional centers. The article also provides examples of the possible use of positive experience in the implementation of electronic document management in the domestic justice. It is significant that the implementation of the above proposals will simultaneously make it possible to make better use of the working time of both the persons who have applied for judicial protection and the most valuable element of the judicial system – judges and court staff, and, equally important, the implementation of these changes will not require the allocation of significant additional budget funds.

Положения, характеризующие доступность правосудия, содержатся в международных нормах, и начиная с принятия в 1948 г. Всеобщей декларации прав человека идея беспрепятственного доступа к суду была признана в качестве одной из фундаментальных.

В дальнейшем необходимость законодательного регулирования доступности правосудия нашла свое отражение, в частности, в разработанных и принятых Комитетом министров Совета Европы Рекомендациях от 14 мая 1981 г. № R (81) 7, в которых заложены направления развития законодательства государств-членов относительно путей облегчения доступа к правосудию.

Ориентированность на решение задачи доступности правосудия была отражена еще в Концепции судебной реформы в РСФСР от 24 октября 1991 г.

Кроме того, в актах высших судебных органов неоднократно отражалась задача по повышению доступности правосудия. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 13 декабря 2012 г. № 35 в качестве одной из тенденций модернизации указывалось на необходимость повышения открытости и гласности судопроизводства, объективного информирования общества о деятельности судов, что способствует повышению уровня правовой осведомленности о судостроительстве и судопроизводстве, является гарантией справедливого судебного разбирательства, а также обеспечивает общественный контроль за функционированием судебной власти. Открытое су-

дебное разбирательство является одним из средств поддержания доверия общества к суду.

Как справедливо обращает внимание Е. А. Борисова, «целями развития судебной системы на 2012–2020 гг. являются повышение качества осуществления правосудия, а также совершенствование судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций. Для достижения указанных целей предполагается решить ряд задач, среди которых: обеспечение доступности правосудия, создание необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечение независимости судебной власти. Исходя из этого, а также помня о том, что право на судебную защиту предполагает наличие конкретных гарантий, позволяющих реализовать его в полном объеме, а правосудие, по своей сути, может признаваться таковым, только если оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах, и надо решать вопрос о реформе системы судов общей юрисдикции» [1].

Установленные Верховным Судом РФ направления модернизации продолжают быть актуальными и в настоящий момент. Так, в Постановлении IX Всероссийского съезда судей отражено, что «обеспечение доступа граждан и организаций к правосудию, его максимальной открытости и прозрачности, реализация принципа независимости и объективности при вынесении судебных решений являются основными направлениями развития судебной системы России».

На наш взгляд, проблема доступности правосудия по экономическим спорам острее стоит у малого и среднего бизнеса. И на законодательном уровне в Российской Федерации применяются различные меры по стимуляции развития малого и среднего предпринимательства за счет возмещения и оптимизации затрат с целью улучшения экономической среды. Так, еще в 2007 г. был принят Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». И представляется, что результаты этих мероприятий будут более успешными, если субъекты малого и среднего бизнеса будут уверены в том, что в случае возникновения экономического спора не возникнет в первую очередь проблемы организационного характера – территориального расположения суда.

Вопросы доступности правосудия также нашли свое отражение в работах многих известных советских и современных российских ученых-правоведов. При этом доступность правосудия многогранно реализуется путем внесения изменений в законодательство как о судопроизводстве, так и о судостроительстве. Одна из причин постоянного поиска новых путей решения данной задачи, на наш взгляд, видится в постоянно возрастающих требованиях общества и стремлении Российской Федерации соответствовать передовым мировым стандартам в данной области, в том числе и через призму развития информационных технологий.

Кроме того, если посмотреть статистику, относящуюся к деятельности арбитражных судов Российской Федерации за последние 24 года, то можно увидеть, что количество рассмотренных арбитражными судами дел увеличилось почти в семь с половиной раз. Если в 1994 г. было рассмотрено 208 тыс. дел, то в 2017 г. это количество выросло и составило более 1 млн 700. Вследствие этого объемы работы (нагрузка на одного судью) возросли многократно. Такое положение создает проблемы не только и не столько для судей, но и для лиц, обращающихся за судебной защитой, поскольку перегрузка судов негативно сказывается на доступности и на качестве правосудия. Такой конвейер рассматриваемых судом дел создает крайне трудные условия для деятельности судебных органов. Судья просто не успевает работать на качественном уровне, т.е. уделить внимание каждому конкретному делу, глубоко и в установленный срок исследовать его обстоятельства и т.д. Одновременно с этим возросла и нагрузка на работников канцелярии суда. Возникают огрехи в работе, которые существенно тормозят рост доверительного отношения к российскому правосудию со стороны участников предпринимательской деятельности. И в данном случае совершенно обоснована позиция профессора В. Ф. Яковлева о том, что общество стоит перед вопросом: «как до-

биться в этих условиях доступности и как обеспечить высокое качество судебных решений?» [2, с. 53]. Эта задача может решаться различными способами. Один из них – экстенсивный рост судебной системы (увеличение числа судей и специалистов, строительство новых зданий, открытие новых судов), но этот способ обременителен для государственного бюджета и уже практически исчерпан.

Осуществление судебных реформ в Российской Федерации и прежде, и теперь наталкивается на препятствие, которое в прошлом именовалось финансовыми затруднениями. Теперь речь идет о сложностях с бюджетным финансированием. Разумеется, государство при любых условиях должно находить достаточные средства для обеспечения правосудия. Вместе с тем необходимо и целесообразно использовать и более рациональные методы обеспечения доступности и качества правосудия [2, с. 45].

Н. С. Бондарь и А. А. Джагарян отмечали, что «необходимо найти взвешенный подход к решению этого вопроса, учитывающий как материально-финансовые, организационные издержки такого рода преобразований, так и влияние экстерриториального принципа в его конкретном выражении на реализацию доступности правосудия в условиях нашего неравномерного расселения людей, особенностей природно-климатической обстановки и транспортной связи» [3].

В процессе создания первоначальной системы арбитражных судов вопрос о целесообразности организационно обособленных судов первой инстанции (в отличие от впоследствии созданных инстанций) не ставился и не обсуждался. Это была объективная реальность, данность, которую следовало принять.

Позднее в научных публикациях констатировалась проблема различного подхода в доступе к правосудию на уровне первой инстанции в существующей единой системе судов общей юрисдикции и арбитражных судов Российской Федерации.

Местоположение арбитражных судов Российской Федерации на уровне первой инстанции важно для оптимального устройства судебных инстанций, обеспечения качества и сроков судопроизводства, решения вопросов сугубо процессуального характера, обеспечения гарантий защиты прав граждан и организаций.

В. М. Шерстюк полагает невозможным «спустить» первую инстанцию на районный уровень, поскольку реализация этого предложения «в настоящих условиях приведет не только к материальным затратам, но и к полной дезорганизации судебной системы» [4].

Данную позицию разделял В. Ф. Яковлев, указывая, что «хватит нам уже реформировать судебную систему. Она должна быть стабильной, иначе мы просто навредим правосудию. Когда мне говорят, что нужно с судами что-то делать: разъединить, объединить,

выделить и т.д., то я понимаю, что имею дело с дилеммой. Он вроде понимает, что необходимо совершенствовать правосудие, а как это сделать, не знает, поэтому и говорит – реформировать» [2, с. 64].

Противоположного мнения придерживается Е. А. Борисова, полагая, «что к подсудности районным судам можно было бы отнести экономические (коммерческие) споры, в которых хотя бы одной из сторон выступает гражданин независимо от того, имеет ли он статус предпринимателя или нет» [5]. Принятие данной позиции обеспечило бы восстановление прав граждан на равный доступ к правосудию.

Близкого мнения придерживается и М. И. Клеандров, указывая, что «решение об объединении Верховного и Высшего Арбитражного Судов РФ подталкивает к поиску ответа на давно наболевший вопрос: а разве нельзя теперь будет обеспечить разрешение экономических споров районными судами или, что еще лучше, мировыми судьями? Речь идет о мелких (по конкретным признакам) экономических спорах, в первую очередь тех, где истцами выступают малые субъекты экономической деятельности» [6, с. 57]. А в качестве причины расширения полномочий мировой юстиции указывается удаленность лиц, участвующих в деле, от места проведения судебного заседания. Исходя из вышесказанного предложение о расширении подсудности районных судов как судов первой инстанции по рассмотрению экономических споров становится еще более привлекательным.

В то же время обосновано мнение профессора М. А. Аленова о том, что «жизнь требует своевременного использования технологических новшеств практически во всех сферах», даже «в такой консервативной сфере, как судопроизводство» [7].

Вместе с тем М. Пацация справедливо указывает, что «учитывая распространение Интернета, внедрение электронных моделей взаимодействия судов и тяжущихся, многие проблемы в этом плане решаются гораздо легче» [1].

В целях снижения рисков сбоев, которые бывают, как правило, при внедрении инноваций, как справедливо отмечает В. Д. Зорькин, не зазорно заимствовать чужой опыт, выдержавший проверку временем [8].

Среди государств, образованных на постсоветском пространстве, Республика Казахстан одной из первых начала активно переводить правосудие из бумажной формы в электронную. Согласно данным статистики за 2017 г. более 70% всех обращений в суд подано в электронном виде. Следует отметить, что по площади Казахстан занимает 9-е место в мире, и в данной Республике также столкнулись с проблемой неравномерного расселения граждан, особенностями природно-климатической обстановки и транспортного сообщения.

Более того, в Республике Казахстан, как и в Российской Федерации, государственные суды, осущес-

твляющие экономическое правосудие, на уровне первой инстанции функционируют организационно обособленно как от вышестоящих инстанций, так и от первой инстанции системы судов общей юрисдикции. При этом в отличие от Российской Федерации в Республике Казахстан первая инстанция расположена не на областном (субъектном), а на межрайонном уровне и по статусу приравнена к районным судам.

Верховный суд Республики Казахстан выступает флагманом по созданию и внедрению различных электронных информационных сервисов, призванных обеспечить доступность и прозрачность в том числе правосудия по экономическим спорам. Начиная с 2014 г. Верховным судом Республики Казахстан был открыт для широкого доступа единый интернет-портал судебных органов – сервис «Судебный кабинет», который позволил лицам, участвующим в деле, обращаться в суд в электронном виде путем авторизации с использованием электронно-цифровой подписи (ЭЦП), а также ознакомиться с принятыми судом актами, в том числе с протоколами судебных заседаний. В сентябре 2017 г. в рамках пилотного проекта в нескольких городских судах стали оказывать государственные услуги по выдаче ЭЦП. В результате согласно статистике за 2017 г. доля обращений в суд с документами в бумажном виде составила менее 30%.

Также лицам, участвующим в деле, доступен форум «Талдау», который сформирован на основе Единого классификатора категорий дел и материалов и был запущен по инициативе Верховного суда Республики Казахстан на официальном интернет-ресурсе. Данный форум включает в себя: обобщения судебной практики, в случае ее отсутствия – справочную информацию о законодательстве, регулирующем соответствующие правоотношения; банк судебных актов. Участником данного форума может стать любое лицо, прошедшее авторизацию с применением ЭЦП. Более того, данная площадка позволяет задавать вопросы действующим судьям и формировать блок комплексных ответов на часто задаваемые вопросы. Задача этой электронной площадки, с одной стороны, состоит в формировании единообразной судебной практики, а с другой – данный форум способствует формированию у сторон правовой позиции с учетом последних изменений в правоприменительной практике с целью формирования у сторон прогнозируемого исхода возникшего конфликта. Благодаря данному пониманию повышается вероятность бесконфликтного разрешения спора и недоведения его до суда.

Кроме того, внедрена и система видеоконференц-связи. Данная система применяется не только между судами. В рамках нее дистанционные судебные заседания проводятся и с учреждениями пенитенциарной системы, с медицинскими учреждениями, с районными и областными центрами Республики Казахстан.

Особенностью модели электронного правосудия в Республике Казахстан является то, что для удобства граждан все инструменты, обеспечивающие продвижение электронной системы правосудия, сосредоточены на интернет-ресурсе Верховного суда Республики Казахстан. Более того, названная единая информационная система интегрирована с другими внешними информационными системами и базами данных всех государственных органов, тем или иным образом связанных с осуществлением правоприменительной практики, что в результате значительно ускоряет процесс запроса и получения информации и не требует отложения судебного заседания, а осуществляется в режиме реального времени. И речь в данном случае идет не только о запросе информации из баз данных, к примеру, кадастрового учета, но и о совершении более сложных процедур, например оказания услуги по апостилированию официальных документов.

Верховный суд Республики Казахстан способствовал созданию и таких электронных информационных сервисов, которые пока не имеют аналогов в отечественном правосудии. К примеру, решена проблема дистанционного получения заверенной копии судебных актов для дальнейшего предъявления в другие органы власти. Так, на судебных актах появился QR-код. Более того, в случае если лицо, участвующее в деле, пожелает получить заверенный судебный акт в бумажном виде, то идти в канцелярию суда также не обязательно – данной функцией обладают и центры получения государственных услуг наподобие отечественных центров «Мои документы».

Внесение соответствующих поправок в процессуальное законодательство Российской Федерации будет способствовать снижению нагрузки на сотрудников канцелярии суда, а также ускорит процесс взаимодействия между органами власти, банками и приведет к повышению доступности правосудия не только до и в процессе судебного разбирательства, но и, что немаловажно, по его завершении.

С учетом вышесказанного обоснована позиция А. С. Смолина о том, что реализация права на судебную защиту включает облегчение доступа к правосудию и снижение материальных расходов участников спора, которое достигается «посредством введения института электронного судопроизводства и дистанционного участия в судебных процессах» [9].

Однако обращают на себя внимание и определенные недоработки при внедрении электронного правосудия. Так, несмотря на ведение аудио- и видеопотоколирования судебного заседания, продолжает вестись и письменный протокол судебного заседания. В результате вместо снижения нагрузки на сотрудников аппарата судьи появилась дополнительная функция по контролю за осуществлением аудиопотоколирования судебного заседания и его

сохранению как в системе, так и на цифровом носителе информации.

Более того, не секрет, что опытные сотрудники аппарата судьи во время судебного заседания часто осуществляют иные обязанности: подготавливают проекты иных судебных документов (определений, исполнительных листов) или формируют материалы дела по другим судебным заседаниям (оформление томов судебных дел). Вместе с тем в истории российского правосудия был период, когда право осуществлять протоколирование судебного заседания было возложено на судью.

С учетом вышеизложенного можно рассмотреть несколько вариантов эффективного перераспределения нагрузки на сотрудников аппарата судьи. Так, с учетом повсеместного обязательного осуществления аудиопотоколирования судебного заседания в арбитражных судах и одновременно изменения требований к содержанию письменного протокола возможно расширение полномочий председательствующего судьи по определению необходимости участия в судебном заседании сотрудника аппарата судьи или осуществление подготовки протокола судебного заседания судьей единолично. Также можно рассмотреть вопрос об исключении письменного протокола из обязательных составляющих судебного процесса.

В то же время обоснована позиция профессора М. А. Аленова, который отмечает, что «использование Интернет-ресурсов как средства процессуальной коммуникации не вызывает особых споров, в остальном же, например, в вопросе «вторжения» в собственно судебный процесс, ситуация специалистами оценивается неоднозначно» [6]. Данный вывод был сделан на основании анализа судебной системы в Республике Казахстан, но является универсальным и уместен в отношении отечественного правосудия.

В целях минимизации рисков, связанных с отказом от обязательного письменного протоколирования судебного заседания, предлагается рассмотреть возможность внедрения данного нововведения не повсеместно, а посредством так называемых пилотных проектов на базе нескольких звеньев системы арбитражных судов. Применение данного подхода также позволит сократить расходы на исправление недостатков, выявленных после апробации нового порядка протоколирования «в поле».

Данный пример не является единичным. Так, внедрение системы видеоконференц-связи между звеньями судебной системы с целью снижения судебных расходов у лиц, участвующих в деле, привело, как известно, к увеличению нагрузки на судей, задача которых в подавляющем большинстве случаев сведена к оказанию «посреднических услуг». И если в рамках уголовного судопроизводства возможности видеоконференц-свя-

зи расширены за счет привлечения к участию в деле сотрудников пенитенциарной системы, то при рассмотрении экономических споров лица, участвующие в деле, вправе обратиться только в государственные суды, и при условии наличия действующей системы видеоконференц-связи, а также свободного времени в графике судебных заседаний сразу как минимум у двух судей данная возможность будет предоставлена. Таким образом, применение видеоконференц-связи обременено дополнительными бюрократическими процедурами как для сторон, так и для суда.

В целях повышения доступности отечественного правосудия предлагается расширить возможности использования системы видеоконференц-связи за счет расширения круга лиц, уполномоченных осуществлять посреднические услуги между судом, рассматривающим дело, и лицами, в нем участвующими, в частности путем наделения данным правом многофункциональных центров.

Сотрудники данных центров уже уполномочены другими органами власти осуществлять идентификацию лиц при подаче документов с целью получения государственных услуг, а значит, есть возможность применения данной функции и при использовании системы видеоконференц-связи. Названные центры уже оборудованы стационарными компьютерами с доступом в Интернет для их посетителей.

Таким образом, в целях существенного облегчения доступа к судам для населения и решения проблем организационного характера – территориального расположения судов не только первой, но и, что

не менее важно, проверочных инстанций предлагается воспользоваться уже созданной в Российской Федерации инфраструктурой, при которой граждане получили возможность пользоваться государственными услугами по принципу «одного окна».

При этом уже сейчас возможна апробация предложенных вариантов обеспечения доступности правосудия путем развития системы видеоконференц-связи в качестве пилотного проекта на базе нескольких звеньев системы государственных судов, рассматривающих экономические споры, в которых проблема организационного характера – территориального расположения звеньев судебной системы стоит особенно остро и одновременно не так высока нагрузка в сравнении с другими регионами России.

Таким образом, развитие информатизации и автоматизации работы государственных судов, основанных на применении ИТ-технологий, с использованием международного опыта, в итоге будет способствовать повышению эффективности решения задачи доступности правосудия.

Показательно, что воплощение изложенных информационных технологий в процессе судопроизводства не потребует выделения значительных дополнительных бюджетных средств, а в перспективе позволит снизить роль человеческого фактора и бюрократизацию в судебном процессе, повысить его эффективность и, что не менее важно, приведет к более эффективному использованию высвобожденного рабочего времени у самого ценного элемента судебной системы – судьи и сотрудников суда.

Пристатейный библиографический список

1. Жуйков В., Борисова Е., Головки Л., Боннер А., Ярко В., Афанасьев С., Пашин С., Пацация М., Тай Ю., Смольников Д. Реформа судостроительства в России : новый этап // Закон. 2016. № 11.
2. Яковлев В. Ф. Избранные труды. Т. 3 : Арбитражные суды : становление и развитие. М. : Статут, 2013.
3. Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Правосудие : ориентация на Конституцию : монография. М. : НОРМА ; Инфра-М, 2018.
4. Шерстюк В. М. Реорганизация судебной системы – а что дальше? // Закон. 2011. № 3.
5. Борисова Е. А. К вопросу о реорганизации судебной системы Российской Федерации // Юрист. 2014. № 3.
6. Клеандров М. И. Объединение Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации и конфигурация судейского сообщества // Журнал российского права. 2013. № 9.
7. Аленов М. А. Внедрение в Казахстане электронного правосудия: нормативная основа и перспективы // Право и государство. 2013. № 3 (60).
8. Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 октября.
9. Смолин А. С. Кадровая политика: прозрачно и объективно // Юридическая газета. 2016. 21 ноября.

References

1. Zhuykov V., Borisov E., Golovko L., Bonner A., Yarkov V., Afanasiev S., Pashin S., Patsatsiya M., Tay Yu., Smolnikov D. Reform of the Judicial System in Russia: New Stage // Law. 2016. No. 11.
2. Yakovlev V. F. Selected Works. Vol. 3: Arbitration Courts: Formation and Development. Moscow, 2013.

3. *Bondar N. S., Dzhagaryan A. A.* Justice: Orientation to the Constitution: Monograph. Moscow, 2018.
4. *Sherstyuk V. M.* Reorganization of the Judicial System – and What Next? // Law. 2011. No. 3.
5. *Borisova E.* On the Reorganization of the Judicial System of the Russian Federation // Lawyer. 2014. No. 3.
6. *Kleandrov M. I.* Association of the Supreme and Supreme Arbitration Courts of the Russian Federation and the Configuration of the Judicial Community // Journal of Russian Law. 2013. No. 9.
7. *Alenov M. A.* Implementation of E-Justice: Legal Basis and Perspectives // Law and State. 2013. No. 3 (60).
8. *Zorkin V. D.* Letter and Spirit of the Constitution // Rossiyskaya Gazeta. 9 October 2018.
9. *Smolin A. S.* Personnel Policy: Transparent and Objective // Yuridicheskaya Gazeta. 21 November 2016.

К ВОПРОСУ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ ОСУЖДЕННЫМ, ОСВОБОЖДАЕМЫМ ОТ ОТБЫВАНИЯ НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-89-98>

Статья посвящена одному из основных направлений профилактики рецидивной преступности – оказанию постпенитенциарной помощи лицам, отбывшим наказание в виде лишения свободы. В связи с повышением рецидивирующей преступности вопрос оказания помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в виде лишения свободы, является актуальным на сегодняшний день. Вероятность успешной социальной реабилитации, возвращения в общество законопослушных граждан из числа освобождающихся из мест лишения свободы во многом определяется наличием действенной системы оказания им помощи на постпенитенциарном этапе. Предмет исследования – процесс социальной адаптации и социальной реабилитации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, законодательство Российской Федерации, деятельность государственных и негосударственных органов, учреждений и организаций по оказанию различных видов помощи лицам, освобождаемым от наказания в виде лишения свободы. Цель работы – анализ теоретических, правовых и организационных компонентов современной практики оказания помощи осужденным, освобождаемым от наказания в виде лишения свободы. Методологической основой исследования является метод диалектического научного познания, в рамках которого использованы такие методы, как анализ, системный подход, формально-логический, сравнительно-правовой методы. В статье приведены сведения о состоянии постпенитенциарной политики в Российской Федерации, проанализированы современные аспекты проблемы организации и правового регулирования оказания постпенитенциарной помощи лицам, отбывшим наказание в виде лишения свободы. Рассмотрены основные существующие направления и формы участия региональных структур государственной власти и общественных организаций в оказании помощи бывшим осужденным. Научная новизна работы обусловлена представленными результатами анализа нормативных правовых актов, регламентирующих оказание помощи освобожденным из мест лишения свободы, их практического применения на современном этапе, а также анализом современных исследований. Рассмотрены основные проблемы в практике оказания различных видов помощи лицам, освобожденным из мест лишения свободы, реализации самостоятельных региональных государственных программ, вопросы взаимодействия государственных и общественных организаций. Результаты исследования могут быть использованы в правотворческой деятельности, направленной на решение проблемных вопросов и задач для успешной социальной реабилитации освобожденных после отбывания уголовного наказания. Обоснованы выводы о необходимости создания единого государственно-правового механизма социальной адаптации и социальной реабилитации бывших осужденных, а также об определении порядка оказания им социальной и иной помощи на уровне федерального закона.

**ЧИГРИНЕЦ
Екатерина Александровна**

аспирант кафедры уголовного права и криминологии
Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России)
(г. Москва)

chigrinets.ekaterina@mail.ru.

**Постпенитенциарная помощь;
рецидивная преступность;
профилактика; осужденный;
лишение свободы;
региональный;
государственный**

Ekaterina A. CHIGRINETS

Postgraduate of the Department
of Criminal Law and Criminology
of the All-Russian State University
of Justice (Moscow)
chigrinets.ekaterina@mail.ru

**Post-penitentiary assistance;
recidivism;
prevention;
convict;
imprisonment;
regional;
state**

**ON THE ASSISTANCE TO CONVICTED PERSONS,
EXEMPTED FROM SERVING PUNISHMENT
IN FORM OF DEPRIVATION OF LIBERTY**

The article is devoted to one of the main directions in the prevention of recidivism – providing post-penitentiary assistance to persons who have served a sentence of imprisonment. In connection with the increase in recurrent crime, the issue of assisting convicts released from serving a sentence of imprisonment is relevant today. The probability of successful social rehabilitation, return to society of law-abiding citizens from among those released from prison is largely determined by the existence of an effective system of assistance to them at the post-penitentiary stage. Subject of research – the process of social adaptation and social rehabilitation of persons released from places of detention, the legislation of the Russian Federation, the activities of state and non-state agencies, institutions and organizations to provide various types of assistance to persons exempted from imprisonment. The purpose of the work is to analyze the theoretical, legal and organizational components of the modern practice of assisting convicts being released from punishment in the form of imprisonment. The methodological basis of the study is the method of dialectical scientific knowledge, which used such methods as analysis, systematic approach, formal-logical, comparative-legal methods. The article provides information on the state of post-penitentiary policy in the country, analyzes the current aspects of the problem of organization and legal regulation of post-penitentiary care for persons who have served a sentence of imprisonment. The main existing directions and forms of participation of regional government structures and public organizations in providing assistance to former prisoners are considered. The scientific novelty of the work is due to the fact that it presents the results of the analysis of regulatory legal acts governing the provision of assistance to those released from prison, their practical application at the current stage, as well as the analysis of contemporary research. The main problems in the practice of providing various types of help to persons released from prison, the implementation of independent regional state programs, the interaction of state and public organizations are discussed. The results of the study can be used in legislative activity aimed at solving problematic issues and tasks for successful social rehabilitation of those released after carrying out criminal sanctions. The conclusions about the neediness of creation a single state-legal mechanism of social adaptation and social rehabilitation of former prisoners, as well as determined the procedure for providing them with social and other assistance at the level of the federal law, are substantiated.

Профилактика и снижение уровня рецидивной преступности является сложной задачей. Залогом ее успешного решения выступает совершенствование законодательных и организационных мер по оказанию помощи лицам, освободившимся от отбывания наказания в виде лишения свободы. В последние годы государство уделяет значительное внимание решению этой задачи, ведется активная дискуссия в научном сообществе. Предупреждение совершения новых преступлений – одна из основных целей уголовно-исполнительного законодательства России (ч. 1 ст. 1 УИК РФ) и уголовного наказания (ч. 2 ст. 43

УК РФ). Распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года, предполагающая разработку комплекса мер, направленных на снижение постпенитенциарного рецидива [1]. Одной из основных целей Концепции является сокращение рецидива преступлений за счет развития системы постпенитенциарной помощи освобожденным от наказания в виде лишения свободы.

Действующим законодательством Российской Федерации предусмотрен ряд мер по оказанию помощи бывшим осужденным. Процесс социальной реабили-

тации лиц, освобождаемых от отбывания наказания, начинается еще в стенах исправительного учреждения за шесть месяцев до истечения срока лишения свободы. Согласно ч. 2 ст. 2 УИК РФ порядок оказания помощи освобождаемым лицам входит в структуру уголовно-исполнительного законодательства.

Глава 22 УИК РФ закрепляет положения о помощи осужденным, освобождаемым от наказания. В частности, ст. 180 УИК РФ предусматривает такого рода обязанности администрации исправительного учреждения, как:

1) не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока лишения свободы администрация учреждения, исполняющего наказание, уведомляет органы местного самоуправления и федеральную службу занятости по избранному осужденным месту жительства о его предстоящем освобождении, наличии у него жилья, его трудоспособности и имеющихся специальностях;

2) проведение с осужденным воспитательной работы в целях подготовки его к освобождению, осужденному разъясняются его права и обязанности. Под данным положением подразумевается организация группой социальной защиты осужденных занятий в «Школе подготовки осужденных к освобождению», привлечение к их проведению заинтересованных служб учреждения, муниципальных социальных служб;

3) по представлению администрации учреждения, исполняющего наказание, осужденные, являющиеся инвалидами первой и второй группы, а также мужчины старше 60 лет и женщины старше 55 лет по их просьбе направляются органами социальной защиты в дома инвалидов и престарелых.

Что касается несовершеннолетних осужденных, не имеющих родителей или иных лиц, у которых они могут проживать, а также несовершеннолетних, родители которых лишены родительских прав, то администрация учреждения, исполняющего наказание, направляет информацию в комиссию по делам несовершеннолетних по избранному освобождаемым месту постоянного жительства для оформления опеки и попечительства (ч. 4 ст. 181 УИК РФ) [2].

В соответствии с положениями ст. 173 УИК РФ при освобождении осужденному выдаются принадлежащие ему вещи и ценности, средства, хранящиеся на его лицевом счете, личные документы и ценные бумаги, документы об освобождении от наказания и документы о его трудовой деятельности, паспорт, трудовая книжка и пенсионное удостоверение; при отсутствии паспорта, трудовой книжки и пенсионного удостоверения в личном деле осужденного, а также в случае, если срок действия паспорта истек, администрация исправительного учреждения заблаговременно принимает меры по их получению; при необходимости получения нового паспор-

та расходы, связанные с его выдачей, удерживаются из средств, находящихся на лицевом счете осужденного; если у осужденного отсутствуют средства на лицевом счете, расходы, связанные с выдачей нового паспорта, оплачиваются за счет государства [2]. В любом случае в трудовой книжке производится запись об имеющемся трудовом стаже.

Статья 181 УИК РФ предусматривает также обеспечение осужденных, освобождаемых из мест лишения свободы, бесплатным проездом к месту жительства, продуктами питания или деньгами на время проезда в порядке, устанавливаемом Правительством РФ: освобожденным предоставляется проезд в общих железнодорожных вагонах, но с учетом особенностей транспортного сообщения с тем или иным населенным пунктом им может обеспечиваться проезд водным (в каютах 3-го класса пароходов) транспортом; лицам, нуждающимся в постороннем уходе, несовершеннолетним до 16 лет, беременным женщинам и женщинам, имеющим при себе малолетних детей, выдаются билеты в плацкартные вагоны или каюты 2-го класса; если проезд к месту жительства железнодорожным или водным транспортом невозможен, оплачивается проезд общественным автомобильным или воздушным транспортом [2]. По желанию осужденного, при условии доплаты разницы в тарифе, ему могут быть приобретены билеты с более комфортабельными условиями проезда [3, с. 286]. При отсутствии необходимой по сезону одежды или средств на ее приобретение осужденные обеспечиваются одеждой за счет средств государственного бюджета.

Уголовно-исполнительное законодательство также закрепляет в общей форме право освобожденных от наказания на социальную помощь. В соответствии со ст. 182 УИК РФ осужденные, освобождаемые от ареста или лишения свободы, имеют право на трудовое и бытовое трудоустройство и получение других видов социальной помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативно-правовыми актами [2].

Концепцией развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года [1] предусмотрено положение об организации для лиц, заканчивающих отбывание длительных сроков лишения свободы, специального тренинга, который информирует о происшедших изменениях в общественной и социальной жизни, а для некоторых категорий осужденных – предоставление возможности перевода в колонию-поселение с разрешением кратковременных выездов к месту предполагаемого жительства.

Основной целью помощи освобожденным из мест лишения свободы является адаптация к новым для них условиям жизни и, следовательно, профилактика постпенитенциарного рецидива. Благодаря принятым мерам в последние годы наметилась тен-

денция к снижению этого показателя. Так, по данным информационно-аналитического отдела ФСИН России, за период 2006–2018 гг. количество осужденных в первый и во второй раз значительно снизилось (в 2,1 и в 1,8 раза соответственно) [4].

Однако количество осужденных в три и более раз возросло (с 144 045 до 182 701 случаев). Такая динамика числа рецидивов свидетельствует о том, что в настоящее время особого внимания требуют многократно рецидивирующие случаи, что еще больше усложняет решение задачи. Подтверждением этого вывода также может служить динамика изменения возрастного состава лиц, осужденных к лишению свободы: рост количества осужденных старших возрастных групп (55–60 лет – в 1,2 раза, старше 60 лет – в 1,7 раз). В то же время число осужденных молодого и среднего возраста значительно снизилось (18–25 лет – в 3,2 раза, 25–55 лет – в 1,3 раза).

С этой точки зрения особую значимость приобретает оказание психологической помощи, поскольку само совершение преступления уже свидетельствует об определенной степени десоциализации, представляя собой нарушение наиболее значимых норм, базовых ценностей общества. Повторное лишение свободы ведет к труднообратимым изменениям в психике, разрушению механизмов адаптации. Однако значительная часть бывших осужденных не нацелена на исправление, это люди асоциальной направленности, с искаженной ценностной ориентацией. Поэтому правоотношения государства с этим контингентом на постпенитенциарном этапе не могут быть ограничены только мерами по оказанию помощи. Эффективность решения задач по их социальной реабилитации, адаптации к новым для них условиям жизни в значительной мере определяется организацией контроля со стороны правоохранительных органов. Это, как правило, лица, которые провели в местах лишения свободы от пяти до 10 и более лет. Именно упомянутые лица в наибольшей мере нуждаются в помощи [5, 21–23; 6, с. 11]. Несмотря на наметившуюся в последние годы тенденцию к сокращению сроков заключения (за последние 10 лет уменьшилось количество длительных сроков – 10–15 лет, наметился рост количества сроков до одного года), количество лиц, отбывающих наказание со сроками заключения более 15 лет, возросло [4].

Таким образом, проблема всесторонней реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, далека от разрешения. Многие исследователи указывают на несовершенство правового регулирования и практической реализации разработанных мер [6, с. 9; 7, с. 60]. Следует отметить, что конкретные нормы оказания освобождаемым осужденным социальной помощи не закреплены в УИК РФ. Помимо отсутствия конкретного перечня видов социальной

помощи нет также перечня органов, в компетенцию которых входит названный вопрос. Данные положения закреплены отчасти только в ведомственных документах – Положении о группе социальной защиты осужденных исправительного учреждения уголовно-исполнительной системы и в Инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы [8]. В то же время обеспечение постпенитенциарной безопасности невозможно без наличия нормативных правовых актов, закрепляющих конкретные системные меры поддержки лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы.

Помимо разработки новых мер следует учитывать накопленный положительный опыт. Исправительно-трудовой кодекс РСФСР содержал следующие нормы. В частности, ст. 227 Отдела X «Организация помощи заключенным и освобождаемым из мест заключения» [9, с. 127] предусматривала ряд мер, актуальных и в настоящее время: «а) оказание материальной помощи неимущим заключенным; б) оказание необходимой поддержки при возвращении их на родину или место постоянного жительства по освобождении из места заключения; в) предоставление по освобождении из места заключения на первое время помещения и питания на льготных условиях; г) предоставление ссуд на приобретение рабочих инструментов и обзаведение необходимыми предметами домашнего обихода; д) устройство мастерских и предприятий для применения труда бывших заключенных; е) подыскание им занятий; ж) оказание юридической и медицинской помощи; з) профессиональное и общеобразовательное их развитие».

В ст. 228 ИТК РСФСР определялись компетентные органы в данном вопросе. Организация помощи освобождаемым из мест заключения осуществлялась главным управлением местами заключения РСФСР и его местными органами на основе широкого участия в ней советских, профессиональных и партийных органов. В целях планомерного оказания помощи бывшим заключенным в каждой губернии (области) был организован комитет помощи освобождаемым из мест заключения, который действует на основании специального положения (ст. 229 ИТК РСФСР). Статья 230 ИТК РСФСР закрепляла положения о финансировании деятельности комитетов. В частности, один из источников получения средств комитетами помощи происходил от доходов и прибылей по организуемым предприятиям, а также специальных или целевых взносов, поступающих от учреждений и лиц. Как переходный этап были организованы так называемые исправительно-трудовые дома, в которых освобожденные из мест лишения свободы, пользуясь права-

ми свободных граждан, подчинялись установленному трудовому распорядку (ст. 231 ИТК РСФСР).

В определенной мере эти «исправительно-трудовые дома» явились прообразом современных специальных служб, помогающих лицам, утратившим все социально-полезные связи и нуждающимся в первоочередной помощи в бытовом и трудовом устройстве, вернуться в общество. Наличие таких служб – одно из важных условий их успешной реабилитации. В настоящее время примером эффективности такого подхода может служить опыт работы центров социальной адаптации. Согласно данным ФСИН на территории Российской Федерации функционируют 175 центров социальной адаптации (по состоянию на 17 декабря 2018 г.) в 69 регионах [10]. Однако только семь из них специализируются на социальном сопровождении и оказании помощи лицам, освобожденным из мест лишения свободы (в Республике Башкортостан, Забайкальском крае, Красноярском крае и Ульяновской области). При этом четыре из них находятся в Красноярском крае. Источником финансирования центров социальной адаптации в Республике Башкортостан и Красноярском крае является региональный бюджет, в Забайкальском крае – общественные, государственные гранты и спонсорская помощь, в Ульяновской области – собственные средства автономной некоммерческой организации.

По мнению В. И. Селиверстова и соавторов, деятельность подобных учреждений в Красноярском крае подтверждает эффективность работы центров социальной адаптации [11, с. 43]. Красноярский краевой центр социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, был открыт по инициативе ГУФСИН России Красноярского края в 1995 г. В настоящее время на территории Красноярского края функционируют четыре центра социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, расположенные в городах Красноярске, Минусинске, Канске и Ачинске. Учредителем центров является Министерство социальной политики Красноярского края. Лица без определенного места жительства, утратившие социально-полезные связи, и лица, по которым предварительно не решен вопрос трудового и бытового устройства, по их желанию направляются после освобождения в краевые центры социальной адаптации. Центры предназначены для оказания различных видов квалифицированной помощи: правовой, медицинской, психологической поддержки. При необходимости сотрудники центров оказывают содействие в восстановлении утраченных документов, решении вопросов проживания и трудоустройства. С целью оказания специализированной помощи лицам, освобожденным из исправительных учреждений Красноярского края, организована работа консультативно-справочной

службы, в которую может обратиться любой желающий из их числа.

Ежеквартально центры представляют в краевую службу исполнения наказаний отчеты о результатах своей деятельности. Это позволяет провести необходимый анализ и использовать полученные сведения при организации работы по подготовке осужденных к освобождению. В 2012 г. исправительные учреждения ГУФСИН направили в центры адаптации 414 человек, освободившихся из исправительных учреждений края, в 2011 г. – 474 человека.

Опыт работы Красноярского края можно считать положительным, поскольку критерием оценки эффективности работы по социальной адаптации освобожденных из мест лишения свободы является уровень рецидивной преступности. До открытия центра в г. Красноярске в 1995 г. уровень рецидивной преступности находился на уровне 30%, по итогам 2008 г. снизился более чем в два раза и составил 14,8% [11, с. 43]. Согласно данным ГУФСИН России по Красноярскому краю за последние 10 лет уровень рецидивной преступности среди лиц, освобожденных условно-досрочно, снизился в пять раз: уровень рецидива среди условно-освобожденных граждан в 2009 г. составлял 23,5%, по итогам 2018 г. – 4,7% [12].

Однако центры располагают достаточно небольшим количеством мест. Число мест в центре г. Красноярска – 51, в г. Минусинске – 20, в г. Канске – 31, в г. Ачинске – 55. Ежегодно из исправительных учреждений ГУФСИН России по Красноярскому краю освобождается от пяти до 10 тыс. чел. Так, количество осужденных, освободившихся из исправительных учреждений ГУФСИН России по Красноярскому краю за 2018 г., составило 8527 чел. [13]. Через центры социальной адаптации проходит лишь 8% освободившихся. Подобная ситуация складывается и в других регионах. Поэтому на сегодняшний день сеть краевых центров социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, проблемы помощи бывшим осужденным решает лишь частично.

В целом участие региональных структур государственной власти и общественных организаций может играть значительную роль в организации деятельности таких центров. Однако их вклад в решение задач, связанных с постпенитенциарной реадaptацией, социальной адаптацией и реабилитацией освободившихся лиц, в большинстве регионов часто носит бессистемный и эпизодический характер [14, с. 50].

К тому же все проблемы лиц, освободившихся из мест лишения свободы, центры социальной адаптации решить не могут. В связи с этим помимо создания центров в ряде субъектов существуют различные программы, включающие в свой предмет обеспечение социальной реабилитации лиц, освобожденных из исправительных учреждений.

Так, в Республике Татарстан действует государственная программа по противодействию преступности на 2014–2020 годы, утв. Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 16 октября 2013 г. № 764 [15]. Задачами программы помимо профилактики правонарушений предусмотрено обеспечение социальной адаптации и реабилитации лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы.

В ряде регионов были приняты и начали реализовываться самостоятельные государственные программы социальной адаптации осужденных (так называемые подпрограммы). Эти подпрограммы были приняты в таких республиках, как Ингушетия, Саха (Якутия), в Смоленской, Псковской, Магаданской, Оренбургской, Сахалинской областях [16, с. 2]. Однако в настоящее время часть из этих программ по разным причинам не реализуется.

На региональном уровне соответствующие законы приняты в ряде субъектов РФ. Закон «О социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы» принят в Архангельской, Кировской областях, Еврейской автономной области, Республике Башкортостан. Закон «О квотировании рабочих мест, о мерах экономического стимулирования работодателей, трудоустройства граждан, освобожденных из мест лишения свободы» принят в Липецкой, Курской, Омской, Псковской, Оренбургской, Тамбовской, Рязанской, Саратовской, Томской и Тверской областях, в республиках Татарстан, Карелия, Саха, Камчатском, Краснодарском краях, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре [16, с. 2]. Однако на федеральном уровне закон до сих пор не принят.

В некоторых регионах разработаны и приняты комплексные планы оказания помощи в обустройстве и социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы (Ставропольский край, Омская, Ростовская области, Кабардино-Балкарская Республика, республики Дагестан, Мордовия и др.) [17, с. 91].

Также отдельного внимания заслуживает опыт пилотного проекта создания Службы социального сопровождения лиц, освобожденных из мест лишения свободы [18], который реализуется на основании подписанного 21 января 2013 г. соглашения о совместной деятельности Управления, УФСИН, ГУ МВД, Агентства труда и занятости Красноярского края, Министерства социальной политики Красноярского края, Сибирского федерального университета и Сибирской ассоциации тюремных служащих в Советском районе г. Красноярск. По своей сути эта Служба является прототипом probation, активно применяемой за рубежом. В число основных задач Службы социального сопровождения лиц, освобожденных из мест лишения свободы, входит оказание содействия в решении вопросов трудового и бытового устрой-

ства, восстановлении социально-полезных связей, оказание бесплатной юридической помощи бывшим осужденным. Сотрудниками Службы создана информационная база данных на 4911 чел., освобождающихся и освобожденных в г. Красноярске.

В Тюменской области как составная часть областной программы борьбы с преступностью создан Единый банк лиц, освободившихся из учреждений УФСИН России по Тюменской области [19]. Единый банк данных обеспечивает не только учет граждан, освобождающихся из мест лишения свободы, но и является средством оперативного реагирования и взаимодействия различных ведомств, учреждений и организаций Тюменской области, направленных на социальную реабилитацию осужденных, а также предотвращение совершения повторных (рецидивных) преступлений.

Важную роль в духовно-нравственном просвещении для социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, играют использование потенциала религиозных конфессий, привлечение общественности в устройстве судьбы осужденного. Эти задачи отражены в положениях Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р, которая предусматривает также развитие благотворительности, попечительства, создание в каждом территориальном органе уголовно-исполнительной системы, а также попечительских советов при исправительных учреждениях.

Определяющим фактором успеха всего постпенитенциарного процесса является его пенитенциарная часть – ресоциализация, начало подготовки к освобождению на ранних сроках отбывания наказания в виде лишения свободы. По мнению С. А. Борсученко [20], в то время как в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством подготовка осужденных к освобождению начинается за шесть месяцев до окончания срока наказания (п. «а» ч. 1 ст. 97, ч. 3 ст. 121, ч. 5 ст. 132, ч. 4 ст. 133, ч. 1, 2 ст. 180 УИК РФ), весь процесс, направленный на исправление осужденных, должен быть подчинен этой цели и начинаться с первых дней исполнения (отбывания) наказания. Во многих западных странах работа по реабилитации осужденных начинается с самого начала отбывания наказания. Об этом свидетельствует законодательство таких стран, как Англия, Швейцария и др. Одной из целей работы по реабилитации должно являться формирование у осужденного конкретных планов по нормализации своей жизни, без которых решение вопросов реадaptации в постпенитенциарный период особенно затруднено или практически невозможно. Важным моментом является наличие предварительной договоренности администрации мест лишения свободы об оказании различной помощи освобождающимся.

Мы считаем, одной из главных причин, способствующих рецидиву преступлений, является отсутствие преемственности между пенитенциарным и постпенитенциарным этапами реабилитации личности. Усвоение позитивных качеств и вытеснение из сознания осужденного антиобщественных взглядов и установок – сложный и длительный процесс, необходимый на всех этапах подготовки к освобождению.

По мнению В. И. Селиверстова и соавторов, сотрудникам исправительных учреждений нужно начинать социальную реабилитацию осужденных с первых дней их пребывания в учреждении. С этой целью необходимо выявить социальные проблемы, имеющиеся у осужденных уже во время прохождения карантина; в процессе отбывания наказания организовывать работу с осужденными (сочетая групповые и индивидуальные формы), направленную на разрешение проблем; обратить особое внимание на работу по восстановлению паспортов осужденных, у которых они отсутствуют, не откладывая решение этого вопроса на последние полгода перед освобождением [11, с. 42].

Специфика содержательного процесса оказания помощи лицам, освобожденным из мест лишения свободы, требует индивидуального подхода. Она во многом должна определяться возрастными, психологическими и другими особенностями личности. Подготовка системы мер по организации помощи и реадaptации осужденных требует учета особенностей их отдельных категорий (инвалидов, пенсионеров, несовершеннолетних, женщин и др.), учета состояния их здоровья. Поэтому решение данной задачи требует комплексного подхода как со стороны уголовно-исполнительного законодательства, так и со стороны практической реализации закона. В целом отражением такого подхода является закрепление в уголовно-исполнительном законодательстве России как одной из задач оказания помощи осужденным в социальной адаптации (ч. 2 ст. 1 УИК РФ), а организация такой деятельности – одна из задач ФСИН России (п. 1.3.7 Положения о ФСИН России).

В п. 8 «Развитие социальных институтов и социальная политика» Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р [21], предусмотрено создание службы пробации, обеспечивающей социально-психологическое сопровождение лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Пробация (от лат. *probatio* – испытание) – юридический термин, используемый в международном праве и определяющий название и задачи службы, которая исторически создавалась для работы с гражданами, нарушившими закон, но не лишенными свободы, или

с освобожденными из-под стражи [22, с. 20]. В широком смысле это понятие можно рассматривать как одно из звеньев уголовно-исполнительной политики государства, направленной на снижение рецидивной преступности и, следовательно, формирование гарантий создания более безопасного общества.

Однако практическая реализация этих положений неизбежно сталкивается с рядом трудностей. Одной из причин пробуксовки реформирования уголовно-исполнительной системы является недостаток финансирования, поскольку любое реформирование невозможно без дополнительных расходов. Некоторые авторы говорят о провале реформы уголовно-исполнительной системы в рамках тех целей, задач и направлений, которые были поставлены в Концепции [23].

В заключение следует отметить, что проблема оказания помощи лицам, освобожденным из исправительных учреждений, продолжает оставаться актуальной и не имеет альтернативы с точки зрения создания действенной системы противодействия влиянию преступности на общественное развитие. Однако в настоящее время меры по оказанию помощи лицам, освободившимся из мест лишения свободы, зачастую носят разрозненный, несистематизированный характер. Современное состояние этой проблемы требует проведения тщательного анализа ошибок в работе уголовно-исполнительной системы. Отсутствие плана по их устранению и четко регламентированной системы работы с бывшими осужденными несомненно может являться причиной дальнейшей криминализации общества, которая уже стала серьезной угрозой для национальной безопасности.

Пути решения этой задачи необходимо рассматривать с позиции как совершенствования нормативной базы, так и наличия четко действующего механизма ее реализации. По нашему мнению, необходимо создание единой централизованной системы, учитывающей особенности отдельных регионов. Базовый компонент этой системы должен быть законодательно закреплен на федеральном уровне. При этом речь должна идти не об установлении дополнительных льгот освобожденным из мест лишения свободы, а об эффективной работе механизмов реадaptации, рациональном расходовании средств и контроле над исполнением закона. Таким образом, нормативно-правовое закрепление принципов и форм участия государственных органов и негосударственных структур в работе по социальной поддержке граждан, освободившихся из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, а также механизмов ее реализации является необходимым условием для создания эффективной системы профилактики рецидивной преступности.

Пристатейный библиографический список

1. Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.
2. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // СПС «Консультант-Плюс».
3. Уголовно-исполнительное право : учебник / под ред. В. И. Селиверстова. М. : Проспект, 2011.
4. Характеристика лиц, содержащихся в исправительных колониях для взрослых // ФСИН России : сайт. URL: <http://fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20lic%20sodergahixsya%20v%20IK/> (дата обращения: 10.03.2019).
5. Сборник материалов по вопросам функционирования реабилитационных центров для лиц, готовящихся к освобождению и отбывших установленный срок наказания. М. : Бонум принт, 2017.
6. *Никитеев В. И.* Проблемы ресоциализации осужденных // Институт ресоциализации осужденных : состояние, проблемы и перспективы развития : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (26–27 октября 2017 г.). Киров : ФКУ ДПО Кировский ИПКР ФСИН России, 2017.
7. *Латышева Л. А.* Проблемы ресоциализации осужденных к лишению свободы : уголовно-исполнительный и криминологический аспекты : монография. Вологда : ВИПЭ ФСИН России, 2017.
8. Приказ Минюста России от 13 января 2006 г. № 2 «Об утверждении Инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Сборник нормативных актов по советскому исправительно-трудовому праву (1917–1959 гг.). История законодательства / Сост. П. М. Лосев, Г. И. Рагулин. М. : Госюриздат, 1959.
10. Реестр центров социальной адаптации граждан в субъектах Российской Федерации // ГУФСИН России по Новосибирской области : сайт. URL: <http://54.fsin.su/reestr-tsentrov-sotsialnoy-adaptatsii-grazhdan/> (дата обращения: 13.03.2019).
11. *Селиверстов В. И., Бабаян С. Л., Данилин Е. М.* Социальная реабилитация осужденных – задача государственной важности // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2009. № 6.
12. Рецидивная преступность среди лиц, освобожденных условно-досрочно из учреждений ГУФСИН России по Красноярскому краю, уверенно снижается // ГУФСИН России по Красноярскому краю : сайт. URL: http://www.24.fsin.pf/news/detail.php?ELEMENT_ID=448793 (дата обращения: 24.03.2019).
13. Анализ основных показателей ГУФСИН России по Красноярскому краю по линии отдела специального учета // ГУФСИН России по Красноярскому краю : сайт. URL: http://24.fsin.su/napravlenie_deyatelnosti/1.php (дата обращения: 14.03.2019).
14. *Михайлов А. Н.* Социально-психологические проблемы лиц, освобождающихся из мест лишения свободы // Прикладная юридическая психология. 2016. № 4.
15. Постановление КМ РТ от 16 октября 2013 г. № 764 «Об утверждении государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014–2020 годы»» // Министерство юстиции Республики Татарстан : сайт. URL: http://minjust.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_103150.pdf (дата обращения: 14.03.2019).
16. Информационно-справочный материал об опыте работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, их трудоустройству, обеспечению жилой площадью, оказанию социальной, медицинской и иной помощи // МВД России : сайт. URL: https://мвд.рф/upload/site1/document_text/temp/___1432562743_110/ISM_po_polozhitelnomu_orytu_sotsialnoy_adaptatsii_lits_ranee_sudimyx_GUOOP_MVD_Rossii.pdf (дата обращения: 13.03.2019).
17. *Хаснутдинов Р. Р.* Системный подход к организации постпенитенциарной помощи лицам, отбывшим наказание в виде лишения свободы // Юридический вестник Самарского университета. 2018. Т. 4. № 2.
18. В Красноярске начала работать служба социального сопровождения лиц, освобожденных из мест лишения свободы // ФСИН России : сайт. URL: http://фсин.рф/news/index.php?ELEMENT_ID=71996 (дата обращения: 13.03.2019).
19. УФСИН России по Тюменской области : сайт. URL: http://72.fsin.su/news/detail.php?ELEMENT_ID=165253 (дата обращения: 13.03.2019).
20. *Борсученко С. А.* Международные рекомендации по ресоциализации заключенных // Материалы Международной научно-практической конференции «Преступление и наказание: теоретическое моделирование, законодательное закрепление, правоприменительная практика» : в 3 т. Т. 2 : Наказание: принуждение, справедливость, целесообразность / под ред. Р. А. Ромашова. Самара : Самарский юридический институт ФСИН России, 2010.

21. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Министерство экономического развития Российской Федерации : сайт. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/rasp_2008_N1662_red_08.08.2009 (дата обращения: 04.04.2019).

22. *Никитин А. М., Плющева Е. Л.* Зарубежный опыт постпенитенциарной адаптации лиц, освобождающихся из мест лишения свободы // Российская юстиция. 2013. № 8.

23. *Ёркина Т. Н.* Концепция развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 года: цель, основные направления развития, современное состояние // Электронный научный журнал «Современное общество и власть». 2016. № 4 (10).

References

1. The Concept of Development of Penal System of the Russian Federation till 2020 approved by the Order of the Government of the Russian Federation of 14 October 2010 No. 1772-p // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2010. No. 43. Art. 5544.

2. Penal Code of the Russian Federation of 8 January 1997 No. 1-FZ // SPS "ConsultantPlus".

3. Penal Law: Textbook / Ed. by V. I. Seliverstov. Moscow, 2011.

4. Characteristics of Persons Held in Adult Correctional Colonies. URL: <http://fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20lic%20sodergahixsya%20v%20IK/> (date of the application: 04.04.2019).

5. Collection of Materials on the Functioning of Rehabilitation Centers for Persons Preparing for Release and Served a Fixed Term of Punishment. Moscow, 2017.

6. *Nikiteev V. I.* Problems of Re-Socialization of Convicts // Institute of Re-Socialization of Convicts: State, Problems and Prospects of Development: Collection of Materials of the All-Russian Scientific-Practical Conference 26–27 October 2017. Kirov, 2017.

7. *Latysheva L. A.* Problems of Re-Socialization of Convicts to Imprisonment: Criminal-Executive and Criminological Aspects: Monograph. Vologda, 2017.

8. Order of the Ministry of Justice of the Russian Federation of 13 January 2006 No. 2 "On the Approval of the Instruction About Assistance in the Labor and Household Device, and Also Assistance to the Condemned Released from Serving of Punishment in Correctional Institutions of Penal System" // SPS "ConsultantPlus".

9. Collection of Normative Acts of the Soviet Corrective-Labor Law (1917–1959). The History of the Law / Comp. by P. M. Losev, G. I. Ragulin. Moscow, 1959.

10. Register of Centers of Social Adaptation of Citizens in Constituent Entities of the Russian Federation. URL: <http://54.fsin.su/reestr-tsentrov-sotsialnoy-adaptatsii-grazhdan/> (date of the application: 13.03.2019).

11. *Seliverstov V. I., Babayan S. L., Danilin E. M.* Social Rehabilitation of Convicts Is a Task of National Importance // Bulletin of the Institute: Crime, Punishment, Correction. 2009. No. 6.

12. Recidivism Among Persons Released on Parole from the Institutions of the Russian Federation in the Krasnoyarsk Territory, Is Steadily Declining. URL: http://www.24.fsin.rf/news/detail.php?ELEMENT_ID=448793 (date of the application: 24.03.2019).

13. Analysis of the Main Indicators of GUF SIN of Russia in the Krasnoyarsk Region Through the Department of Special Accounting. URL: http://24.fsin.su/napravlenie_deyatelnosti/1.php (date of the application: 14.03.2019).

14. *Mikhaylov A. N.* Social and Psychological Problems of Persons Released from Prison // Applied Legal Psychology. 2016. No. 4.

15. Resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Tatarstan of 16 October 2013 No. 764 "On the Approval of the State Program 'Ensuring Public Order and Counteraction of Crime in the Republic of Tatarstan for 2014–2020'". URL: http://minjust.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_103150.pdf (date of the application: 14.03.2019).

16. Information and Reference Material on the Experience of the Executive Authorities of the Russian Federation on the Social Adaptation of Persons Released from Prison, Their Employment, Housing, Social, Medical and Other Assistance. URL: https://мвд.рф/upload/site1/document_text/temp/_1432562743_110/ISM_po_polo_zhitelnomu_opytu_sotsialnoy_adaptatsii_lits_ranee_sudimykhn_GUOOP_MVD_Rossii.pdf (date of the application: 13.03.2019).

17. *Khasnutdinov R. R.* Systematic Approach to the Organization of Post-Penitentiary Assistance to Persons Who Have Served a Sentence of Imprisonment // Legal Bulletin of the Samara University. 2018. No. 4 (2).

18. In Krasnoyarsk the Service of Social Support of the Persons Released from Imprisonment Places Began to Work. URL: http://фсин.рф/news/index.php?ELEMENT_ID=71996 (date of the application: 13.03.2019).

19. URL: http://72.fsin.su/news/detail.php?ELEMENT_ID=165253 (date of the application: 13.03.2019).

20. *Borsuchenko S. A.* International Recommendations on the Re-Socialization of Prisoners // Materials of the International Scientific-Practical Conference "Crime and Punishment: Theoretical Modeling, Legislative Consolidation, Law Enforcement Practice". In 3 vol. Vol. 2: Punishment – Coercion, Justice, Expediency / Ed. by R. A. Romashov. Samara, 2010.

21. Order of the Government of the Russian Federation of 17 November 2008 No. 1662-p "The Concept of Long-Term Social and Economic Development of the Russian Federation for the Period till 2020". URL: http://economy.gov.ru/mines/activity/sections/fcp/rasp_2008_N1662_red_08.08.2009 (date of the application: 04.04.2019).

22. *Nikitin A. M., Plyushcheva E. L.* Foreign Experience of Post-Penitentiary Adaptation of Persons Released from Prison // Russian Justice. 2013. No. 8.

23. *Yorkina T. N.* The Concept of Development of the Penal System of the Russian Federation Until 2020: The Goal, the Main Directions of Development, the Current State // Electronic Scientific Journal "Modern Society and Power". 2016. No. 4 (10).

ИСТОРИЯ ЭКСТРЕМИЗМА И ЕЕ ОТРАЖЕНИЕ В ПОНЯТИЙНОМ АППАРАТЕ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-99-104>

Актуальность: актуальность данной статьи связана с тем, что ответственность за экстремистскую деятельность, в том числе в российском законодательстве, с онтологической точки зрения несовершенна. Необходим пересмотр материальной и экономической базы противодействия экстремистской деятельности, а также пересмотр политики в отношении уголовной ответственности за экстремизм с учетом более детального и «чувственного» (гуманного) подхода к определению понятия экстремизма, рассматривая в том числе и различные подходы с точки зрения религии и философии. Предмет: в целях повышения эффективности применения норм уголовной ответственности за экстремистские преступления необходимо историческое исследование термина «экстремизм» и его возможного проявления в тех или иных возникающих отношениях. Цели: целью данной статьи является проведение исторического анализа, а также изучение самого феномена экстремизма, его рациональности и иррациональности, в том числе положительного и отрицательного экстремизма, различных видов его проявления в разных сферах жизни общества. Методология: были использованы сравнительно-правовой, системный, исторический, а также формально-юридический методы исследования. Основное содержание и новизна: в настоящей статье рассматривается историческое появление и развитие экстремизма в мире, в том числе в России, выявляются его ключевые мотивы и природа, а также рассматривается комплексный подход к названному термину, на основе которого возможно было бы разработать различные способы предупреждения и воздействия на деяния данной категории. Новизна связана с подходом к изучению понятия экстремизма в целом, что позволит более правильно оценивать экстремистскую деятельность, а также с онтологической точки зрения, что в итоге даст возможность более эффективно подходить к оценке таких видов уголовно-правовых отношений. Результаты работы: основными результатами являются выводы о разносторонности понимания феномена «экстремизм» и его проявлений с учетом исторического опыта, что дает более полную картину представления о возможности различных подходов к воплощению на законодательном уровне ответственности за экстремистскую деятельность. Область применения: история, юриспруденция. Выводы: определены основные направления изучения экстремизма с точки зрения рациональности и позитивности, что в совокупности можно рассматривать и использовать в законотворческой деятельности.

ФУРТАТ

Виталий Владимирович

аспирант кафедры уголовного права и криминологии
Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России)
(г. Москва)

bliden2@mail.ru

**Экстремизм;
история;
историческое развитие;
природа экстремизма;
явление;
рациональный
и иррациональный
экстремизм**

Vitaly V. FURTAT

Postgraduate of the Department
of Criminal Law and Criminology
of the All-Russian State University
of Justice (Moscow)

bliden2@mail.ru

THE HISTORY OF EXTREMISM AND ITS REFLECTION IN THE CONCEPTUAL APPARATUS

Relevance: The relevance of this article is connected, first of all, with the fact that the responsibility for extremist activities, including in Russian legislation, is not perfect. It is necessary to revise the material and economic base to counter extremist activities, as well as revise the policy on criminal liability for extremism, taking into account a more detailed and "sensual" (humane) approach to

**Extremism;
history;
historical development;
nature of extremism;
phenomenon;
rational and irrational
extremism**

defining the concept of extremism, including considering various approaches from a religious and philosophy point of view. Subject: In order to increase the effectiveness of the application of criminal liability for extremist crimes, a historical study of the term "extremism" and its possible manifestation in certain relations arising is necessary. Purposes: The purpose of this article is to conduct a historical analysis, as well as the very phenomenon of extremism, its rationality and irrationality, including positive and negative extremism, various types of extremism in various spheres of society. Methodology: In this article were used comparative legal, systemic, historical, as well as formal legal research methods. The main content and novelty: This article discusses the historical emergence and development of extremism in the world, including in Russia, identifies its fundamental motives and nature, and also considers an integrated approach to this term, based on which it would be possible to develop various types of ways to prevent and influence actions this category. The novelty is connected with the approach to the study of the term extremism from all possible sides, which will make it possible to more accurately evaluate extremist activity, including from an ontological point of view, which ultimately will make it possible to more effectively approach the assessment of such types of criminal law. Results: The main results are conclusions about the versatility of understanding the phenomenon of "extremism" and its manifestations, taking into account historical experience, which gives a more complete picture of the idea of the possibility of different approaches to translating responsibility for extremist activity at the legislative level. Application area: History, jurisprudence. Findings: The main directions of possible consideration of extremism from the point of view of rationality and positivity, which together can be considered and guided in lawmaking, are defined.

На сегодняшний день вопросы привлечения к уголовной ответственности за преступления экстремистского характера являются одной из проблем в связи с нарастающим проявлением противоправных действий в этой сфере жизни общества. Все более и более актуальными задачами становятся необходимость определения сущности самого экстремизма, разработка понятийного аппарата, что в совокупности даст почву для успешной борьбы с вышеуказанным феноменом на разных уровнях социальной, политической, общественной жизни. Однако для полного понимания возникновения общественных отношений экстремистского толка, требующих урегулирования при помощи мер уголовно-правового характера, необходимо проанализировать историческое появление такого термина, как «экстремизм».

Само слово «экстремизм» происходит от латинского слова «*extremus*», которое переводится как «крайний, чрезмерный» и означает приверженность к крайним взглядам или же методам действий. Впервые в истории само латинское слово «*extremus*» на политическом поприще в своих научных трудах начал употреблять французский просветитель Шарль Монтескье, раскрывая деспотию и прямую демократию. Он использовал его в прямом значении – «крайний», описывая вышеуказанные формы правления как максимально монархические и республиканские соответ-

венно. Во времена Великой французской революции представители прессы использовали данный термин для обозначения крайне правых или левых политических сил. На фоне экономического, социального и политического кризиса возникает Национальное учредительное собрание Франции, в котором начинают появляться партии, и, по мере их формирования, складывается представление о «центристских», «левых» и «правых» взглядах, представленных в нем. Постепенно дальнейшее развитие право-левых идей и взглядов привело к выделению таких категорий, как «крайний» и «умеренный», в связи с чем этимологически слово «экстремизм» стало представляться с таким акцентом, как правый и левый экстремизм, означая приверженность к крайне левым либо к крайне правым идеям и политическим силам [1, с. 79–84].

Само же возникновение термина принято связывать с деятельностью немецкого философа и политика Вильгельма Трауготта Круга. В 1838 г., продолжая изучать экстремизм как само явление, В. Т. Круг предложил определение, которое внес в свой словарь. В нем он раскрывал вышеуказанный термин следующим образом: «Экстремистами являются те, которые не хотят признавать середину и находят удовольствие в крайностях. Но обычно их называют «ультра» [2, с. 400]. Карл Гейнцен, немецкий деятель радикальной направленности, продолжая изучать экстремизм

как феномен, подошел к нему с идеологической точки зрения и, характеризуя экстремизм, говорил, в частности, что убийства должны применяться в политической борьбе, а убийство людей возможно оправдать, опираясь на идею «высшей цели», т.е. в данном случае представляется важным небольшой группе единомышленников создать неразбериху в крупных и мощных государствах [3, с. 195].

Примерно с середины XIX в. термин «экстремизм» перешел в Англию и был отражен впервые в прессе, но при этом толкование самого понятия было достаточно свободным, и его могли использовать в отношении активных деятелей Короны, чья политика была направлена на укрепление нации.

В начале XX в. исследование экстремизма шло в параллели с исследованием термина «тоталитаризм». На это повлияли исследования Луиджи Стурцо, одного из основателей Итальянской народной партии, которая развивалась параллельно с нарастающим фашистским движением в Италии. Л. Стурцо акцентирует внимание на том, что уже на тот период существовали четкие идеологические различия между «правыми» и «левыми» (в особенности ультраправыми и ультралевыми), называя их экстремистскими движениями (фашистов и социалистов). Он считал, что оба «направления» носят абсолютный характер и не воспринимают существование каких-либо других идей и при этом их идеологии носят всепоглощающий эффект, охватывая все сферы и выстраивая жизнь общества в соответствии со своими принципами и идеологией. Таким образом, еще до прихода к власти Б. Муссолини и Национальной фашистской партии отмечалось, что их подход носил экстремистский характер в современном понимании и обладал массовым эффектом, т.е. перестраивал не только политическую жизнь общества, но и менял подход к социальным, экономическим и иным сферам.

Примерно до середины XX в. термин «экстремизм» не имел широкого распространения в литературе, как, например, термин «радикализм». «Экстремизм» в своем роде являлся синонимом «радикализма», вкладывая в него значение собирательной характеристики политических сил крайнего толка в рамках право-левого деления. Однако после опубликования ряда работ американских ученых (в том числе иммигрантов, например Теодора Адорно, Отто Рюле, Ханны Арендт) «экстремизм» стал пониматься как отрицание демократии с точки зрения либерализма и как крайняя форма радикализма. Иначе говоря, в экстремизм вкладывалось отрицание существования политического рынка как со стороны «правой», так и со стороны «левой» идеологии. Некое развитие термину придали Э. К. Шойх и Г. Д. Клингеманн, предложив также рассматривать экстремизм как непринятие современных форм общественного устройства, назвав

это теорией правого радикализма. И уже в 1973 г. любые антилиберальные устремления обозначались как экстремистские, а не радикальные. К. Мюде выделял общие черты между радикализмом и экстремизмом: антилиберальность, антиконституционность. Но в фундаменте понимания экстремизма лежала антидемократичность, что являлось крайним вариантом радикализма. Обобщая все вышеперечисленные подходы к исследованию экстремизма второй половины XX в., можно отметить, что уже тогда экстремизм рассматривался с политической точки зрения и понимался как одна из форм радикализма, которому присущи антиплюрализм, антидемократичность, антиконституционность.

История термина «экстремизм» в России начинается с XX в. Первые упоминания «экстремизма» относятся к 1917 г.: тогда Ю. В. Ключников рассматривал так называемый революционный экстремизм, говоря об итогах революции 1917 г., при этом вкладывая в данный термин не только негативные, но и позитивные черты. Ю. В. Ключников говорил о революции как о новых открытиях, новых возможностях, которые необходимо было внести в российское общество [4, с. 200]. Однако, по его же мнению, сама революция, несмотря на внесение «нового», всегда переходит границы и сопровождается крайними взглядами, идеологией и методами (в данном случае большевистской идеологии). Н. В. Устрялов, развивая «революционный экстремизм», ввел понятие «коммунистический экстремизм», суть которого заключалась в увеличенной протяженности по времени самого процесса, в отличие от «революционного экстремизма». Несмотря на схожесть мнения с Ю. В. Ключниковым, Н. В. Устрялов утверждал необходимость постепенного избавления от крайней идеологической составляющей для достижения баланса, и произойти такие изменения должны «сверху» в результате жесткой полемики среди правящей элиты [5, с. 11–15]. Таким образом, уже в начале XX в. в советской России экстремизм рассматривался не только как полностью отрицательное явление, но и в положительном контексте революционных настроений, говоря о приносимом «толчке» в развитии общества.

Дальнейшее распространение термина «экстремизм» в России продолжалось во второй половине XX в. М. И. Лабунец понимал под экстремизмом идеологию, предусматривающую пропаганду нетерпимости к оппоненту и распространение своих принципов насильственным путем. С. Н. Фридинский, основываясь на опыте предыдущих ученых, рассматривал феномен экстремизма как различную деятельность организаций или физических лиц путем активных действий (планирование, подготовка, организация, финансирование), направленных на возбуждение розни по различным мотивам, либо публичные призывы к осуществлению вышеуказанной деятельно-

сти [3, с. 51–55]. Отсюда можно сделать вывод, что на тот период экстремизм в СССР понимался как навязывание тех или иных принципов насильственно, а также как высшая степень нетерпимости к идеалам или мнениям, официально принятым обществом и государством, отличающимся в той или иной степени от «постулатов», которых придерживается сам экстремист. Из этого следует, что сама идеология экстремизма – это нетерпимость к оппонентам, складывающаяся в активном агрессивном поведении на основе противоборства убеждений, независимо от установок.

Но всегда ли экстремизм имеет политический флер? В 1987 г. К. Е. Литвин, один из ученых-биологов, рассматривал «биологический экстремизм» как подход к биологическому знанию, которое, если не учитывает все разнообразие живого мира, не может являться полезным для науки в целом. При этом он обращал внимание, что сам экстремизм исповедует крайнюю точку зрения, и закреплял из этого негативное значение термина. С. Мейен ввел понятие «эволюционный экстремизм», которое значило, что само сопротивление сближению противоположных эволюционных взглядов является экстремизмом и характеризует людей таковыми. Таким образом, экстремизм может проявляться не только в политическом плане, но и в других сферах жизни общества, например социальной, экономической [7, с. 245–250], биологической и т.д. Именно этот аспект характеризует экстремизм как «всепроницающее» явление, т.е. затрагивающее все аспекты деятельности общества. Здесь стоит отметить, что данные примеры опять же подчеркивают разносторонность самого явления «экстремизм» и возможность его проявления в различных сферах жизни общества.

Исходя из приведенных выше толкований понятия «экстремизм» и примеров можно сказать, что сама сущность экстремизма носит разносторонний характер. Он может влиять на различные аспекты жизни общества, но всегда ли он в тех или иных случаях необходим? Здесь стоит отметить рациональность и иррациональность экстремизма с точки зрения его проявления. Иррациональный экстремизм не вызван необходимостью проявления вследствие каких-либо притеснений, а возникает в силу приверженности определенных групп людей взглядам и учитывает удовлетворение амбициозности экстремиста, которая лишена даже сколько-нибудь рационального характера и основывается на филогенетическом подсознательном состоянии. Сюда относится деятельность различных групп фанатов футбольных клубов в XX–XXI вв., придерживающихся крайне правых взглядов, в том числе нацистских и ультранациональных, которые не вызваны какой-либо необходимостью в обществе и зачастую не направлены на

принесение ему пользы (Россия – «Спартак Ультрас», «Динамо Ультрас» и т.д.). На примере современной России суть таких фан-клубов заключается в максимальной поддержке своей команды, драках между собой по мотивам противоборства футбольных команд в рамках футбольных игр, а также в противоправных действиях в отношении лиц неславянской внешности. Однако стоит еще раз отметить, что экстремизм может носить и рациональный характер, что обуславливается необходимостью его проявления для защиты своих интересов или продвижения идей, примеры чего приводились ранее.

Помимо этого, говоря о проявлениях экстремизма, возникает также вопрос, о котором частично ранее уже велась речь: всегда ли экстремизм носит негативный характер? Экстремизм как явление имел место еще в давние времена и затрагивал различные сферы жизни общества. В основе возникающих отношений, непосредственно связанных с ним, всегда лежит конфликт, но, говоря о нарушении закона, также требуется правовое осознание противоправности такого деяния, и оно должно объективно исходить из необходимости подобных действий. Само явление связано с «власть имущими» и теми благами, которые власть могла приносить людям. Другими словами, если исходить из теории общественного договора возникновения государства, права, добровольно переданные людьми государству по соглашению, а также обязанности, которые люди добровольно возложили на себя в обмен на защиту, не соответствуют в полной мере интересам, которые существовали у людей, а соответственно государство не реализовывало эти блага для человека. Отсюда можно сделать вывод, что сама суть экстремизма, как уже говорилось ранее, проявлялась в различных сферах жизни общества того или иного государства в определенные периоды их истории и само явление основывалось на защите своих интересов, которые не реализовывала власть, при этом не всегда нося негативный характер, а представляя собой необходимый феномен для защиты своих прав и свобод. В доказательство хотелось бы привести ряд примеров:

1) Римская империя столкнулась с экстремизмом в I в., когда на ее территории, в Иудее, появилась секта сикариев (лат. *sicarii* – букв. «кинжальщики»; от *sica* – «кинжал»), целью которой было уничтожение еврейской знати, помогавшей римлянам, а также самих римлян, управляющих территорией. Эта «необходимость» возникла вследствие гонения и притеснения евреев на территории Ближнего Востока, оккупированной римлянами;

2) восстание Ника в Константинополе в 532 г. явилось массовой реакцией со стороны различных слоев населения Византии на притеснение властей, налоговый гнет и религиозную политику по преследованию

еретиков и язычников со стороны государства. По итогам, несмотря на безуспешность восстания, этот пример показывает нам яркое проявление экстремизма как необходимую защитную реакцию;

3) в Средние века существовала мусульманская секта исмаилитов, которая устраняла неугодных лиц, расправляясь с представителями мусульманской суннитской знати. Это явление также характеризовалось необходимостью защиты своих интересов (в данном случае религиозного отщепенства мусульманского толка) от гонений на тех или иных этапах истории;

4) периоды Великой французской, а также советской революций можно охарактеризовать в положительном ключе с точки зрения необходимости перемен, единственный путь достижения которых общество видело в крайних мерах революционного характера.

Конечно, несмотря на положительные аспекты, все вышеперечисленные примеры экстремизма, хотя и имели позитивные намерения, с точки зрения права в плане методов не всегда законны. В данных случаях такой способ проявления экстремизма со стороны людей связан с необходимостью своей защиты от крайне жестких притеснений с противоположной стороны (государства). И эти жесткие действия вызывали такую же по силе реакцию со стороны общества. Такое проявление экстремизма, несмотря на «высокие» цели, подлежит ответственности с точки зрения уголовного законодательства. Однако можно привести еще один пример рационального проявления экстремизма, который по своей сути не носит противоправного характера, но благодаря активным действиям призван продвигать ту или иную позицию, идею либо же взгляды: речь идет о действующей во многих странах Партии зеленых. Их идеология основана на принципах зеленой политики: ненасилие, социальная справедливость, народная демократия, защита окружающей среды. В истории данного движения можно отметить активную деятельность (митинги, забастовки, лоббирование и т.д.), направленную на продвижение вышеуказанных идей, а также идей экологического благополучия в отдельно взятых государствах. Можно сказать, что такие действия характеризуются как экстремистские, но они не носят противоправного характера и при этом приносят пользу обществу в целом.

Правовой анализ показывает, что идеологический аспект исчезнуть из феномена «экстремизм» не может. Если в действиях не будет выражена идея или так называемая борьба за нее, то это не будет являться экстремизмом, а станет необъяснимой химерой [8, с. 42–52]. Важно понимать, что экстремизм может проявляться законно до тех пор, пока эти активные действия не будут негативно влиять на какие-либо общественные отношения, охраняемые уголовным законодательством. Феномен экстремистской деятельности может посягать на закон, но и может

представлять собой правомерное явление. Первый вид проявления экстремизма является прежде всего следствием таких воззрений и ментальных штампов, которые осуждаются обществом и государством, представляют собой угрозу общественным и государственным образованиям и направлены на совершение противоправных действий, реализующих эти негативные установки. Второй же может вполне проявляться как в обществе, так и в государстве в рамках закона и не нарушать его, например лоббирование своих интересов в законодательных органах, проведение митингов, забастовок либо же защита своих прав и свобод различными активными действиями в правовом поле. Таким образом, исходя из вышеизложенного необходимо разграничить понятие экстремизма на два вида: противоправный экстремизм и экстремизм, не нарушающий законодательство. Под экстремизмом, не нарушающим законодательство, понимается распространение таких идей, которые в сложившейся обстановке возможно легально представить в правовом обществе и государстве, а также существует возможность возникновения обмена этими идеями в правовом поле. Противоправный экстремизм – распространение таких идей, которые в сложившейся обстановке невозможно легально представить в правовом обществе и государстве, а также отсутствует возможность возникновения обмена этими идеями в правовом поле.

В XXI в. экстремизм носит всепланетный характер и с точки зрения иррационального подхода к его рассмотрению может создать угрозу нормальному существованию общества и государства в целом, тем самым заставляя противодействовать его проявлениям. Само воздействие в первую очередь должно быть направлено на пресечение преступной деятельности, так как экстремизм в таком виде подрывает нормальное существование в обществе. Но, с другой стороны, если экстремизм рационален, он способен дать некий толчок развитию общества и государства в целом во многих сферах жизни.

Подводя итоги, стоит отметить, что подход к изучению явления экстремизма в России требует дополнительного комплексного исследования как с точки зрения теории, так и на практическом уровне. К сожалению, на сегодняшний день вопросы, связанные с пониманием и онтологическим обоснованием противодействия экстремизму, разработаны в современной юридической литературе недостаточно полно. Поэтому необходим пересмотр материальной и экономической базы противодействия экстремистской деятельности, а также политики в отношении уголовной ответственности за экстремизм с учетом более детального и «чувственного» (гуманного) подхода к определению понятия экстремизма, в том числе принимая во внимание различные подходы с точки зрения религии и философии.

Пристатейный библиографический список

1. *Верещагин В. Ю., Лабунец М. И.* Политический экстремизм в контексте модернизации современной российской государственности // *Философия права*. 2002. № 2 (6).
2. *Krug W. T.* Allgemeines Handwörterbuch der philosophischen Wissenschaften, nebst ihrer Literatur und Geschichte : nach dem heutigen Standpuncte der Wissenschaft. Brockhaus, 1838.
3. *Фридинский С. Н.* Борьба с экстремизмом : уголовно-правовой и криминологический аспекты. Ростов н/Д : РЮИ МВД России, 2004.
4. *Ключников Ю. В.* На великом историческом перепутье. М. : Вузовская книга, 2001.
5. *Антыухов Ю. В.* История значения понятия экстремизма в России до легализации термина в отечественном законодательстве // *Ученые записки Орловского государственного университета*. 2015. № 6 (69).
6. *Муцалов Ш. Ш.* Экстремизм и экстремистская идеология : общенаучное определение // *Евразийский научный журнал*. 2016. № 5.
7. *Восканян Р. О.* Финансовые угрозы национальной безопасности государства // *Проблемы экономики и юридической практики*. 2019. № 1.
8. *Иванов Н. Г.* Нюансы уголовно-правового регулирования экстремистской деятельности как разновидности группового совершения преступлений // *Государство и право*. 2003. № 5.

References

1. *Vereshchagin V. Yu., Labunets M. I.* Political Extremism in the Context of the Modernization of Modern Russian Statehood // *Legal Philosophy*. 2002. No. 2 (6).
2. *Krug W. T.* Allgemeines Handwörterbuch der philosophischen Wissenschaften, nebst ihrer Literatur und Geschichte : nach dem heutigen Standpuncte der Wissenschaft. Brockhaus, 1838.
3. *Fridinsky S. N.* Combating Extremism: Criminal Law and Criminological Aspects. Rostov-on-Don, 2004.
4. *Klyuchnikov Yu. V.* At the Great Historical Crossroads. Moscow, 2001.
5. *Antyukhov Yu. V.* The History of the Meaning of the Concept of Extremism in Russia Before the Legalization of a Term in Domestic Legislation // *Scientific Notes of Oryol State University*. 2015. No. 6 (69).
6. *Mutsalov Sh. Sh.* Extremism and Extremist Ideology: A General Scientific Definition // *Eurasian Scientific Journal*. 2016. No. 5.
7. *Voskanyan R. O.* Financial Threats to the National Security of the State // *Problems of Economics and Legal Practice*. 2019. No. 1.
8. *Ivanov N. G.* Nuances of Criminal Law Regulation of Extremist Activities as a Type of Group Commission of Crimes // *State and Law*. 2003. No. 5.

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВНЕДРЕНИЯ ТЕЛЕМЕДИЦИНСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-105-113>

Актуальность рассмотрения проблем финансово-правового обеспечения внедрения телемедицинских технологий обусловлена тем, что в настоящее время законодателем в связи с принятием Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья» ставится задача широкого внедрения телемедицинских технологий в систему охраны здоровья граждан. Для решения данной задачи является важным создание эффективного механизма правового регулирования применения информационно-телекоммуникационных технологий в сфере здравоохранения, который позволит не только предусмотреть саму возможность использования телемедицины при оказании медицинской помощи населению, но и действительно применять телемедицинские технологии для решения проблемы получения врачебных консультаций лицами, не имеющими возможности посещения медицинских организаций. Данный механизм правового регулирования должен также стать основой системы оперативного взаимодействия врачей между собой. Еще одним концептуальным аспектом телемедицины, без освещения которого не представляется возможным решение задачи широкого внедрения телемедицинских технологий в систему здравоохранения, является механизм правового регулирования финансового обеспечения предоставления медицинской помощи с применением телемедицинских технологий, который в настоящее время отсутствует. В связи с этим возникают вопросы финансово-правового регулирования деятельности субъектов правоотношений, связанных с использованием телемедицинских технологий, в части определения источников финансирования технических условий оказания медицинских услуг с применением телемедицинских технологий, а также порядка предоставления и использования средств на эти цели. Предметом данной статьи выступают нормы финансового и других отраслей права, регламентирующие внедрение телемедицинских технологий в систему охраны здоровья граждан. Целью работы является поиск правовых средств, необходимых для оформления нормативного регулирования финансового обеспечения внедрения телемедицинских технологий и их использования в практической деятельности организаций здравоохранения. В ходе исследования использовались общенаучные методы, а также формально-юридический метод. По результатам исследования автор приходит к выводу о необходимости закрепления возможности предоставления консультаций с применением телемедицинских технологий в базовой программе обязательного медицинского страхования. Целесообразно законодательно закрепить, что источником финансирования данных консультаций будут являться средства обязательного медицинского страхования. Для этого автором предлагается внесение изменений в федеральные законы от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». Полученные результаты исследования позволяют учреждениям здравоохранения внедрять телемедицинские технологии в систему оказания медицинской помощи населению.

МАЛЫШЕВА

Анастасия Андреевна

аспирантка Саратовской
государственной юридической
академии (г. Саратов)

asyamalysheva@mail.ru

**Финансово-правовое
регулирование;
обязательное медицинское
страхование;
здравоохранение;
телемедицинские технологии;
медицинская помощь**

Anastasia A. MALYSHEVA

Postgraduate of the Saratov State
Law Academy (Saratov)
asyamalysheva@mail.ru

PROBLEMS OF FINANCIAL AND LEGAL SUPPORT OF THE TELEMEDICINE TECHNOLOGIES IMPLEMENTATION

**Financial and legal regulation;
subjects of compulsory medical
insurance;
health care;
telemedicine technologies;
medical care**

The relevance of the problems of financial and legal support of the telemedicine technologies implementation is due to the adoption of the Federal Law of 29 July 2017 No. 242-FZ. The legislator set the task of wide implementation of telemedicine technologies in the health care system. To solve this task, it is necessary to create an effective mechanism of legal regulation of the use of information and telecommunication technologies in the field of health. One of the conceptual aspects of telemedicine is the mechanism of legal regulation of financial provision of medical care with the use of telemedicine technologies. Currently, there is no such mechanism. The subject of this article is the rules of financial law and other branches of law governing of telemedicine technologies implementation into the system of public health protection. The purpose of this work is to search for the legal means necessary to create a legal framework financial support for the telemedicine technologies implementation and their use in the practice of health care organizations. The study used general scientific methods, as well as the formal legal method. According to the results of the study, the author comes to the conclusion that it is necessary to secure the possibility of providing consultations with the use of telemedicine technologies as part of the basic program of compulsory medical insurance. It is advisable to legislate that the source of funding for these consultations will be the means of compulsory medical insurance. For this, the author proposes amendments to the Federal Law of 21 November 2011 No. 323-FZ "On the Principles of Health Protection of Citizens in the Russian Federation" and the Federal Law of 29 November 2010 No. 326-FZ "On Mandatory Health Insurance in the Russian Federation". The results of the study will allow healthcare institutions to introduce telemedicine technologies into the system of medical care for the population.

Актуальность рассматриваемой тематики обусловлена включением телемедицинских технологий (далее – телемедицина) в систему действующего правового регулирования. Так, Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья» (далее – Федеральный закон № 242-ФЗ) [1] предусмотрены общие положения об информационном обеспечении в сфере здравоохранения, о телемедицинских технологиях и об особенностях медицинской помощи, которая оказывается с применением таких технологий. Принятие данного Федерального закона и внедрение телемедицинских технологий могут стать условием повышения качества диагностики и оказания медицинских услуг в России.

В целях широкого внедрения телемедицинских технологий в систему охраны здоровья граждан является важным создание механизма эффективного правового регулирования применения информационно-телекоммуникационных технологий в сфере здравоохранения, который позволит не только пре-

дусмотреть саму возможность использования телемедицины при оказании медицинской помощи населению, но и действительно применять телемедицинские технологии для решения проблемы получения врачебных консультаций лицами, не имеющими возможности посещения медицинских организаций. Данный механизм правового регулирования должен также стать основой системы оперативного взаимодействия врачей между собой. Еще одним концептуальным аспектом телемедицины, без освещения которого не представляется возможным решение задачи широко внедрения телемедицинских технологий в систему здравоохранения, является механизм правового регулирования финансового обеспечения предоставления медицинской помощи с применением телемедицинских технологий.

Исходя из вышесказанного представляется необходимым анализ данного вопроса.

Внедрение телемедицинских технологий в систему здравоохранения – инновационный процесс, который начат совсем недавно. Российскими учеными научные разработки по данной тематике ведутся в следующих направлениях: образовательные аспек-

ты телемедицины [2], распределение ответственности за некачественное оказание телемедицинских консультаций [3], диагностирование заболеваний при помощи телемедицинских технологий [4]. Однако в настоящее время отсутствуют комплексные исследования механизма финансово-правового регулирования телемедицины.

Зарубежный опыт внедрения телемедицинских технологий весьма многообразен. В настоящее время телемедицина активно используется в системах здравоохранения Великобритании, Израиля, Соединенных Штатов Америки. Зарубежными учеными разрабатываются проблемы реализации телемедицинских проектов в различных направлениях (например, в области хронической сердечной недостаточности [5]), а также вопросы использования телемедицинских технологий при оказании неотложной медицинской помощи детям [6].

В настоящее время нововведением является формирование цифровой экономики, основная цель которой – повышение эффективности всех отраслей социально-экономической деятельности за счет использования информационных технологий. Создание системы цифровой экономики происходит в соответствии с национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации» [7]. Программа разработана с целью реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы [8] и направлена на: повышение благосостояния граждан России вследствие улучшения качества, а также доступности товаров и услуг, которые произведены в цифровой экономике с использованием современных цифровых технологий; повышение доступности государственных услуг для граждан; повышение цифровой грамотности и степени информированности граждан.

Важной частью формирования цифровой экономики в области охраны здоровья граждан является развитие телемедицинских технологий.

Всемирная организация здравоохранения определяет, что «телемедицина – это предоставление услуг здравоохранения в условиях, когда расстояние является критическим фактором, работниками здравоохранения, использующими информационно-коммуникационные технологии для обмена необходимой информацией в целях диагностики, лечения, профилактики заболеваний и травм в интересах улучшения здоровья населения» [9].

Федеральный закон № 242-ФЗ предусматривает понятие «телемедицинские технологии» и определяет их как информационные технологии, которые обеспечивают дистанционное взаимодействие нескольких категорий лиц (медицинских работников между собой, медицинских работников с пациентами, медицинских работников с законными представителями пациентов), аутентификацию и идентификацию вы-

шеуказанных лиц, а также документирование действий, совершаемых ими при проведении консультаций и консилиумов. Консультации с применением телемедицинских технологий осуществляются для анализа жалоб пациента, медицинского наблюдения за состоянием его здоровья, а также принятия решения о необходимости осуществления очного приема. Применение телемедицинских технологий при оказании медицинской помощи помимо федерального законодательства регламентируется также стандартами и порядками оказания медицинской помощи. Телемедицинские технологии используются в рамках законодательно установленных требований о соблюдении врачебной тайны и конфиденциальности персональных данных. При оказании медицинской помощи с применением рассматриваемых технологий необходима идентификация, а также аутентификация участников взаимодействия. Для этого используется единая система аутентификации и идентификации. Документальное подтверждение дистанционного взаимодействия между пациентом и врачом происходит посредством использования квалифицированной усиленной электронной подписи медицинского работника. В настоящее время возникают вопросы финансового обеспечения внедрения телемедицинских технологий, их использования в практической деятельности организаций здравоохранения и соответственно нормативной регламентации данных процессов.

Примечательно, что медицинские организации не могут осуществлять деятельность по предоставлению телемедицинских услуг до тех пор, пока не будут иметь техническую возможность осуществления данных операций. Подключение всех медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения к сети Интернет реализуется в настоящее время за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. Однако в ходе реализации данных мероприятий возникают трудности финансово-правового регулирования, связанные с деятельностью профильных государственных органов исполнительной власти, ответственных за данную деятельность (Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, Министерство здравоохранения РФ), а также проблемы по результатам деятельности исполнителя – ПАО «Ростелеком».

Так, в соответствии с поручением Президента РФ необходимо в период 2017–2018 гг. подключить к скоростному Интернету все поликлиники и больницы страны (для внедрения практики консультирования с использованием возможностей телемедицинских технологий) [10].

В Федеральном законе от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ (в ред. от 29 ноября 2018 г.) «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [11] предусмотрено предоставление Министерству связи и массовых коммуникаций РФ бюджетных

ассигнований с целью обеспечения подключения медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения к сети Интернет на 2018 г. в объеме 4900 млн руб., а на 2019–2020 гг. – по 5000 млн руб. ежегодно.

Распоряжением Правительства РФ от 29 сентября 2017 г. № 2094-р [12] ПАО «Ростелеком» определяется в качестве единственного исполнителя закупок услуг, которые осуществляются Министерством связи и массовых коммуникаций РФ в 2017 г., по подключению рассматриваемых медицинских организаций к сети Интернет. К проекту распоряжения № 2094-р, которое вносилось Министерством связи и массовых коммуникаций РФ в Правительство РФ, прилагалось финансово-экономическое обоснование цены заключаемого с ПАО «Ростелеком» контракта на общую сумму 5459,6 млн руб.

Важно отметить, что реализация действий по подключению медицинских организаций к сети Интернет происходила в условиях существования рынка услуг связи. В данных условиях было возможным реализовать достижение поставленных целей с гораздо меньшими расходами бюджетных ассигнований. Как отмечается в Отчете о результатах контрольного мероприятия Счетной палаты РФ «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на мероприятия по обеспечению подключения медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в 2017 году и истекшем периоде 2018 года», Министерством связи и массовых коммуникаций РФ при составлении финансово-экономического обоснования к контракту использовались неактуальные данные о стоимости работ, существенно превышающие текущие рыночные цены (в Белгородской области – в 3 раза, а в Алтайском крае – на 24,8%). Данная ситуация свидетельствует о необоснованности расчетов, которые приведены в финансово-экономическом обосновании. В соответствии с данными электронных торговых площадок среднее снижение цены на осуществление строительно-монтажных работ составило 36%. Примечательно, что в Республике Калмыкия данная цена снижена более чем на 50%, в Астраханской области – на 53%, а в Ростовской – на 52%. Такое весомое снижение стоимости произведенных работ свидетельствует о том, что ПАО «Ростелеком» были завышены начальные (максимальные) цены. Фактические же расходы данной компании на подключение медицинских организаций к сети Интернет по контракту, который заключался на сумму 1932,9 млн руб., составили 1343,4 млн руб. [10].

Таким образом, Министерством связи и массовых коммуникаций РФ не был соблюден принцип эффективности использования бюджетных средств, который предусмотрен ст. 34 БК РФ [13]. Фактическая

прибыль ПАО «Ростелеком» по рассматриваемому контракту составила 589,5 млн руб., или 30% от его утвержденной цены [10].

Перечень медицинских организаций, которые необходимо подключить к сети Интернет, был сформирован на основании адресного перечня мест размещения точек подключения, который определялся Министерством здравоохранения РФ. В ходе реализации контракта произведена замена 667 медицинских организаций, что составило 21,3% от всех объектов подключения. Данная замена, по данным Счетной палаты РФ, свидетельствует о недостаточной проработке перечня медицинских организаций, которая осуществлялась Министерством здравоохранения РФ.

Примечательно, что Министерством связи и массовых коммуникаций РФ оплачены за счет бюджетных ассигнований услуги по подключению к сети Интернет четырех организаций, которые не являются медицинскими. Это не соответствует целям предоставления бюджетных ассигнований, а также содержит признаки их нецелевого использования в размере 1899,19 тыс. руб.

Однако вопросы эффективности использования бюджетных средств – не единственная проблема внедрения телемедицинских технологий.

В настоящее время отсутствует механизм финансово-правового регулирования деятельности субъектов обязательного медицинского страхования при оказании телемедицинских консультаций. Данная ситуация связана с тем, что Федеральный закон № 242-ФЗ, который устанавливает возможность применения телемедицинских технологий на территории России, не определяет, на какой основе гражданам могут оказываться консультации с применением телемедицинских технологий: бесплатной или платной. В действующем законодательстве (Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ) [14] и Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2018 г.) «Об обязательном медицинском страховании» (далее – Федеральный закон № 326-ФЗ) [15]), регламентирующем основы финансирования системы здравоохранения в нашей стране, вопросы финансового обеспечения расходов на осуществление телемедицинских консультаций не предусмотрены.

В Федеральном законе № 242-ФЗ указано, что организация и оказание медицинской помощи с применением телемедицинских технологий предусматриваются в порядке, который устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Данный порядок утвержден приказом Министерства здравоохранения РФ от 30 ноября 2017 г. № 965н «Об утверждении порядка организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий» [16].

Однако в данном Приказе содержится правовая коллизия. Так:

1) в п. 1 рассматриваемого документа сказано, что «настоящий Порядок определяет правила применения телемедицинских технологий при организации и оказании медицинскими организациями государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения медицинской помощи». Данная формулировка указывает на то, что применение телемедицинских технологий происходит в рамках оказания уже существующих видов медицинской помощи, гарантируемых программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, соответственно и в рамках их финансового обеспечения;

2) в названии Приказа, некоторых его частях и пунктах указано, что данный нормативный акт регулирует порядок организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий. Данная формулировка косвенно может создавать основания для понимания телемедицинских технологий как самостоятельного вида медицинской помощи. Если исходить из этого смысла, то необходимо закреплять медицинскую помощь с применением телемедицинских технологий в качестве отдельного вида оказания медицинской помощи гражданам в Федеральном законе № 323-ФЗ, а также определять порядок финансового обеспечения данного вида медицинской помощи и возможность его включения в программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

В целях исключения возможности истолковать применение телемедицинских технологий в качестве отдельного вида медицинской помощи представляется необходимым внести изменения в название приказа Министерства здравоохранения РФ от 30 ноября 2017 г. № 965н «Об утверждении порядка организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий», а также в название рассматриваемого Порядка и изложить названия данных документов в следующей редакции:

1) «Об утверждении порядка применения телемедицинских технологий при организации и оказании медицинскими организациями государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения медицинской помощи»;

2) «Порядок применения телемедицинских технологий при организации и оказании медицинскими организациями государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения медицинской помощи».

Вопросы финансово-правового регулирования предоставления консультаций отдельно не регламентируются вышеуказанным Порядком. В п. 46 лишь косвенно указано, что консультирующая медицинская организация должна предоставить пациенту информацию о возмездном или безвозмездном характере консультации (платная, бесплатная) и стоимости оказания

консультации в случае, если она платная. Данные положения приказа Министерства здравоохранения РФ от 30 ноября 2017 г. № 965н позволяют установить, что консультации с применением телемедицинских технологий могут предоставляться бесплатно в рамках Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов [17] установлено, что в целях обеспечения доступности медицинской помощи гражданам территориальными программами могут (но не обязаны) быть установлены объемы медицинской помощи с учетом использования телемедицинских технологий. В соответствии с Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов [18] гражданам, проживающим в том числе в малонаселенных, отдаленных и (или) труднодоступных населенных пунктах, в составе дифференцированных нормативов объема медицинской помощи *территориальными программами могут устанавливаться* объемы медицинской помощи с использованием телемедицинских технологий. Данные положения предусматривают возможность оказания гражданам консультаций с применением телемедицинских технологий за счет средств обязательного медицинского страхования.

Однако в силу отсутствия в законодательных актах, формирующих основу финансового обеспечения бесплатного предоставления гражданам медицинской помощи, положения о возможности предоставления медицинской помощи с применением телемедицины гражданам на бесплатной основе вопрос об их финансировании за счет средств обязательного медицинского страхования не может быть решен, реальное оказание данных консультаций ставится под сомнение.

В соответствии с п. 12 Порядка организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий данные технологии могут использоваться при оказании первичной медико-санитарной помощи; специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи; скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи; паллиативной медицинской помощи.

Анализ источников финансового обеспечения вышеуказанных видов медицинской помощи в соответствии с Федеральным законом № 323-ФЗ показывает, что основным и единственным источником финансирования для всех этих, предоставляемых гражданам бесплатно, видов медицинской помощи являются средства обязательного медицинского страхования. Данный вид страхования представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, которые направлены на обеспечение гарантий бесплатного оказания ме-

дицинской помощи застрахованному лицу при наступлении страхового случая [19, с. 654]. Представляется важным утверждение о том, что возможность оказания консультаций с применением телемедицинских технологий должна входить в базовую программу обязательного медицинского страхования. Необходимо установить, что источником финансирования данных консультаций будут являться средства обязательного медицинского страхования.

Представляется целесообразным дополнить ст. 83 Федерального закона № 323-ФЗ п. 12 и изложить его в следующей редакции: «12. Финансовое обеспечение предоставления гражданам консультаций с применением телемедицинских технологий в рамках оказания первичной медико-санитарной помощи, скорой медицинской помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи осуществляется за счет средств обязательного медицинского страхования».

Вышеуказанные изменения неизбежно повлекут за собой преобразования законодательства об обязательном медицинском страховании. Представляется целесообразным внести изменения в п. 6 ст. 35 Федерального закона № 326-ФЗ и изложить его в следующей редакции: «6. В рамках базовой программы обязательного медицинского страхования оказываются первичная медико-санитарная помощь, включая профилактическую помощь, скорая медицинская помощь (за исключением санитарно-авиационной эвакуации, осуществляемой воздушными судами), специализированная медицинская помощь, в том числе высокотехнологичная медицинская помощь, консультации с применением телемедицинских технологий, в следующих случаях: 1) инфекционные и паразитарные болезни, за исключением заболеваний, передаваемых половым путем, туберкулеза...».

Несмотря на то что механизм финансового обеспечения предоставления консультаций с применением телемедицины в настоящее время в законодательстве Российской Федерации отсутствует, в территориальных программах государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи некоторых субъектов РФ закреплена возможность предоставления консультаций с применением телемедицинских технологий в медицинских организациях за счет средств обязательного медицинского страхования.

Так, в соответствии с приказом Министерства здравоохранения Свердловской области от 11 февраля 2015 г. № 141-п [20] телемедицинские консультации организуются и проводятся в медицинских организациях. В соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Свердловской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов медицинская помощь с учетом ис-

пользования телемедицины предоставляется жителям Свердловской области в рамках территориальной программы ОМС. Территориальные нормативы объема предоставления данной медицинской помощи в 2019–2021 гг. предусматривают, что консультацию врача с использованием телемедицинских технологий сможет получить один из 19 человек [21].

В Ямало-Ненецком автономном округе в соответствии с Тарифным соглашением в системе обязательного медицинского страхования на 2019 год телемедицинское консультирование финансируется за счет средств обязательного медицинского страхования и предъявляется к оплате в рамках подушевого финансирования по тарифам за услугу «А23.30.099.005 Телемедицинское консультирование врачом-специалистом» – в размере 1940 руб. за одну оказанную услугу, а также за услугу «А23.30.099.007 Телемедицинское консультирование консилиумом врачей по профилю медицинской помощи «онкология»» – в размере 3935 руб. за одну оказанную услугу [22].

Существуют также случаи, когда в территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания населению медицинской помощи есть упоминание о телемедицине, а территориальная программа обязательного медицинского страхования не предусматривает предоставления консультаций (или каких-либо иных видов и форм медицинской помощи) с применением телемедицинских технологий. Так, в соответствии с ч. 6 постановления Правительства Самарской области от 27 декабря 2018 г. № 837 [23] средние нормативы объема медицинской помощи определяются в единицах объема в расчете на одного жителя в год в соответствии с порядками использования телемедицинских технологий. Территориальная программа обязательного медицинского страхования Самарской области на 2019 год не предусматривает оказания в медицинских организациях консультаций или какого-либо вида помощи с применением телемедицины.

В соответствии с постановлением Правительства Саратовской области от 25 декабря 2018 г. № 720-П [24] территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Саратовской области в целях обеспечения доступности медицинской помощи гражданам могут устанавливаться дифференцированные объемы предоставления медицинской помощи с учетом использования телемедицины. Однако таблица нормативов объема предоставления медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования не содержит указания на норматив предоставления консультаций с использованием телемедицинских технологий.

Вышеупомянутая разница в закреплении в территориальных программах возможности предоставления консультаций с использованием телемедицинских

технологий в субъектах РФ приводит к существенным различиям в степени реализации конституционного права на охрану здоровья граждан и медицинскую помощь в разных субъектах РФ, что еще раз подчеркивает важность включения возможности предоставления в медицинских организациях консультаций с применением телемедицинских технологий в базовую программу обязательного медицинского страхования.

Таким образом, в настоящее время применение телемедицинских технологий в системе здравоохранения России не имеет достаточного нормативного регулирования. Отсутствует механизм финансово-правового регулирования предоставления медицинской помощи с применением телемедицины на

бесплатной основе. Представляется необходимым закрепить возможность предоставления консультаций с применением телемедицинских технологий в базовой программе обязательного медицинского страхования. Целесообразно установить, что источником финансирования данных консультаций будут являться средства обязательного медицинского страхования. Для этого необходимо внести изменения в ст. 83 Федерального закона № 323-ФЗ и п. 6 ст. 35 Федерального закона № 326-ФЗ.

Стоимость одной телемедицинской консультации целесообразно фиксировать в тарифном соглашении по обязательному медицинскому страхованию каждого субъекта РФ.

Пристатейный библиографический список

1. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья» // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4791.
2. *Владимирский А. В., Андреев А. И.* Образовательные аспекты телемедицины // Журнал телемедицины и электронного здравоохранения. 2018. № 1-2 (6-7).
3. *Морозов С. П., Владимирский А. В., Варюшин М. С., Аронов А. В.* Распределение ответственности за некачественное оказание медицинской помощи при использовании телемедицинских технологий // Журнал телемедицины и электронного здравоохранения. 2018. № 1-2 (6-7).
4. *Шадеркин И. А., Лебедев Г. С., Перхов В. В.* Применение электронного здравоохранения для реализации пациент-центрированной урологической помощи // Журнал телемедицины и электронного здравоохранения. 2018. № 1-2 (6-7).
5. *Andres E., Talha S., Hajjam M., Hajjam A.* State of Art of the French Telemedicine Projects in the Field of Chronic Heart Failure // Journal of Clinical Medicine and Therapeutics. 2018. Vol. 3 (2).
6. *Waisman Y.* Telemedicine in Pediatric Emergency Care: An Overview and Description of a Novel Service in Israel // Journal of Intensive and Critical Care. 2016. Vol. 2 (2).
7. Постановление Правительства РФ от 2 марта 2019 г. № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»» // Правительство Российской Федерации : сайт. URL: <http://government.ru/docs/35964/> (дата обращения: 19.03.2019).
8. Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.
9. A Health Telematics Policy in Support of WHO's Health-For-All Strategy for Global Health Development: Report of the WHO Group Consultation on Health Telematics. World Health Organization, 1998.
10. Отчет о результатах контрольного мероприятия Счетной палаты РФ «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на мероприятия по обеспечению подключения медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в 2017 году и истекшем периоде 2018 года» // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2018. № 4 (244).
11. Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ (в ред. от 29 ноября 2018 г.) «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // СЗ РФ. 2017. № 50 (ч. 1). Ст. 7533; 2018. № 49 (ч. 1). Ст. 7530.
12. Распоряжение Правительства РФ от 29 сентября 2017 г. № 2094-р «Об определении публичного акционерного общества междугородной и международной электрической связи «Ростелеком» единственным исполнителем осуществляемых Минкомсвязью России в 2017 году закупок услуги по обеспечению подключения медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»» // Официальный интернет-портал правовой информации : сайт. URL: <http://www.pravo.gov.ru/laws/acts/78/50485752451088.html> (дата обращения: 27.01.2019).
13. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2018. № 53 (ч. 1). Ст. 8430.

14. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724; 2018. № 53 (ч. 1). Ст. 8437.

15. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2018 г.) «Об обязательном медицинском страховании» // СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422; 2018. № 49 (ч. 1). Ст. 7509.

16. Приказ Министерства здравоохранения РФ от 30 ноября 2017 г. № 965н «Об утверждении порядка организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий» // СПС «КонсультантПлюс».

17. Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2017 г. № 1492 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7806.

18. Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2018 г. № 1506 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // СЗ РФ. 2018. № 51. Ст. 8013.

19. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М. : НОРМА ; Инфра-М, 2017.

20. Приказ Министерства здравоохранения Свердловской области от 11 февраля 2015 г. № 141-п «О порядке оказания врачебных консультаций с использованием телемедицины в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Свердловской области» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации : сайт. URL: www.docs.cntd.ru/document/429009464 (дата обращения: 27.01.2019).

21. Постановление Правительства Свердловской области от 26 декабря 2018 г. № 959-ПП «О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Свердловской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Министерство здравоохранения Свердловской области : сайт. URL: https://minzdrav.midural.ru/uploads/document/4382/959-pp_copу.pdf (дата обращения: 27.01.2019).

22. Тарифное соглашение в системе обязательного медицинского страхования Ямало-Ненецкого автономного округа от 21 декабря 2018 г. // Территориальный фонд обязательного медицинского страхования ЯНАО : сайт. URL: <https://webfoms.ru/document/document/view/799> (дата обращения: 27.01.2019).

23. Постановление Правительства Самарской области от 27 декабря 2018 г. № 837 «Об утверждении территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Самарской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Самарской области : сайт. URL: https://samtfoms.ru/filemanager/Documents/Informaciya-dlya-sybektov-OMS/Terrial_naya_programma_OMC/Postanovlen837_27122019.pdf (дата обращения: 27.01.2019).

24. Постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2018 г. № 720-П «О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Саратовской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Министерство здравоохранения Саратовской области : сайт. URL: <http://minzdrav.saratov.gov.ru/doc/720-P.pdf> (дата обращения: 27.01.2019).

References

1. Federal Law of 29 July 2017 No. 242-FZ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on the Application of Information Technologies in the Field of Health Protection" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2017. No. 31 (part 1). Art. 4791.

2. *Vladimirsky A. V., Andreev A. I.* Educational Aspects of Telemedicine // Journal of Telemedicine and E-Health. 2018. No. 1-2 (6-7).

3. *Morozov S. P., Vladimirsky A. V., Varyushin M. S., Aronov A. V.* Distribution of Responsibility for the Poor Quality of Medical Care When Using Telemedicine Technologies // Journal of Telemedicine and E-Health. 2018. No. 1-2 (6-7).

4. *Shaderkin I. A., Lebedev G. S., Perkhov V. V.* The Use of E-Health for the Implementation of Patient-Centered Urological Care // Journal of Telemedicine and E-Health. 2018. No. 1-2 (6-7).

5. *Andres E., Talha S., Hajjam M., Hajjam A.* State of Art of the French Telemedicine Projects in the Field of Chronic Heart Failure // Journal of Clinical Medicine and Therapeutics. 2018. Vol. 3 (2).

6. *Waisman Y.* Telemedicine in Pediatric Emergency Care: An Overview and Description of a Novel Service in Israel // Journal of Intensive and Critical Care. 2016. Vol. 2 (2).

7. Resolution of the Government of the Russian Federation of 2 March 2019 No. 234 "On the Management System of the Implementation of the National Program 'Digital Economy of the Russian Federation'". URL: <http://government.ru/docs/35964/> (date of the application: 19.03.2019).

8. Decree of the President of the Russian Federation of 9 May 2017 No. 203 "On the Strategy of the Information Society in the Russian Federation for 2017–2030" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2017. No. 20. Art. 2901.

9. A Health Telematics Policy in Support of WHO's Health-For-All Strategy for Global Health Development: Report of the WHO Group Consultation on Health Telematics. World Health Organization, 1998.

10. Report on the Results of the Control Event of the Accounts Chamber of the Russian Federation "Verification of the Target and Effective Use of Federal Budget Funds Allocated for Measures to Ensure the Connection of Medical Organizations of State and Municipal Health Systems to the Telecommunication Network 'Internet' in 2017 and the Expired Period of 2018" // Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation. 2018. No. 4 (244).

11. Federal Law of 5 December 2017 No. 362-FZ "On the Federal Budget for 2018 and the Planning Period of 2019 and 2020" (as amended on 29 November 2018) // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2017. No. 50 (part 1). Art. 7533; 2018. No. 49 (part 1). Art. 7530.

12. Order of the Government of the Russian Federation of 29 September 2017 No. 2094-r "On the Definition of Public Joint Stock Company of Long-Distance and International Electric Communication 'Rostelecom' as the Sole Provider of Services to Ensure Connection of Medical Organizations of the State and Municipal Health-care Systems to the Internet Information and Telecommunication Network". URL: <http://www.pravo.gov.ru/laws/acts/78/50485752451088.html> (date of the application: 27.01.2019).

13. Budget Code of the Russian Federation of 31 July 1998 No. 145-FZ (as amended on 27 December 2018) // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 31. Art. 3823; 2018. No. 53 (part 1). Art. 8430.

14. Federal Law of 21 November 2011 No. 323-FZ "On the Fundamentals of the Protection of Citizens' Health in the Russian Federation" (as amended on 27 December 2018) // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2011. No. 48. Art. 6724; 2018. No. 53 (part 1). Art. 8437.

15. Federal Law of 29 November 2010 No. 326-FZ "On Compulsory Health Insurance" (as amended on 28 November 2018) // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2010. No. 49. Art. 6422; 2018. No. 49 (part 1). Art. 7509.

16. Order of the Ministry of Health of the Russian Federation of 30 November 2017 No. 965n "On Approval of the Procedure of Organizing and Providing Medical Care with the Use of Telemedicine Technologies" // SPS "ConsultantPlus".

17. Resolution of the Government of the Russian Federation of 8 December 2017 No. 1492 "On the Program of State Guarantees of Free Provision of Medical Care to Citizens for 2018 and the Planning Period of 2019 and 2020" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2017. No. 51. Art. 7806.

18. Resolution of the Government of the Russian Federation of 10 December 2018 No. 1506 "On the Program of State Guarantees of Free Provision of Medical Care to Citizens for 2019 and the Planning Period 2020 and 2021" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2018. No. 51. Art. 8013.

19. Financial Law: Textbook / Ed. by N. I. Khimicheva, E. V. Pokachalova. 6th ed. Moscow, 2017.

20. Order of the Ministry of Health of the Sverdlovsk Region of 11 February 2015 No. 141-p "On the Procedure for the Provision of Medical Consultations Using Telemedicine Within the Territorial Program of State Guarantees of Free Provision of Medical Care to Citizens in the Sverdlovsk Region". URL: www.docs.cntd.ru/document/429009464 (date of the application: 27.01.2019).

21. Resolution of the Government of the Sverdlovsk Region of 26 December 2018 No. 959-PP "On the Territorial Program of State Guarantees of Free Provision of Medical Care to Citizens in the Sverdlovsk Region for 2019 and the Planning Period 2020 and 2021". URL: https://minzdrav.midural.ru/uploads/document/4382/959-pp_copy.pdf (date of the application: 27.01.2019).

22. Tariff Agreement in the System of Compulsory Health Insurance of the Yamal-Nenets Autonomous Okrug of 21 December 2018. URL: <https://webfoms.ru/document/document/view/799> (date of the application: 27.01.2019).

23. Resolution of the Government of the Samara Region of 27 December 2018 No. 837 "On Approval of the Territorial Program of State Guarantees of Free Provision of Medical Care to Citizens in the Samara Region for 2019 and the Planning Period 2020 and 2021". URL: https://samtfoms.ru/filemanager/Documents/Informaciya-dlya-sybektov-OMS/Terrial_naya_programma_OMC/Postanovlen837_27122019.pdf (date of the application: 27.01.2019).

24. Resolution of the Government of the Saratov Region of 25 December 2018 No. 720-P "On the Territorial Program of State Guarantees of Free Provision of Medical Care to Citizens in the Saratov Region for 2019 and the Planning Period 2020 and 2021". URL: <http://minzdrav.saratov.gov.ru/doc/720-P.pdf> (date of the application: 27.01.2019).

ОБ ИТОГАХ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРАВО И ГОСУДАРСТВО БУДУЩЕГО: ЭВОЛЮЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ»

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-114-121>

18–19 апреля 2019 г. во Всероссийском государственном университете юстиции (РПА Минюста России) прошла Международная научно-практическая конференция «Право и государство будущего: эволюционные стратегии развития». Целью проведения конференции стало создание условий для обмена научным и практическим опытом, идеями и мнениями в области эволюционных стратегий развития права и государства будущего. В ходе проведения мероприятия были обсуждены актуальные вопросы современной правовой доктрины и правоприменительной практики, новации законодательства, приоритетные направления развития правовой системы, основные институты государства и гражданского общества. Участникам конференции удалось выделить ключевые направления, определяющие развитие государства и права в будущем. В ходе дискуссий было отмечено, что в целом современные концепции государственности и правопонимания имеют тенденцию динамично развиваться. С изменением общественных институтов, появлением новых социальных запросов общества, развитием технологий могут появиться новые институты и даже отрасли права. Концепции права и государства будущего будут напрямую зависеть от политических преобразований, экономической обстановки, правовой культуры населения и других объективных факторов. В ходе работы конференции состоялось пленарное заседание, а также была скоординирована работа шести секций: «Дискуссионные проблемы теории и истории государства и права»; «Современные проблемы конституционного права»; «Актуальные правовые формы и механизмы регулирования гражданских, семейных и предпринимательских отношений»; «Реформа гражданского процесса: теоретические основы и проблемы правоприменения»; «Уголовное право XXI века: перспективы развития» и «Актуальные проблемы права и законодательства в современных условиях управления государством и обществом». Во второй день конференции состоялось заседание Международного круглого стола «Обеспечение и защита прав пациентов и врачей: современное состояние и задачи становления», в работе которого приняли участие научные сотрудники, преподаватели, аспиранты, магистранты и студенты ВГУЮ (РПА Минюста России) и других ведущих юридических вузов России, представители Национальной медицинской палаты России, Национального медицинского исследовательского центра здоровья детей Минздрава России, Адвокатской палаты Московской области, коллеги из Высшего земельного суда Саксонии (Германия) и правового департамента Министерства внутренних дел федеральной земли Саксония (Германия).

ФОМЕНКО

Елена Владимировна

кандидат юридических наук,
доцент, ведущий научный
сотрудник Центра научных
исследований Всероссийского
государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)
(г. Москва)

89266006361@mail.ru

**Государство будущего;
стратегии развития
государства и права;
новации права;
реформы права;
новые концепции права
и государства**

Elena V. FOMENKO

Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor, Leading
Researcher of the Center for Scientific
Research of the All-Russian State
University of Justice (Moscow)
89266006361@mail.ru

**ON THE RESULTS OF THE INTERNATIONAL SCIENTIFIC
AND PRACTICAL CONFERENCE “LAW AND STATE OF THE
FUTURE: EVOLUTIONARY DEVELOPMENT STRATEGIES”**

On 18–19 April 2019, the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia) hosted the International Scientific and Practical Conference “Law and State of the Future: Evolutionary Development Strategies”.

**State of the future;
state and law development
strategies;
legal innovations;
legal reforms;
new concepts of law and state**

The aim of the conference was to create conditions for the exchange of scientific and practical experience, ideas and opinions in the field of evolutionary strategies for the development of law and the state of the future. During the event, topical issues of modern legal doctrine and law enforcement practice, legislative innovations, priority areas for the development of the legal system, the main institutions of the state and civil society were discussed. The conference participants were able to identify key areas that determine the development of the state and law in the future. During the discussions, it was noted that, in general, modern concepts of statehood and legal thinking tend to develop dynamically. With the change of public institutions, the emergence of new social needs of society, the development of technology, new institutions and even branches of law may appear. The concepts of law and the state of the future will directly depend on political transformations, the economic situation, the legal culture of the population and other objective factors. During the conference, a plenary meeting was held, and the work of six sections was coordinated: "Discussion Problems of the Theory and History of State and Law"; "Modern Problems of Constitutional Law"; "Actual Legal Forms and Mechanisms of Regulation of Civil, Family and Business Relations"; "Reform of Civil Procedure: Theoretical Foundations and Problems of Law Enforcement"; "Criminal Law of the 21st Century: Prospects for Development" and "Actual Problems of Law and Legislation in the Current Conditions of State and Society Management". On the second day of the conference, a meeting of the International Round Table "Ensuring and Protecting the Rights of Patients and Doctors: The Current State and the Challenges of Formation" was held, which was attended by researchers, teachers, graduate students, undergraduates and students of the All-Russian State University of Justice and other leading legal Russian universities, representatives of the National Medical Chamber of Russia, the National Medical Research Center for Children's Health of the Ministry of Health of Russia, the Law Chamber of the Moscow Region, colleagues from the Supreme Land Court of Saxony, Germany, and the Legal Department of the Ministry of the Interior of the Federal State of Saxony, Germany.

18–19 апреля 2019 г. Всероссийским государственным университетом юстиции (РПА Минюста России) была проведена Международная научно-практическая конференция «Право и государство будущего: эволюционные стратегии развития».

В первый день конференции состоялось пленарное заседание, которое с приветственным словом к участникам конференции открыла **О. И. Александрова**, ректор Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), кандидат юридических наук, доцент. Она обозначила основную цель проводимого мероприятия: создание условий для обмена научным и практическим опытом, идеями и мнениями в области эволюционных стратегий развития права и государства будущего, а также анонсировала актуальные вопросы, вынесенные на обсуждение на этом научном мероприятии, состав его участников и план работы. Завершая вступительное слово, О. И. Александрова выразила надежду, что организованная Университетом Международная научно-практическая конференция «Право и государство будущего: эволюционные стратегии развития» пройдет в творческой атмосфере, а ее результаты

окажутся востребованными законодателем, представителями научного сообщества и правоприменительными органами.

Научная дискуссия была открыта выступлением **А. И. Бастрыкина**, Председателя Следственного комитета РФ, доктора юридических наук, профессора, Заслуженного юриста РФ, генерала юстиции РФ.

В начале своего выступления он выразил удовлетворенность тем, что Всероссийский государственный университет юстиции взял на себя смелость и мужество задуматься, в каком направлении двигается и должно двигаться государство и право, причем не только российское. А. И. Бастрыкин обозначил цель проводимой конференции не формальный отчет о проделанной работе по будущей программе цифровизации нашего правового механизма, а конкретные выводы социального характера.

А. И. Бастрыкиным было высказано мнение, что государство должно взять на себя ответственность за граждан и обеспечить им безопасность. Если государство заботится о фундаментальных основах, необходимых для хорошей жизни, то рядовой гражданин может спокойно сосредоточиться на своих собственных целях.

Говоря об основных проблемах современности, выступающий отметил, что одной из них является терроризм. Следственный комитет РФ уже возбудил в Дагестане 30 уголовных дел, тем самым прекратив незаконное перемещение террористов на территорию нашей страны. Также в докладе было указано, что экстремизм, особенно молодежный, – эта та проблематика, которая является реальной в нашем обществе, и поэтому о ней также необходимо говорить.

Еще одной серьезной глобальной проблемой, по мнению Председателя Следственного комитета РФ, является возрождение неонацизма (фашизма) во Франции, в Германии, в Украине. Это, по его словам, является ответной реакцией на те либеральные ценности, которые привели в некоторых случаях к катастрофе.

А. И. Бастрыкин отметил, что невозможно изменить государство и право без понимания того, какие факторы влияют на их развитие. В современном мире происходит глобализация политической, финансовой, научно-технической, религиозной и культурной составляющих человечества. Кроме того, телевидение, реклама, искусство, мировая валюта тоже позволяют отдельным государствам воздействовать на мировое сообщество. Как вывод из этого прозвучало мнение, что Россия должна противопоставить такому влиянию собственные концепции, собственные картины видения мира.

В ходе выступления было обращено внимание на необходимость найти такой подход к решению проблем развития государства и права России, чтобы, с одной стороны, с использованием методов международного и национального права можно было отстаивать наши интересы, заявляя о них четко и ясно, а с другой стороны, проводя реформы экономики, права, культуры, образования и других сфер жизни общества, укреплять государственность как механизм экономики, политики, права, культуры и национального достояния.

Завершая свой доклад, профессор А. И. Бастрыкин отметил, что в рамках образовательных учреждений, готовящих специалистов для Следственного комитета РФ, происходит вовлечение молодежи в патриотическое движение, начинания, в добрые дела, и привел примеры таких мероприятий.

Свое выступление Александр Иванович закончил стихами, которые он посвятил памяти одного из ветеранов Великой Отечественной войны, следователю, который прошел всю войну с 1941 до 1945 г.

Заместитель Министра юстиции РФ, кандидат юридических наук **Д. В. Новак** выступил с докладом на тему «Вопросы реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»». Он отметил, что одной из составляющих реализации национальной программы «Цифровая экономика Рос-

сийской Федерации» является федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды». Д. В. Новак подчеркнул важную роль Министерства юстиции РФ в этом проекте, которая заключается в поэтапной разработке и реализации законодательных инициатив, направленных на снятие первоочередных барьеров, препятствующих развитию цифровой экономики и созданию благоприятного правового поля для реализации в российской юрисдикции проектов цифровизации. Он рассказал участникам конференции о четырех пунктах плана федерального проекта, которые предписывают Минюсту России разработку законопроектов, в настоящее время находящихся на разных стадиях готовности.

Д. В. Новак пояснил, что, во-первых, это законопроект о внесении изменений в Основы законодательства РФ о нотариате с целью развития цифровых технологий в нотариате, который предусматривает серьезное увеличение круга тех нотариальных действий, которые можно будет совершать удаленно; возможность удостоверения нотариальных сделок несколькими нотариусами и другие новеллы. Он представляет собой следующий шаг в набирающем темп развитии цифровизации нотариата, находится на высокой степени готовности и ожидает своего внесения в Государственную Думу ФС РФ.

Во-вторых, законопроект об онлайн-урегулировании споров, который предусматривает внесение изменений в Закон РФ «О защите прав потребителей» и в Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)».

И в-третьих, законопроект, в котором было решено объединить сразу две задачи, поставленные перед Минюстом России в федеральном проекте «Нормативное регулирование цифровой среды», касающиеся решения проблемных вопросов судопроизводства. Первый пункт этого плана предусматривает унификацию подачи и рассмотрения документов в электронной форме судами, а второй – развитие и обеспечение гарантий прав лиц, участвующих в деле, на участие в судопроизводстве дистанционно, через систему видеоконференц-связи. Д. В. Новак отметил, что этот законопроект сейчас практически одобрен специальной рабочей группой АНО «Цифровая экономика» и на «площадке» Минюста России начинает проходить согласование с заинтересованными органами исполнительной власти, в том числе Верховным Судом РФ, и поэтому можно ожидать в ближайшее время внесения его в Правительство РФ.

О. Н. Ведерникова, судья Верховного Суда РФ, доктор юридических наук, профессор, продолжила дискуссию по проблемным вопросам развития права и государства будущего, выступив с интересным и содержательным докладом на тему «Стратегия раз-

вития международного сотрудничества в уголовном судопроизводстве». По ее мнению, общественно-политическая ситуация в мире сейчас не способствует применению норм международного права, особенно в области уголовного судопроизводства. Но, несмотря на нарастающий в мире негатив по отношению к России, существует такая сфера международных отношений, где нет никакой глобализации, где существуют и продолжают существовать принципы взаимного понимания, доверия, сотрудничества, невмешательства во внутренние дела. Это транснациональная юстиция.

Транснациональная уголовная юстиция – это взаимодействие судей, прокуроров, следователей со своими коллегами, должностными лицами, компетентными органами других стран, взаимодействие по выявлению лиц, совершивших преступления, привлечению к ответственности, отбыванию ими наказания. Также О. Н. Ведерникова отметила, что сейчас появилась новая форма сотрудничества, связанная с конфискацией имущества, добытого преступным путем.

В ходе выступления она также подчеркнула, что в настоящее время международная наднациональная уголовная юстиция далека от справедливости, от поиска баланса, политизирована и субъективна. Разграничивая наднациональную и международную уголовную юстицию, О. Н. Ведерникова отметила, что считает более реальной, перспективной и плодотворной именно транснациональную уголовную юстицию. Как и межгосударственное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства, она применима в любых сферах, потому что государство действует на основе принципов взаимного уважения, выполнения обязательств и доверия.

Выступающая указала на то, что межгосударственное сотрудничество должно учитывать необходимость сбалансированного применения общепризнанных принципов и норм международного права в сочетании с национальными публичными интересами, в том числе по обеспечению суверенитета и безопасности страны.

Завершая доклад, О. Н. Ведерникова высказала свою точку зрения о том, что считает весьма перспективным развивать межнациональное сотрудничество, прежде всего со странами – участницами СНГ.

В докладе **Л. Казертано (L. Casertano)**, профессора – исследователя в области частного права Университета Инсубрии (г. Комо, Италия), на тему «Квалифицированный факт как самостоятельный источник обязательств» были продемонстрированы актуальность и значение «новых фактов», являющихся предметом урегулирования в современных обществах, а также очерчены особенности применения принципа добросовестности в итальянской судебной практике как источника договорной ответственности за

ущерб, вытекающий из так называемого квалифицированного социального контакта.

Зарубежная гостья подчеркнула, что в современных обществах, характеризующихся гипертрофией информационно-коммуникационных средств, проблема недобросовестности в правоотношениях является чрезвычайно серьезной и многогранной и касается разных видов человеческой деятельности. Она отметила, что средства правовой защиты «адаптируются» к новым контекстам. Новые «факты» порождают новые проблемы, которые необходимо регулировать.

В частности, Л. Казертано упомянула о новых рисках, связанных с применением наиболее передовых технологий, в том числе нанотехнологий (например, применение роботов и искусственного интеллекта в разных видах деятельности), о масштабных рисках, связанных с банкротством крупных коммерческих банков и иных финансово-кредитных институтов, и о катастрофических последствиях финансовых кризисов последних двух десятилетий. Кроме того, докладчик отметила, что существуют также масштабные глобальные риски, связанные с экологией, с последствиями изменений климата, с миграционным движением, с международным терроризмом и со средствами его финансирования.

Л. Казертано высказала свое мнение о том, что в таких высокоспециализированных областях развития человеческой деятельности ученые, как правило, не любят вмешательства со стороны законодателя, потому что нормативное урегулирование представляет потенциальное ограничение исследовательской деятельности. Соответственно, урегулирование таких сложных секторов возможно только через совместную работу с экспертами.

Рассказав участникам и гостям конференции об опыте итальянских коллег по обсуждаемому вопросу, Л. Казертано перешла к выводам, которые корреспондировались с актуальностью темы доклада и подчеркнули важность разрешения очерченных в нем проблем в международных масштабах.

Реформе гражданского процесса и нотариата был посвящен доклад профессора кафедры гражданского процесса Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, доктора юридических наук, профессора **Д. Я. Малешина**. В начале своего выступления он выделил ведущую тенденцию развития гражданского процесса и нотариата в России и в мире – это упрощение и ускорение гражданского процесса, и подчеркнул, что именно на это направлены все инициативы Верховного Суда РФ.

В ходе выступления Д. Я. Малешин отметил, что существуют три направления эффективного решения этой задачи. Одним из направлений упрощения гражданского процесса он назвал взаимодействие в сфере особого производства, призвав задуматься, возможно

ли ряд полномочий в особом производстве передать нотариату. Обозначив наиболее проблемные аспекты решения поставленной задачи – упрощения и ускорения гражданского процесса, Д. Я. Малешин в ходе своего увлекательного выступления полностью очертил возможные, на его взгляд, направления их решения, подчеркнув в его завершение, что эта работа позволит снизить нагрузку на суды.

В. Малецки (W. Malecki), преподаватель кафедры публичного хозяйственного права, заведующий Отделом горного права Вроцлавского университета, кандидат юридических наук, выступил с докладом на тему «Хозяйственная полиция в польском праве – отступление от догматов полицейской деятельности». Докладчик отметил, что согласно традиционным догматам полицейская детальность – это деятельность, направленная на защиту безопасности, жизни и здоровья, проводится органами государственной власти с использованием властных форм управления. Однако в современном польском хозяйственном праве эти догмы и принципы не полностью реализованы. Функция защиты безопасности, жизни и здоровья выполняется также и частными предпринимателями в сотрудничестве с органами государственной власти, поскольку, по словам В. Малецки, социальная рыночная экономика предполагает солидарность и сотрудничество социальных партнеров, к которым относятся как органы государственной власти, так и частные предприниматели, в процессе реализации общих целей.

В качестве особенностей деятельности хозяйственной полиции В. Малецки выделил то, что сотрудничество органов власти и предпринимателей в области хозяйственной полиции относится, во-первых, к явлению приватизации полицейской деятельности, а во-вторых, к области действия так называемых рекомендаций норм.

В качестве вывода докладчик сказал, что приватизация полицейской деятельности и рекомендательные нормы, несомненно, являются инструментами сотрудничества органов государственной власти и частных предпринимателей в сфере хозяйственной полиции и соответствуют конституционному принципу солидарности и сотрудничества социальных партнеров, подчеркнув возможность того, что именно эти инструменты определяют направления будущего развития хозяйственного права.

О противодействии международного и российского уголовного права вызовам и угрозам будущего шла речь в докладе **Л. В. Иногамовой-Хегай**, профессора кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), доктора юридических наук, профессора. Она обозначила целый ряд тяжчайших преступлений, которые образуют основные угро-

зы современности, и акцентировала свое внимание в докладе на терроризме, экологических и компьютерных преступлениях.

В ходе выступления Л. В. Иногамова-Хегай высказала очень смелую и дискуссионную точку зрения, согласно которой законодателю необходимо в качестве общественно опасных последствий экологических преступлений указывать умышленное причинение вреда здоровью человека, что, возможно, позволит, на взгляд докладчика, привлечь повышенное внимание к экологическим преступлениям.

Четко обозначив проблемы в повышении эффективности механизмов уголовно-правового противодействия экологическим, компьютерным преступлениям и преступлениям террористической направленности, Л. В. Иногамова-Хегай очертила приоритеты на пути к их решению.

А. Ф. Волынский, профессор кафедры криминалистики Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, Заслуженный деятель науки РФ, Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, выступил на конференции с докладом на тему «Производство судебных экспертиз в правоохранительных ведомствах и процессуальная независимость судебных экспертиз».

В начале выступления он кратко напомнил историю решения вопроса о возможности производства судебных экспертиз в правоохранительных ведомствах, отметив, что, несмотря на предпринимаемые попытки его урегулировать, наш законодатель и практика «заблудились» не в трех, а в двух соснах между правоохранителем и правоприменителем, и подчеркнув, что с учетом опыта стран Евросоюза можно пойти по пути компромиссного решения этого вопроса, где не требуется проведения повторной судебной экспертизы, если уже было проведено специальное исследование.

В рамках своего доклада А. Ф. Волынский задавал вопросы: почему все экспертизы, назначенные правоохранительными, судебными, следственными органами, должны быть непременно судебными? Почему формы использования этих знаний в виде исследований не ставятся в зависимость от стадий расследования преступления и задач, перед ними стоящих? Ведь каждой стадии, как отметил докладчик, характерны своя система действий, свои задачи, свои средства и методы, свои формы их реализации. Вот о чем, по его словам, необходимо подумать. И тогда появится возможность компромиссного решения обозначенной проблемы.

В завершение своего выступления А. Ф. Волынский резюмировал, что глобальные перспективы развития государства и права необходимо рассматривать через решение частных проблем, которые в том числе он обозначил в своем выступлении.

О перспективах реализации потенциала университетской науки при реформировании системы государственной судебной экспертизы в рамках продолжения вышеобозначенной дискуссии рассказал профессор Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, доктор юридических наук, доктор технических наук, профессор **В. А. Прорвич**.

Он выразил благодарность Всероссийскому государственному университету юстиции (РПА Минюста) за приглашение и за возможность выступить перед коллегами и отметил, что более 20 лет занимается научно-методическим обоснованием расследования преступлений в сфере экономики и применения для этого возможностей судебно-экономических экспертиз различных родов и видов. Подчеркнув сложность расследования преступлений в сфере экономики, он очертил ряд существенных проблем, затрудняющих такую деятельность правоприменителя, предложив эффективные пути их решения.

В том числе В. А. Прорвичем был поднят вопрос о возможности задавать эксперту вопросы правового характера, который, несмотря на имеющиеся разъяснения Пленума ВС РФ, до сих пор носит дискуссионный характер. Он подчеркнул, что решение этой проблематики в будущем обеспечит сегодняшних студентов широким полем деятельности в сфере проведения правовых экспертиз.

Кроме того, докладчик призвал озаботиться расследованием преступлений на стыке различных правовых дисциплин.

В. А. Прорвич с точки зрения специалиста в технических и юридических науках оценил в своем выступлении основные риски внедрения системы электронного правосудия, указав, что основной проблемой является то, что в российской системе права, которая ближе к континентальному праву, с применением нейросетевых алгоритмов внедряется англосаксонская правовая система прецедентного права.

В завершение своего доклада профессор В. А. Прорвич предложил создать в ведущих университетах России государственные судебно-экспертные лаборатории с целью реализации научного потенциала университетской науки в области судебной экспертизы и выработки научно обоснованных экспертных методик с использованием доктринальных и практических знаний в разных отраслях права.

Конференция продолжилась выступлением главного научного сотрудника научно-исследовательского центра Академии управления МВД России, Заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора **В. П. Лаврова** на тему «Наука криминалистика: будущее начинается сегодня».

Докладчик отметил, что криминалистика как наука имеет большую и славную историю. Возникшая свыше 150 лет тому назад, она прошла в своем раз-

витии сложный путь, достаточно подробно описанный в трудах многих юристов. Сейчас, по словам профессора В. П. Лаврова, в печати и на научных форумах появились высказывания ряда ученых-юристов о том, что в криминалистике в настоящее время имеется кризис, для преодоления которого требуются «революционные» преобразования. Однако В. П. Лавров выразил свое несогласие с этой точкой зрения, отметив, что никакого кризиса в современной российской криминалистике в настоящее время не существует, а есть определенное отставание, замедление, уменьшение активности разработки ряда важных проблемных вопросов, направлений в этой науке.

По его словам, это является отражением влияния сложившихся в последние десятилетия социально-экономических и иных изменений в общественной жизни страны, а также в окружающем мире. Но имеющиеся отставание, проблемы в эволюционном развитии совсем не требуют опасных «революционных» преобразований. Даже предстоящее, по-видимому, создание новых кодексов, тесно связанных с концептуальными положениями криминалистики, совершенно не исключает продолжения развития этой науки по эволюционному пути.

Далее в своем выступлении профессор В. П. Лавров очертил круг конкретных проблем криминалистики, требующих безотлагательной и глубокой разработки для преодоления наметившегося отставания в этой науке. Он подчеркнул также, что следует активно продолжать работу по совершенствованию методик расследования деятельности организованных преступных формирований и терроризма, а также по созданию ряда новых видовых и некоторых базовых (родовых) методик расследования отдельных групп, родов, классов преступлений.

В завершение доклада В. П. Лавров подчеркнул, что успешно решить перечисленные в докладе задачи, на его взгляд, возможно только с активным участием всех научных школ, существующих в российской криминалистике.

С. М. Зубарев, заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, в своем выступлении затронул вопросы реформирования контрольной и надзорной деятельности в нашей стране. Такая деятельность, по его словам, ведется в России на протяжении последних пяти лет.

Докладчик отметил, что на сегодняшний день существует достаточно много проблем в надзорной деятельности. Одна из насущных – это проблема избыточных обязательных требований. Сегодня у нас подсчитано, что существует 220 видов различного надзора, различных уровней. И представим себе, что во всех этих видах надзора есть тысячи обязатель-

ных требований, которые установлены на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и уровне местного самоуправления.

С. М. Зубарев обратил внимание участников конференции на тот факт, что Председатель Правительства РФ Д. А. Медведев говорил о том, что у нас сегодня действует порядка 9 тыс. нормативных правовых актов, где установлены эти обязательные требования, и следует использовать инструмент регуляторной гильотины для того, чтобы сократить количество этих обязательных требований. Президент РФ В. В. Путин предложил к 1 января 2021 г. пересмотреть полностью все нормативные правовые акты, которые определяют порядок осуществления надзора и содержат обязательные требования.

Отметив правильность политического курса страны, выступающий резюмировал, что сегодня существует объективная необходимость придать надзорной деятельности оптимизацию для того, чтобы снизить давление на экономику. Также в своем выступлении С. М. Зубарев обозначил ключевые проблемы в анализируемой сфере деятельности и предложил конкретные пути их решения.

Завершая выступление, профессор С. М. Зубарев подчеркнул, что государству действительно необходимо провести большую работу по оптимизации контрольной и надзорной деятельности и она должна проводиться с участием институтов бизнес-сообщества и институтов гражданского общества, для реализации чего в России успешно функционируют все необходимые механизмы.

Т. А. Батрова, профессор кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент, в своем выступлении затронула отношения, возникающие между участниками гражданского оборота, которые преимущественно опосредуются заключаемыми между ними договорами, в силу чего они нередко становятся средством достижения противоправных целей, которые вуалируются под допускаемые действующим законодательством правовые конструкции.

Анализ сложившейся практики расследования подобных преступлений за 2014–2018 гг., который представила в своем докладе профессор Т. А. Батрова, позволил ей выявить некоторые общие закономерности. Так, согласно ее выводам в подавляющем большинстве случаев (71%) использовалась конструкция договора купли-продажи, пороки которого преимущественно состояли в отсутствии намерения осуществить исполнение продавцом своих обязательств по поставке товаров.

Она отметила, что действующее законодательство также оперирует понятиями необычных сделок (Рос-

финмониторинг), сомнительных и транзитных операций (ЦБ РФ), подозрительных сделок, что не вносит ясности в правоприменительную практику, где все они, как правило, обозначаются общим понятием «фиктивные сделки».

К основным целям совершения мнимых и притворных сделок докладчик отнесла: вывод активов, в том числе для защиты от взыскания; получение необоснованной налоговой выгоды; легализацию доходов. В ходе выступления она охарактеризовала основные схемы незаконного вывода активов и предложила собственное видение их решения.

В завершение Т. А. Батрова констатировала тот факт, что сегодня существует весьма распространенная практика применения мнимых и притворных сделок для достижения преступных целей. Эффективное противодействие ей требует: 1) совершенствования действующего законодательства в части: унификации существующих подходов к определению признаков сделок, заключаемых для достижения противоправных целей, что предполагает соответствующую организацию межведомственного взаимодействия, а также выработки единообразных критериев взаимосвязанности, в том числе взаимозависимости и подконтрольности, хозяйствующих субъектов, без которой реализация подобных операций практически невозможна; 2) повышения качества профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов и совершенствования механизмов взаимодействия между ними.

По завершении пленарного заседания работа конференции была продолжена в шести секциях:

– секция 1 «Дискуссионные проблемы теории и истории государства и права» (модератор – **В. Н. Бабенко**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории, истории, государства и права и философии Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России));

– секция 2 «Современные проблемы конституционного права» (модератор – **В. А. Виноградов**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России));

– секция 3 «Актуальные правовые формы и механизмы регулирования гражданских, семейных и предпринимательских отношений» (модератор – **М. Н. Илюшина**, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского и предпринимательского права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России));

– секция 4 «Реформа гражданского процесса: теоретические основы и проблемы правоприменения» (модератор – **В. А. Гуреев**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса и организации службы судебных приста-

вов Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России));

– секция 5 «Уголовное право XXI века: перспективы развития» (модератор – **Н. Г. Иванов**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России));

– секция 6 «Актуальные проблемы права и законодательства в современных условиях управления государством и обществом» (модератор – **В. А. Козбаненко**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)).

В работе секций конференции приняли участие ведущие ученые, преподаватели, аспиранты, магистранты и студенты Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Института государства и права Российской академии наук, Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), НИУ «Высшая школа экономики», Университета прокуратуры Российской Федерации, Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, Казанского (Приволжского) федерального университета, Саратовской государственной юридической академии, Алтайского государственного университета, Костромского государственного университета и других ведущих российских вузов, а также представители Минюста России, Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Банка России, Ассоциации Арбитражных Управляющих и другие приглашенные лица.

19 апреля, во второй день конференции, организаторами был проведен Международный круглый стол «Обеспечение и защита прав пациентов и врачей: современное состояние и задачи становления» (модератор – **М. Н. Илюшина**, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского и предпринимательского права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)).

В работе круглого стола приняли участие научные сотрудники, преподаватели, аспиранты, магистранты и студенты Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) и других ведущих юридических вузов России, представители Национальной медицинской палаты России, Национального медицинского исследовательского центра здоровья детей Минздрава России, Адвокатской палаты Московской области, коллеги из Высшего земельного суда Саксонии (Германия) и правового департамента Министерства внутренних дел федеральной земли Саксония (Германия).

Параллельно в рамках работы конференции были прочитаны лекции Витольдом Малецки, научным ассистентом в Отделе публичного хозяйственного права на факультете права, администрации и экономики Вроцлавского университета (Республика Польша), и Летицией Казертано, профессором Университета Инсубрии (г. Комо, Италия).

Организаторами также были подведены итоги конкурса научных работ, посвященных истории образования, развития и современной деятельности института судебных приставов в России и зарубежных странах, и проведено торжественное награждение победителей, а также заседание дискуссионного клуба победителей и призеров этого конкурса.

СОКРАЩЕНИЯ, ПРИНЯТЫЕ В ИЗДАНИИ

ВАДА – Всемирное антидопинговое агентство

ВЦИК – Всероссийский центральный исполнительный комитет

ГАИ – Госавтоинспекция

ДТП – дорожно-транспортное происшествие

МВД – Министерство внутренних дел

МИД России – Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минфин России – Министерство финансов Российской Федерации

Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации

млн – миллион (-ы)

МЧС России – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

НАТО – Организация Североатлантического договора

НКЮ – Народный комиссариат юстиции

ОВД – органы внутренних дел

ООН – Организация Объединенных Наций

п. – пункт (-ы)

Рособрнадзор – Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

Роспотребнадзор – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Росреестр – Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ – Российская Федерация

СЗ – Собрание законодательства

СНК – Совет народных комиссаров

ст. – статья (-и)

СУ – Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства

США – Соединенные Штаты Америки

УИС – уголовно-исполнительная система

ч. – часть (-и)

ЮАР – Южно-Африканская Республика

ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К РУКОПИСЯМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИЮ ЖУРНАЛА «ВЕСТНИК РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ АКАДЕМИИ»

Редакция журнала «Вестник Российской правовой академии» (далее — Вестник РПА, журнал) принимает к рассмотрению рукописи статей при условии:

- соблюдения требований, предъявляемых к рукописям, направляемым в редакцию журнала;
- соответствия представленных материалов общей тематике журнала и его рубрикации;
- соблюдения публикационной этики, правил приема и рецензирования рукописей статей.

Рукопись статьи должна содержать обоснование актуальности, научную новизну, оригинальность, апелляцию к оппонентам, наличие дискуссии, выводы, отражающие основные результаты проведенного исследования. Стиль статьи должен соответствовать требованиям, предъявляемым к научным работам, не являться публицистическим. Автору следует избегать использования цитат из популярных журналов и газет, ссылок на высказывания по телевидению. Ссылки на интернет-источники должны соответствовать ГОСТ.

Рукопись статьи не должна содержать выдержки из диссертаций, монографий, учебной литературы, иных научных и учебно-методических работ. Не принимаются материалы, опубликованные ранее в других изданиях, в том числе самим автором рукописи. В случае направления рукописи статьи одновременно в редакции нескольких изданий автор обязан известить об этом ответственного секретаря журнала Вестник РПА.

Тексты статей принимаются исключительно в случае, если они соответствуют следующим техническим требованиям:

- объем – не менее 12 страниц формата А4;
- шрифт – Times New Roman, кегль 14;
- междустрочный интервал – 1,5;
- поля – по 2 см со всех сторон;
- абзацный отступ – 1 см;
- все аббревиатуры и сокращения расшифрованы при первом их употреблении в тексте;
- ссылки затекстовые в виде нумерованного пристатейного списка, в тексте использовать квадратные скобки с указанием номера издания и страницы (например, [1, с. 5]);
- в рукописи допускается размещение рисунков и таблиц. Рисунки и таблицы выполняются на отдельных листах. Для рисунков необходимо использовать черный краситель, фотографии не глянцевать. Электронные версии рисунков и фотографий подготавливаются в редакторах Photoshop (*.tif, *.jpg, *.psd, разрешение 600 dpi) или InDesign — отдельными файлами на одну иллюстрацию с приложением их распечаток. Электронная версия текста, таблиц и формул дается в формате RTF.

Автор в обязательном порядке должен представить на русском и английском языках следующие сведения:

- фамилию, имя (полностью), отчество (полностью), ученую степень, ученое звание, почетное звание, должность (полностью, без сокращений и аббревиатур), основное место работы (учебы), e-mail, город, корреспондентскую контактную информацию (почтовый адрес для связи с научной общественностью, который может быть размещен в открытом доступе), контактные телефоны;
- название статьи;
- аннотацию статьи;
- ключевые слова статьи;
- пристатейный библиографический список, составленный согласно действующим национальным и международным стандартам.

Объем аннотации от 1 000 печатных знаков. Аннотация должна содержать актуальность, предмет, цель работы, методологию проведенного исследования; отражать основное содержание и новизну статьи, основные результаты; область их применения, выводы. Аннотация и ключевые слова должны соответствовать теме статьи и ее содержанию.

Редакционная коллегия журнала осуществляет проверку текста статьи с помощью системы «Антиплагиат». Оригинальность текста должна составлять не менее 60 %. Остальные 40 % текста могут составлять надлежащим образом оформленные цитаты из литературных и иных источников, выдержки из законодательства, а также научные клише, стандартно используемые в публикациях подобного рода.

Материалы, не соответствующие указанным требованиям, не рассматриваются. Рукописи и направленные с ними иные материалы авторам не возвращаются.

Более подробная информация представлена на сайте журнала: <http://journal.rpa-mu.ru>.

**ВЕСТНИК
РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ АКАДЕМИИ**

Научно-практический журнал
Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России)

№3 / 2019

Редактор: *О.В. Виноградова*
Дизайн обложки: *Ю.С. Соколова, А.А. Нехай*

Подписано к печати 25.09.2019. Формат 60x90 1/8. Печ. л. 15,5.
Бумага офсетная, шрифт Muirad Pro.
Заказ №

Адрес редакции:
121096, г. Москва, ул. Олеко Дундича, д. 11
Тел.: +7 (499) 963-01-01 доб. 6025.
E-mail: journal@rpa-mjust.ru
www.journal.rpa-mu.ru

Издатель:
ООО «Издательство «Деловой стиль»
1119602, г. Москва, ул. Тропарёвская, владение 4, этаж 2, комн. 802.
E-mail: justice@ds-publishing.ru
www.ds-publishing.ru

Типография:
АО «Т 8 Издательские Технологии»
109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, кор. 5.
Тел.: +7 (499) 322-38-30, +7 (499) 322-38-32.
E-mail: info@t8print.ru
www.t8print.ru

ISSN 2072-9936



9 772072 993603