

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Том 18 № 2 (147) февраль 2023

В НОМЕРЕ:

Ершова И. В., Трофимова Е. В.

Специальный правовой режим малого и среднего бизнеса в контексте поиска перспективных направлений поддержки иных сегментов отечественной экономики

Пудовочкин Ю. Е., Бабаев М. М.

Уголовная политика и уголовное право сильного государства

Бочкарева Е. А.

Акты Президента Российской Федерации в бюджетной сфере

LEX RUSSICA



- ✓ Свидетельство о регистрации СМИ — ПИ № ФС77-58927 от 5 августа 2014 г., ISSN 1729-5920 (Print), ISSN 2686-7869 (Online);
- ✓ издается с 2004 г., с 2013 г. — ежемесячно;
- ✓ является преемником научных трудов ВЮЗИ-МЮИ-МГЮА, издаваемых с 1948 г.;
- ✓ входит в перечень ВАК России;
- ✓ включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ) и Ulrich's Periodicals Directory;
- ✓ каждой статье присваивается индивидуальный международный индекс DOI;
- ✓ отдельные материалы размещаются в СПС «КонсультантПлюс» и «ГАРАНТ», электронной библиотеке «КиберЛенинка».

Lex russica — научный юридический журнал, посвященный фундаментальным проблемам теории государства и права (в том числе этноправа), совершенствования законодательства и повышения эффективности правоприменения, правовой культуры, юридического

образования и методики преподавания правовых дисциплин, международного права, сравнительного правоведения и др.

Журнал знакомит с юридическими школами вузов России; публикует очерки об ученых, чьи имена золотыми буквами вписаны в историю юридической науки, обзоры конференций и круглых столов, проведенных в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) или с участием профессорско-преподавательского состава Университета в других российских и зарубежных научных центрах, рецензии на новые юридические издания; содействует сближению и гармонизации российского и зарубежного права.

Авторами журнала являются известные российские и зарубежные ученые-юристы (из Германии, Китая, Польши, Франции, Финляндии и др.).

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)



- ✓ Свидетельство о регистрации СМИ — ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г., ISSN 2311-5998 (Print), ISSN 2782-6163 (Online);
- ✓ издается с 2014 г. — ежемесячно;
- ✓ входит в перечень ВАК России;
- ✓ включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ) и Ulrich's Periodicals Directory;
- ✓ каждой статье присваивается индивидуальный международный индекс DOI;
- ✓ отдельные материалы размещаются в СПС «ГАРАНТ» и в электронной библиотеке «КиберЛенинка».

Отличие «Вестника» от журналов, издаваемых Университетом (Lex russica, «Актуальные проблемы российского права»), и от других российских периодических изданий в том, что каждый его выпуск посвящен отдельной отрасли правовых знаний, например трудовому праву и праву социального обеспечения, международному, финансовому праву и т.д.

Журнал знакомит:

- ✓ с основными направлениями развития юридической науки;
- ✓ с актуальными проблемами теории и истории права и государства;
- ✓ конкретных отраслей права; сравнительного правоведения;
- ✓ методики преподавания правовых и общегуманитарных дисциплин, а также иностранных языков в юридическом вузе;
- ✓ с правоприменительной практикой;
- ✓ с путями совершенствования российского законодательства;
- ✓ с известными российскими и зарубежными учеными, их теоретическим наследием;
- ✓ с материалами конференций и круглых столов, проведенных в Университете или с участием профессорско-преподавательского состава Университета в других российских и зарубежных научных центрах;
- ✓ с новой юридической литературой.

«Актуальные проблемы российского права» — научно-практический юридический журнал, посвященный актуальным проблемам теории права, практике его применения, совершенствованию законодательства, а также проблемам юридического образования.

Рубрики журнала охватывают все основные отрасли права, учитывают весь спектр юридической проблематики, в том числе теории и истории государства и права, государственно-правовой, гражданско-правовой, уголовно-правовой, международно-правовой направленности. На страницах журнала размещаются также материалы конференций, рецензии на юридические новинки.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

ЕРШОВА Инна Владимировна — доктор юридических наук, профессор, первый проректор, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

СИТНИК Александр Александрович — доктор юридических наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ

СЕВРЮГИНА Ольга Александровна — эксперт отдела научно-издательской политики Научно-исследовательского института Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

БЕКЯШЕВ Дамир Камильевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного права Московского государственного института международных отношений МИД России.

Почтовый адрес: пр-т Вернадского, д. 76, г. Москва, Россия, 119454.

БЕЛОВА-ГАНЕВА Габриела — кандидат юридических наук, профессор, декан историко-правового факультета Юго-Западного университета имени Неофита Рильского (Болгария).

Почтовый адрес: ул. Ивана Михайлова, д. 66, г. Благоевград, Болгария, 2700.

БОЛТИНОВА Ольга Викторовна — доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой финан-

сового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

БРИНЧУК Михаил Михайлович — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук.

Почтовый адрес: ул. Знаменка, д. 10, г. Москва, Россия, 119019.

ВИННИЦКИЙ Данил Владимирович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права Уральского государственного юридического университета, директор Института права БРИКС.

Почтовый адрес: Комсомольская ул., д. 21, г. Екатеринбург, Россия, 620137.

ВОСКОБИТОВА Лидия Алексеевна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ГАЗЬЕ Анн — доктор права, доцент Университета Paris Nanterre (Франция).

Почтовый адрес: авеню Републик, д. 200, г. Нантер, Франция, 92001.

ГОЛОВНЕНКОВ Павел Валерьевич — доктор права, ассессор права, адвокат, Берлин, Германия.

ДУБРОВИНА Елена Павловна — кандидат юридических наук, член Центральной избирательной комиссии РФ (2003—2016), руководитель Центра законодательных инициатив политической партии «Российская объединенная демократическая партия «Яблоко»».

Почтовый адрес: Пятницкая ул., д. 31, стр. 2, г. Москва, Россия, 119017.

ЗАХАРОВ Владимир Викторович — доктор юридических наук, профессор, председатель Арбитражного суда Северо-Кавказского округа.

Почтовый адрес: Рашпилевская ул., д. 4, г. Краснодар, Россия, 350063.

КАЛИНИЧЕНКО Пауль Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

КОКОТОВ Александр Николаевич — доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации.

Почтовый адрес: Сенатская пл., д. 1, г. Санкт-Петербург, Россия, 190000.

КОРНЕВ Аркадий Владимирович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

КУРБАНОВ Рашад Афатович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова.

Почтовый адрес: Стремянный пер., д. 36, г. Москва, Россия, 117997.

ЛИПСКИ Станислав Анджеевич — доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству.

Почтовый адрес: ул. Казакова, д. 15, г. Москва, Россия, 105064.

МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

МИНБАЛЕЕВ Алексей Владимирович — доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

МОХОВ Александр Анатольевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой медицинского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ПАНАГИОТОПОЛОС Димитриос — профессор права Афинского национального университета имени И. Каподистрии (Афины), судебный поверенный, проректор Университета Центральной Греции, президент Международной ассоциации спортивного права (МАСП).

Почтовый адрес: ул. Веранжероу, д. 4, г. Афины, Греция, 10677.

ПЕТРОВА Татьяна Владиславовна — доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Почтовый адрес: Ленинские горы, д. 1, стр. 13, г. Москва, ГСП-1, Россия, 119991.

РЕШЕТНИКОВА Ирина Валентиновна — доктор юридических наук, профессор, председатель Арбитражного суда Уральского округа.

Почтовый адрес: пр-т Ленина, д. 32/27, г. Екатеринбург, Россия, 620075.

РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой судебных экспертиз Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

СОКОЛОВ Александр Юрьевич — доктор юридических наук, профессор, директор Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук.

Почтовый адрес: ул. Чернышевского, д. 135, г. Саратов, Россия, 410028.

ФОКИНА Марина Анатольевна — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия.

Почтовый адрес: Новочеремушкинская ул., д. 69, г. Москва, Россия, 117418.

ХВАН Леонид Борисович — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного права и управления Ташкентского государственного юридического университета.

Почтовый адрес: Главпочтамт, а/я № 232, г. Ташкент, Республика Узбекистан, 100000.

ЧАННОВ Сергей Евгеньевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина.

Почтовый адрес: Соборная ул., д. 23/25, г. Саратов, Россия, 410031.

ШАЛУМОВ Михаил Славович — доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника управления систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда Российской Федерации — начальник отдела систематизации законодательства и анализа судебной практики в области уголовного судопроизводства, судья Верховного Суда Российской Федерации (в почетной отставке).

Почтовый адрес: Поварская ул., д. 15, г. Москва, Россия, 121260.

ШИТКИНА Ирина Сергеевна — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры предпринимательского права, руководитель программы магистратуры по направлению «Корпоративное право» юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Почтовый адрес: Ленинские горы, д. 1, стр. 13, г. Москва, ГСП-1, Россия, 119991.

ЯСКЕРНЯ Ежи — доктор юридических наук, профессор Университета имени Яна Кохановского в г. Кельц (Польша), декан кафедры права и социальных наук отделения конституционного, европейского и международного публичного права.

Почтовый адрес: ул. Зеромскиго, д. 5, г. Кельц, Польша, 25369.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

КАШАНИНА Татьяна Васильевна — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

КЛЕПИЦКИЙ Иван Анатольевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

МИХАЙЛОВ Сергей Михайлович — кандидат юридических наук, доцент, и. о. заведующего кафедрой гражданского и административного судопроизводства Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ОСАВЕЛЮК Алексей Михайлович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ПОДУЗОВА Екатерина Борисовна — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

СОКОЛОВА Наталья Александровна — доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

В журнале публикуются статьи по научным специальностям группы 5.1 «Право» (юридические науки)

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки.
5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.
5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.
5.1.4. Уголовно-правовые науки.
5.1.5. Международно-правовые науки.

РЕГИСТРАЦИЯ СМИ

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ПИ № ФС77-25128 от 7 мая 2014 г.

ISSN

1994-1471 (Print), 2782-1862 (Online)

ПЕРИОДИЧНОСТЬ

12 раз в год

УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

АДРЕС РЕДАКЦИИ

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
Тел.: 8 (499) 244-88-88 (доб. 687). E-mail: aprp.msai@yandex.ru

САЙТ

<https://aprp.msai.ru>

ПОДПИСКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ

Свободная цена
Журнал распространяется через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис»
Подписной индекс 11178
Подписка на журнал возможна с любого месяца

ТИПОГРАФИЯ

Отпечатано в Издательском центре Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

ВЫПУСКНЫЕ ДАННЫЕ

Дата выхода в свет 28.02.2023
Объем 23,25 усл. печ. л., формат 60×84/8
Тираж 150 экз. Печать цифровая. Бумага офсетная

Переводчики

Н. М. Головина, А. Н. Митрущенкова

Редакторы

М. В. Баукина, Е. В. Осикина

Корректор

А. Б. Рыбакова

Компьютерная верстка

Д. А. Беляков

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка на «Актуальные проблемы российского права» обязательна. Полная или частичная перепечатка материалов допускается только по письменному разрешению авторов статей или редакции. Точка зрения редакции может не совпадать с точкой зрения авторов публикаций.

The Actual Problems of Russian Law Journal is an academic and practical law journal devoted to current issues of the theory of law, practice of its application, improvement of the legislation, and problems of legal education.

Sections of the Journal cover all major branches of law, take into account the full range of legal issues, including the theory and history of the State and law, constitutional law, civil law, criminal law, international law, etc. On the pages of the Journal, you can find conference proceedings, reviews of the most recent legal publications.

CHAIRPERSON OF THE COUNCIL OF EDITORS

Elena Yu. GRACHEVA — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Financial Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

VICE-CHAIRPERSON OF THE COUNCIL OF EDITORS

Inna V. ERSHOVA — Dr. Sci. (Law), Professor, First Vice-Rector, Head of the Department of Business and Corporate Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

CHIEF EDITOR

Aleksandr A. SITNIK — Dr. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Financial Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

EXECUTIVE SECRETARY

Olga A. SEVRYUGINA — expert of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

COUNCIL OF EDITORS

Damir K. BEKYASHEV — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of International Law of Moscow State Institute of International Relations under the Ministry of Foreign Affairs of Russia.
Mailing address: prosp. Vernadskogo, d. 76, Moscow, Russia, 119454.

Gabriela BELOVA-GANEVA — PhD in Law, Professor, Dean of the Faculty of Law and History of South-West University «Neofit Rilski» (Bulgaria).
Mailing address: 66 Ivan Mihailov Str., Blagoevgrad, Bulgaria, 2700.

Olga V. BOLTINOVA — Dr. Sci. (Law), Professor, Vice-Head of the Department of Financial Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Mikhail M. BRINCHUK — Dr. Sci. (Law), Professor, Senior Fellow, Sector of Environmental, Land and Agricultural Law of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.
Mailing address: ul. Znamenka, d. 10, Moscow, Russia, 119019.

Danil V. VINNITSKIY — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Financial Law of the Ural State Law University, Director of the BRICS Law Institute.
Mailing address: Komsomolskaya ul., d. 21, Yekaterinburg, Russia, 620137.

Lidia A. VOSKOBITOVA — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Criminal Procedure Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Anne GAZIER — Doctor of Law, Associate Professor of the University Paris Nanterre (France).
Mailing address: Universite Paris Nanterre, 200 avenue de la Republique, 92001 Nanterre Cedex (France).

Pavel V. GOLOVVENKOV — Doctor of Law, Law Assessor, Advocate, Berlin, Germany.

Elena P. DUBROVINA — Cand. Sci. (Law), Member of the Central Election Committee of the Russian Federation (2003—2016), Head of the Center for Legislative Initiatives of the Russian United Democratic Party "Yabloko".
Mailing address: Pyatnitskaya ul., d. 31, build. 2, Moscow, Russia, 119017.

Vladimir V. ZAKHAROV — Dr. Sci. (Law), Professor, Chairman of the Court of Arbitration of North Caucasus district.
Mailing address: Rashpilevskaya ul., d. 4, Krasnodar, Russia, 350063.

Paul A. KALINICHENKO — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Integration and European Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Aleksandr N. KOKOTOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation.
Mailing address: Senatskaya pl., d. 1, St. Petersburg, Russia, 190000.

Arkadiy V. KORNEV — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Theory of the State and Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Rashad A. KURBANOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Civil Law Disciplines of the Plekhanov Russian Economic University.
Mailing address: Stremyanny per., d. 36, Moscow, Russia, 117997.

Stanislav A. LIPSKI — Dr. Sci. (Econ.), Associate Professor, Head of the Department of Land Law of the State University for Land Use Planning.
Mailing address: ul. Kazakova, d. 15, Moscow, Russia, 105064.

Igor M. MATSKEVICH — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Criminology and Penal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Aleksey V. MINBALEEV — Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of IT and Digital Technologies Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Aleksandr A. MOKHOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Medical Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Dimitrios PANAGIOTOPOULOS — Professor of Law at the National and Kapodistrian University of Athens, Attorney-at-Law, Vice-Rector (f) of the University of Central Greece, President of International Association of Sports Law (IASL).

Mailing address: 4, Veranzerou Str., 10677, Athens, Greece.

Tatiana V. PETROVA — Dr. Sci. (Law), Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University.

Mailing address: Leninskie Gory, d. 1, str. 13, Moscow, GSP-1, Russia, 119991.

Irina V. RESHETNIKOVA — Dr. Sci. (Law), Professor, Chairperson of the Court of Arbitration of the Urals District, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Worker of the Judicial System.

Mailing address: prosp. Lenina, d. 32/27, Ekaterinburg, Russia, 620075.

Elena R. ROSSINSKAYA — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Forensic Examination of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Aleksandr Yu. SOKOLOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Director of Saratov Branch, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences.

Mailing address: ul. Chernyshevskogo, d. 135, Saratov, Russia, 410028.

Marina A. FOKINA — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of the Russian State University of Justice.

Mailing address: Novochemushkinskaya ul., d. 69, Moscow, Russia, 117418.

Leonid B. KHVAN — PhD in Law, Associate Professor of the Department of State Law and State Administration of Tashkent State Law University.

Mailing address: Glavpochtamt, a/ya 232, Tashkent, Republic of Uzbekistan, 100000.

Sergey E. CHANNOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Service and Labour Law of the Povolzhsky Institute of Government named after P.A. Stolypin.

Mailing address: Sobornaya ul., d. 23/25, Saratov, Russia, 410031.

Mikhail S. SHALUMOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Deputy Head of the Department for Systematization of Legislation and Analysis of Judicial Practice of the Supreme Court of the Russian Federation, Head of the Department of Systematization of Legislation and Analysis of Judicial Practice in the Field of Criminal Procedure, Justice of the Supreme Court of the Russian Federation (emeritus).

Mailing address: Povarskaya ul., d. 15, Moscow, Russia, 121260.

Irina S. SHITKINA — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Business Law, Head of the «Corporate Law» Master's Program of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University.

Mailing address: Leninskie Gory, d. 1, str. 13, Moscow, GSP-1, Russia, 119991.

Jerzy JASKIERNIA — Prof. dr hab. Jan Kochanowski University, Kielce, Poland, dean, Department of Law and Social Sciences chair, Division on Constitutional, European and International Public Law.

Mailing address: PL 25-369 Kielce, ul. Żeromskiego 5.

EDITORIAL BOARD

Tatyana V. KASHANINA — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Theory of the State and Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Ivan A. KLEPITSKIY — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Criminal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Sergey M. MIKHAILOV — Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Acting Head of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Aleksey M. OSAVELYUK — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Ekaterina B. PODUZOVA — Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Civil Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Natalya A. SOKOLOVA — Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of International Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.



**The Journal publishes research papers
written on scientific specialties
of Group 5.1 «Law»
(Legal Sciences)**

5.1.1. Theory and History of Law.
5.1.2. Public Law and State Law.
5.1.3. Private Law (Civil Law).
5.1.4. Criminal Law.
5.1.5. International Law.

**THE CERTIFICATE
OF MASS MEDIA REGISTRATION**

The journal was registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media (Roskomnadzor) on 7 May 2014. The Certificate of Mass Media registration: PI No. FS77-25128

ISSN

1994-1471 (Print), 2782-1862 (Online)

PUBLICATION FREQUENCY

12 issues per year

FOUNDER AND PUBLISHER

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
"Kutafin Moscow State Law University (MSAL)"
9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 125993, Russian Federation

EDITORIAL OFFICE. POSTAL ADDRESS

Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993
Tel.: +7 (499) 244-88-88 (ext. 687). E-mail: aprp.msal@yandex.ru

WEB-SITE

<https://aprp.msal.ru>

SUBSCRIPTION AND DISTRIBUTION

Free price
The journal is distributed through "Press of Russia" joint catalogue
and the Internet catalogue of "Kniga-Servis" Agency
Subscription index: 11178
Subscription to the journal is possible from any month

PRINTING HOUSE

Printed in Publishing Center of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993

SIGNED FOR PRINTING

28.02.2023
Volume: 23.25 conventional printer's sheets, format 60x84/8
An edition of 150 copies. Digital printing. Offset paper

Translators

N. M. Golovina, A. N. Mitrushchenkova

Editors

M. V. Baukina, E. V. Osikina

Proof-reader

A. B. Rybakova

Computer layout

D. A. Belyakov

When using published materials of the journal, reference to "Actual Problems of Russian Law" is obligatory. Full or partial use of materials is allowed only with the written permission of the authors or editors. The point of view of the Editorial Board may not coincide with the point of view of the authors of publications.

Содержание

ТЕОРИЯ ПРАВА

- Кузьмин И. А.** Объективные границы действия института наказания с позиции общей теории права 11

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

- Спиридонов А. А.** О системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле: конституционно-правовые аспекты в русле развития механизмов государственного управления в России 21

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

- Голещихин В. С.** Проект новой кодификации административно-деликтного законодательства: проблемы терминологии, дефекты структурирования и другие недостатки 34

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

- Бочкарева Е. А.** Акты Президента Российской Федерации в бюджетной сфере 50

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

- Ижаев О. А., Кутейников Д. Л.** Использование информации ограниченного доступа, содержащейся в государственных информационных системах: правовое регулирование порядка предоставления информации третьим лицам 61

ГРАЖДАНСКОЕ И СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

- Подузова Е. Б.** Пользовательское соглашение, соглашение о конфиденциальности: особенности содержания в контексте использования технологий искусственного интеллекта 71
- Леканова Е. Е.** Минимальный размер алиментов и алиментный фонд: история и современность 79

ГРАЖДАНСКОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

- Зайков Д. Е.** Досудебный порядок урегулирования споров с участием финансового уполномоченного: проблемы процессуального характера 94

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ И КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО

- Ершова И. В., Трофимова Е. В.** Специальный правовой режим малого и среднего бизнеса в контексте поиска перспективных направлений поддержки иных сегментов отечественной экономики 103
- Басос Е. В.** Предпринимательство в эпоху экономики знаний: социокультурные факторы развития 116



УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Пудовочкин Ю. Е., Бабаев М. М. Уголовная политика и уголовное право сильного государства	131
--	-----

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

Стельмах В. Ю. Особенности производства следственных действий в отношении адвокатов	145
Либензон Е. Л. Проблемы определения территориальной подсудности по делам о контрабанде	160

КРИМИНАЛИСТИКА И КРИМИНОЛОГИЯ. СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Долгиева М. М. Противодействие криптопреступности уголовно-правовыми средствами	171
Поляков В. В. Криминалистическая классификация субъектов противодействия расследованию высокотехнологичных преступлений	178
Кочои Р. С. Жертвы преступлений транснациональных террористических организаций	193

Contents

THEORY OF LAW

- Kuzmin I. A.** Objective Limits of the Institution
of Punishment in the Context of the General Theory of Law 11

STATE POWER AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

- Spiridonov A. A.** Consistency of Legislation on State Control (Supervision),
Municipal Control and Public Control: Constitutional Law Aspects
in Public Administration Mechanisms Development in Russia 21

PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATIVE PROCEDURE

- Goleshchikhin V. S.** Draft Codification of Administrative
and Tort Legislation: Problems of Terminology, Defects
of Structure and other Drawbacks 34

FINANCIAL LAW

- Bochkareva E. A.** Acts of the President
of the Russian Federation in the Budgetary Sphere 50

LEGAL REGULATION IN INFORMATION SPHERE

- Izhaev O. A., Kuteynikov D. L.** The Use of Restricted Access
Information Stored in State Information Systems:
Legal Regulation of Providing Information to Third Parties 61

CIVIL LAW AND FAMILY LAW

- Poduzova E. B.** A User Agreement, a Confidentiality Agreement:
Content Features in the context of the Use of Artificial Intelligence Technologies 71
- Lekanova E. E.** Minimum Amount of Child Support
and a Child Support Foundation: History and Modernity 79

CIVIL AND ADMINISTRATIVE PROCEDURE

- Zaikov D. E.** Pre-Trial Dispute Settlement Procedure
with Participation of a Financial Commissioner: Procedural Challenges 94

BUSINESS AND CORPORATE LAW

- Ershova I. V., Trofimova E. V.** Special Legal Regime
for Small and Medium-Sized Business in Searching
for Promising Areas of Support for Other Segments
of the Domestic Economy 103
- Basos E. V.** Entrepreneurship in the Knowledge
Economy Era: Sociocultural Factors of Development 116



CRIMINAL LAW

Pudovochkin Yu. E., Babaev M. M. Criminal Policy and Criminal Law in a Strong State	131
---	-----

CRIMINAL PROCEDURE

Stelmakh V. Yu. Peculiarities of Investigative Proceedings against Lawyers	145
Libenzon E. L. Challenges to Territorial Jurisdiction Determination in Smuggling Cases	160

CRIMINALISTICS AND CRIMINOLOGY FORENSIC EXAMINATION

Dolgieva M. M. Countering Crypto Crimes with Criminal Means	171
Polyakov V. V. Forensic Classification of Subjects Counteracting Investigation of High-Tech Crimes	178
Kochoi R. S. Victims of Transnational Terrorist Organizations Crimes	193

Объективные границы действия института наказания с позиции общей теории права

Аннотация. В статье рассмотрена общетеоретическая проблема понимания границ действия правового института наказания. Установлено, что с древнейших времен и первых источников права и до настоящего времени наказания совершенствовались, реализуя свой потенциал в качестве средства устрашения, управления, устранения вреда, достижения справедливости и многих других форм и стремясь к систематизации. Выявлены общие закономерности становления системы наказаний. Автор исходит из того, что комплекс правовых норм, санкции которых содержат наказания, а гипотезы — составы противоправных актов, образует самостоятельный межотраслевой институт наказания. Границы действия наказания показывают степень допустимого вмешательства правовых норм в систему общественных отношений, пределы административного (судебного) усмотрения, границы официального толкования правовых норм и систематизации законодательства и совершенствовании методик правоприменения. На основе анализа доктринальных источников и материалов судебной практики доказано, что границы действия института наказания могут быть субъективными (напрямую зависят от воли и действий людей, их объединений, а также от конкретных общественных отношений — связаны с предметом правового регулирования) и объективными (не связаны с субъективными, позволяют реализовывать истинное социально-правовое предназначение наказания — связаны со сферой правового регулирования). Названы социально значимые правовые обстоятельства, подлежащие учету при установлении объективных границ действия института наказания, сформулировано их определение. Сформулированы итоговые выводы.

Ключевые слова: запрет; наказание; теория права; юридическая ответственность; институт наказания; система наказаний; границы действия; правотворчество; правоприменительная деятельность; социальная адекватность.

Для цитирования: Кузьмин И. А. Объективные границы действия института наказания с позиции общей теории права // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 11–20. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.011-020.

© Кузьмин И. А., 2023

* Кузьмин Игорь Александрович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации
ул. Шевцова, д. 1, г. Иркутск, Россия, 664035
grafik-87@mail.ru

Objective Limits of the Institution of Punishment in the Context of the General Theory of Law

Igor A. Kuzmin, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Theory and History of the State and Law, Irkutsk Law Institute (branch), University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation
ul. Shevtsova, d. 1, Irkutsk, Russia, 664035
grafik-87@mail.ru

Abstract. The paper is devoted to the examination of a general theoretical problem concerning understanding of the limits of the legal institution of punishment. The paper defines that from ancient times and the first sources of law to the present, punishments have been improved implementing their potential as means of intimidation, manipulation, elimination of harm, achieving justice and many other functions, striving for systematization. The study describes general patterns of the formation of the system of punishment. The author relies on the fact that the complex of legal norms, containing punishments as sanctions and elements of illicit acts as their hypothesis, constitute an independent intersectoral institution of punishment. The limits of the punishment show the degree of permissible interference of legal norms in the system of public relations, the limits of administrative (judicial) discretion, the limits of official interpretation of legal norms and systematization of legislation and improvement of law enforcement methods. Based on the analysis of doctrinal sources and jurisprudence, the author substantiates that the limits of the institution of punishment can be subjective (directly dependent on the will and actions of people, their associations, as well as on specific social relations associated with the subject of legal regulation) and objective (not related to subjective and implementing the true socio-legal purpose of punishment and related to the sphere of legal regulation). The author classifies and defines socially significant legal circumstances to be taken into account when establishing the objective limits of the institution of punishment. The conclusions are formulated.
Keywords: prohibition; punishment; theory of law; legal responsibility; institution of punishment; system of punishments; limits of action; law-making; law enforcement; social adequacy.

Cite as: Kuzmin IA. Obektivnye granitsy deystviya instituta nakazaniya s pozitsii obshchey teorii prava [Objective Limits of the Institution of Punishment in the Context of the General Theory of Law]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):11-20. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.011-020. (In Russ., abstract in Eng.).

Общая теория права на современном этапе обострения проблем в области планетарной безопасности приобретает особое юридическое значение и «звучание». В обстановке, когда действующие правовые нормы и правоприменительная практика сталкиваются с экономическими и политическими факторами, претерпевая нетипичные трансформации и искажаясь содержательно, принципиальной задачей общетеоретической науки о праве становится расстановка и закрепление правильных ориентиров развития правовой системы. Исходя из этого, обращение к вопросам социальной адекватности и объективных границ государственного принуждения является не прихотью,

а насущной потребностью юридической науки и практики.

В настоящем исследовании мы предпримем попытку выявить основные ориентиры и границы действия института наказания, которые необходимо учитывать правотворческим и правоприменительным органам, иным субъектам в процессе закрепления, возложения и претерпевания наказаний. Диалектическая связь между наказанием и юридической ответственностью будет учтена¹.

Исторически наказание возникло в качестве естественной реакции первобытного общества на нарушение строжайших запретов («табу») и выступало средством поддержания порядка.

¹ Подробнее см.: Кузьмин И. А. Категории «юридическая ответственность» и «наказание» в общей теории права // Вопросы правоведения. 2016. № 1. С. 90–106.

А. А. Шепталин обоснованно заявил, что практически у всех первобытных догосударственных обществ присутствовали индивидуальные и коллективные структуры, способные эффективно выполнять функции контроля над поведением членов социума, в том числе приговаривая их к наказаниям за нарушения. Причем наказания применялись в широком диапазоне: начиная с морально-психологического воздействия и заканчивая изгнанием виновного и даже смертной казнью².

В период происхождения первых государств мы можем наблюдать возникновение многочисленных близ-правовых явлений и институтов, в числе которых особая роль принадлежала наказанию (системе наказаний). Так, в известнейшей из дхармашастр — Манавадхармашастре, более известной как «Законы [индийского царя] Ману», раскрывается сущность наказания. Статьи (шлоки) с 13 до 32 гл. 7 Законов Ману утверждают ряд важнейших характеристик этого правового явления:

— наказание — это «сын» Владыки (Бога), который нужен для поддержания дхармы (основных правил поведения, установленных царем), а также всех живых существ от нарушений (неправедных поступков), оно обеспечивает установленный правопорядок;

— страх перед наказанием побуждает все живые существа исполнять дхарму и служить пользе;

— наказание — средство управления (правит всеми людьми), охраны (охраняет) и профилактики (бодрствует, пока все спят), отражает сущность права (выступает воплощением дхармы);

— наказание должно возлагаться с учетом особенностей ситуации (места, времени, степени сознательности и др.);

— наказание обладает значительным регулятивным потенциалом (великой энергией) и в неопытных руках может привести к серьезным негативным последствиям (погубить царя, его

родственников, крепость, страну, мир и даже мудрецов и богов);

— наказание должно накладываться профессионалами, обладающими высоким уровнем культуры и безупречной репутацией (умными, правдивыми, чистыми, имеющими хороших помощников и не отличающихся глупостью, жадностью, необразованностью и приверженностью к мирским утехам)³.

Ознакомление с текстами известнейших исторических источников права (Законами царя Хамураппи, Законами XII таблиц, Русской Правдой и др.) позволяет заключить, что наказание является неотъемлемой частью права и неизменно появляется там, где необходимо защитить важнейшие общественные отношения и ценности.

Исследование проблематики источников древнекитайского права показало, что первые писанные уголовные законы возникли в Китае в 2282 г. до н. э. Издание кодекса законов, отлитых на треножниках в царстве Цзинь в 513 г. до н. э., вызвало у Конфуция недовольство. В связи с этим ему приписывается фраза: «Если руководить народом посредством законов и поддерживать порядок при помощи наказаний, народ будет стремиться уклоняться [от наказаний] и не будет испытывать стыда. Если же руководить народом посредством добродетели и поддерживать порядок при помощи ритуала, народ будет знать стыд, и он исправится»⁴. Соответственно, великий китайский философ полагал, что наказания не должны получать прописку в законе, оставаясь нравственным последствием отступления от обычаев, идеологических устоев и иных неправовых установлений. В свою очередь, виднейший представитель и основатель легистской школы Шан Ян был убежден, что главным методом управления государством является закон, которого сообщники придерживаются правитель и сановники. При этом эффективность законов зависит от степени их доступности для простого народа. В случае

² Шепталин А. А. Генезис и эволюция института наказания в первобытном обществе // Человек: преступление и наказание. 2019. Т. 27. № 2. С. 171.

³ Законы Ману / пер. С. Д. Эльмановича, провер. и испр. Г. Ф. Ильиным. М., 2002. С. 231–233.

нарушения закона правителем последний не должен подвергаться наказанию, хотя общую обязанность соблюдать свои же законы с него никто не снимал⁵. Мыслитель и приближенный советник императора Дун Чжун-шу был убежден, что наказание тесно связано с воспитательной концепцией и должно стать средством проявления и развития хорошего, пресечения и устранения плохого⁶. Основатель династии Минь Чжу Юаньчжань сформулировал принципы для законодательной комиссии, отметив, что избыточное количество статей о наказаниях и об их применении дает возможность злоупотреблять полномочиями и плести интриги — в частности, облегчать или утяжелять наказания⁷. Как отмечает немецкий исследователь Б. Бубеб, «кто “справедливо воспитывает”, должен быть готов и наказывать»⁸.

Мы не ставим своей целью исследование важных исторических этапов развития национальной системы наказаний в разных странах, но обращаем внимание на некоторые общие закономерности становления института наказаний в древности, не утратившие своей актуальности спустя тысячелетия.

На сегодняшний день в каждом из государств приняты и действуют специальные нормы, закрепляющие наказания (негативные лишения) за правонарушения. В своей совокупности наказания образуют единую систему. Нормы, регулирующие род общественных отношений в рамках определенной отрасли, в романо-германском праве принято называть институтами права. Соответственно, комплекс правовых норм, санкции которых содержат наказания, а гипотезы — составы противоправных актов, образует самостоятельный межотраслевой институт наказания. С момента вступления в силу указанных норм институт наказания начинает влиять на все общественные отношения (потенциально готов реагировать на

конкретные противоправные акты — на уровне объективного права), а после совершения конкретных правонарушений проявляет себя в субъективном праве и применяется персонафицировано.

Вопрос о границах действия правового института наказания, прежде всего, взаимосвязан с вопросами о пределах (границах):

— допустимого вмешательства правовых норм в систему общественных отношений (правотворческий контекст);

— административного (судебного) усмотрения (правоприменительный контекст);

— официального толкования правовых норм (правоинтерпретационный контекст);

— систематизации законодательства и совершенствования методик правоприменения для повышения эффективности действия права и закона (интегративный правовой контекст).

Обозначенные пределы (границы) имеют выраженное юридическое содержание и в большей степени являются субъективными, поскольку напрямую зависят от человеческой деятельности. Вместе с тем, следует учитывать и объективные обстоятельства, которые указывают на границы действия института наказания с общесоциальных позиций и должны учитываться при определении обозначенных субъективных границ.

Для выявления объективных границ действия института наказания первоначально следует обратиться к проблеме определения содержания предмета и сферы правового регулирования. Согласно наиболее распространенной точке зрения предмет правового регулирования охватывает собой процессы, которые уже регулируются правом, а сфера — поведение людей и общественные отношения, которые могут и должны быть урегулированы правом. Очевидно, что объективные границы действия правового института наказания следует искать

⁴ Подробнее см.: *Девятков А. П.* Практическое китаеведение : базовый учебник. М., 2007. С. 124.

⁵ Подробнее см.: *Шан Ян.* Книга правителя области Шан / пер. с кит. М., 1993. С. 32, 52, 62.

⁶ См., например: *Пивоваров Н. Д.* Источники древнекитайского права // *Актуальные проблемы российского права.* 2015. № 3. С. 19.

⁷ *Пивоваров Н. Д.* Указ. соч. С. 20.

⁸ *Bueb B.* Lob der Disziplin. Eine Streitschrift. Berlin, 2006. S. 107.

в плоскости сферы правового регулирования, которая охватывает только те социальные процессы, которые «должны» быть урегулированы правом с точки зрения насущной и разумной необходимости и потребности. Что же касается предмета правового регулирования, то его границы зависят от мнения правотворческих органов и могут не только выходить за рамки сферы правового регулирования (например, регулировать незначимые с позиции социума отношения), но даже распространяться на процессы, которые регулировать невозможно (например, пытаться «скорректировать» поведение животных и изменить естественные законы). Следовательно, при установлении и реализации института наказания важно оставаться в рамках сферы правового регулирования, которая подразумевает возможность упорядочения только актов поведения людей и общественных отношений (1), которые поддаются внешнему контролю (2), являются конкретными (3), социально значимыми (4) и охватываются волей людей (5)⁹.

Институт наказания включает в себя следующие формы проявления социально-правовой реальности, составляющие часть предмета правового регулирования:

— противоправные акты поведения людей, которые являются основаниями для возникновения юридической ответственности и, как следствие, возложения наказаний;

— юридически значимые социально выраженные обстоятельства, влияющие на объем (меру) наказания, прежде всего обстоятельства, отягчающие и смягчающие ответственность;

— юридически значимые социально выраженные обстоятельства, которые могут приводить к освобождению правонарушителей от ответственности и, как следствие, наказаний;

— процессуальные отношения, возникающие между всеми участниками дел о привлечении к юридической ответственности, которые могут закончиться возложением наказаний.

И. А. Подройкина, размышляя над проблемами системы уголовных наказаний, пришла к мнению, что последняя обусловлена социальной средой, регламентирована в уголовном законодательстве. Эталонная система наказаний должна быть иерархичной, целостной, качественной, внутренне согласованной, обособленной и структурированной. Комплексная оценка соответствующей системы может, в частности, продемонстрировать ее отклонение от параметров (эталонного состояния), зафиксировав дезорганизацию — энтропию. Автор отмечает, что при исследовании системы наказаний следует осознавать особенности ее взаимодействия со средой и границы последней по отношению к окружению. Ставится вопрос о наличии у системы наказаний границ, в зависимости от круга лиц и степени (высоты) конкретизации, включая количественные и качественные пределы¹⁰.

Исходя из этого, при определении объективных границ действия института наказаний мы предлагаем учитывать следующие обстоятельства.

Во-первых, объективные причины правового закрепления наказаний лежат в плоскости проблем обеспечения безопасности, то есть состояния, при котором действие вредных (опасных) факторов будет минимизировано. Это означает, что предшествующая установлению наказаний работа подразумевает составление ранжированного списка рисков и угроз (вызовов), в зависимости от актуальности, характера (содержания) и степени которых следует вводить меры ответственности за нарушение запретов либо неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязанностей. В своей статье психолог С. Чесноков продвигает мысль о том, что наказание является инструментом регулирования границ, оно следует за вторжением. Границы допустимого поведения и понимание последствий, которые могут наступить при их пересечении, создают некоторый уровень безопасности. При этом

⁹ См., например: Пьянов Н. А. Актуальные проблемы теории государства и права : учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Иркутск, 2011. С. 225–226.

¹⁰ Подробнее см.: Подройкина И. А. Теоретические основы построения системы наказаний в уголовном законодательстве России : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. Ростов н/Д, 2017. С. 14–15, 24, 37–38, 48.

наказание «дарует прощение и помогает справиться с чувством вины»¹¹. Из этого следует, что наказание по своему предназначению также ориентировано на внутренние психологические установки и психические свойства личности правонарушителя.

Последовательность размышлений законодателя в данном ключе может быть примерно следующей:

— Является ли вред от нарушения запрета, либо неисполнения / ненадлежащего исполнения обязанности настолько серьезным, что его профилактика (минимизация вероятности наступления) оправдывает введение правового наказания?

— Какой тип юридической ответственности (наказания) будет отвечать природе допущенного нарушения (публично-правовая или частноправовая, международная или внутринациональная, материальная или процессуальная и т.д.)?

— Какой вид юридической ответственности (например, отраслевой) внутри избранного типа позволит обеспечить наилучшую охрану и защиту общественных отношений (в том числе повышенную охрану и защиту) с учетом объективных факторов и субъективного восприятия наказания самим правонарушителем и окружением?

— Каким должен быть вид и объем санкции внутри избранного вида юридической ответственности?

Во-вторых, институт наказания должен иметь полезный социально-правовой эффект, обеспечивая действие охраняемых правовых норм и способствуя поддержанию режима законности и нормальному развитию фактического правопорядка. Как верно отмечают Х. Кури и О. Ю. Ильченко, «наказание... в юриспруденции... рассматривается как средство, с помо-

щью которого можно достичь изменения поведения»¹². Следовательно, наказание должно оцениваться не столько с ракурса «жесткости», сколько с позиции его реальной возможности корректировать поведение людей, направляя его в позитивное (правомерное) русло. В свою очередь, установление наказаний, которые противоречат сущности правоотношений и реальным общественным потребностям, будет означать отступление законодателя от генеральной линии по установлению режима законности и поддержания правопорядка. Даже если опустить важные, но все-таки процессуальные и «технологические» условия назначения и отбывания наказаний (комфортные условия содержания лиц в тюрьмах, непомерно долгие сроки расследований и др.), то учет степени адаптации системы наказаний под менталитет населения относится к обязательным условиям эффективности правоохранительной политики государства.

В-третьих, закрепленные в законе объем и мера наказаний должны достигать целей юридической ответственности соответствующего вида. Причем указанные цели могут предопределяться не только «гражданскими» правовыми позициями, но и религиозными. Например, распространенный в странах мусульманского мира вид наказания «кисас»¹³, подразумевающий «зеркальное возмездие», налагаемое на правонарушителя (не исключаящее и ответное причинение вреда здоровью), восходит к тексту Корана. Так, в интерпретации 2 суры (194-й аят) указано: «Кто же преступает против вас, — то и вы преступайте против него подобно тому, как он преступил против вас»¹⁴. Важно разграничивать цели публично-правовой и частноправовой ответственности, которые обеспечивают государственно-общественные и частные интересы соответственно. Равным образом следует про-

¹¹ Чесноков С. О пользе наказания // URL: <https://www.b17.ru/article/33021/> (дата обращения: 10.07.2022).

¹² Ильченко О. Ю., Кури Х. Эффективность наказания: результаты международных исследований // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 2. С. 240.

¹³ См., например: Махарамов А. Я. Классификация наказаний по мусульманскому уголовному праву // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 1. С. 538.

¹⁴ Проект «Священный Коран» // URL: <https://quran.e-minbar.com/tafsir/assaadi/2/194/> (дата обращения: 10.07.2022).

изводить телеологическое толкование любых норм юридической ответственности, чтобы органично сопоставить цели наказаний с их принципами и функциями, выбрав оптимальный подход к реализации санкции. По этому поводу в своем особом мнении к определению Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 № 444-О судья Г. А. Гаджиев указал, что телеологическое толкование позволяет уяснить смысл нормы права, руководствуясь целевыми установками законодателя, которые необходимо учитывать в процессе применения права. В информации «Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда РФ)», одобренной решением Конституционного Суда РФ от 19.10.2021, соответствующий орган уточнил название данного метода как части методологии конституционного нормоконтроля, обозначив его как аксио-телеологический метод, который «предполагает анализ целей сквозь призму конституционных ценностей»¹⁵. В практике Верховного Суда РФ телеологический метод традиционно используется в совокупности с системным (систематическим)¹⁶.

В-четвертых, процессуальные механизмы реализации юридической ответственности и возложения наказаний должны быть приспособлены под выполнение задач и принципов юридической ответственности соответствующего вида. Виды публично-правовой ответственности традиционно обеспечиваются подробными механизмами их реализации. В большей степени это касается процедур расследования нарушений и возложения уголовных и административных наказаний, урегулированных кодифицированными актами (Уголовным кодексом РФ, Кодексом РФ об административных правонарушениях, Гражданским процессуальным кодек-

сом РФ, Арбитражным процессуальным кодексом РФ и др.). Соблюдение принципов оперативности (своевременности), неотвратимости и справедливости юридической ответственности возможно исключительно при условии закрепления и надлежащей реализации соответствующей процедуры возложения наказаний. Синхронизация целей, сроков, производств, процессуальных средств, действий и соответствующих прав и обязанностей между собой должна органично содействовать установлению всех юридически значимых обстоятельств, важных для правильного назначения и исполнения наказания. В постановлении Конституционного Суда РФ от 24.02.2022 № 8-П¹⁷ определено, что при законодательном установлении уголовного наказания, согласно конституционным положениям, требуется учет личности виновного и иных обстоятельств, имеющих объективное и разумное обоснование и способствующих адекватной юридической оценке общественной опасности преступного деяния и совершившего его лица, а также применения мер ответственности с учетом обстоятельств, характеризующих личность виновного. Ожидаемый эффект от исполнения наказания также достигается за счет целого ряда сопутствующих процессов. Так, С. А. Жовнир отмечает, что особым процессом, сопровождающим применение уголовного наказания, является исправительно-трудовое воздействие, выраженное в сочетании методов убеждения и принуждения¹⁸.

В-пятых, при установлении и совершенствовании системы наказаний требуется учитывать национальное (народное) самосознание и предвидеть социальную реакцию на соответствующие правовые решения. Достичь принятия населением изменений в системе наказаний

¹⁵ Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/> (дата обращения: 10.07.2022).

¹⁶ См., например: определение Верховного Суда РФ от 23.08.2021 № 232-ПЭК21 по делу № А40-48943/2015 ; определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 08.04.2021 № 305-ЭС20-20287 по делу № А40-48943/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.02.2022 № 8-П «По делу о проверке конституционности части седьмой статьи 531 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. Н. Егорова» // Российская газета. 2022. 11 марта.

¹⁸ Жовнир С. А. Понятие, признаки, цели уголовного наказания. Система наказаний, их классификация. Оренбург, 2013. С. 55.

возможно лишь в том случае, если содержание санкции и основания для ее возложения (применения) будут отвечать общесоциальным установкам и ожиданиям. Очевидно, что в любом государстве присутствуют существенные различия во взглядах между социальными группами, что не исключает возможности нахождения определенного баланса интересов. Ориентирами для нахождения подобного «золотого сечения» могут служить: менталитет, господствующая в государстве идеология и религия, уровень морали и нравственности населения, базовые ценности социума. П. В. Репьева по этому поводу отметила, что формализация принципа баланса интересов предполагает его реализацию не только в регулятивно-оценочном, но и в мировоззренческом контекстах¹⁹. В зависимости от степени развитости гражданского общества базовая инициатива «общественного участия» в процессе совершенствования системы наказаний может принадлежать как публичным институтам, так и институтам гражданского общества. Народная правотворческая инициатива, обращения в органы государственной (муниципальной) власти, участие в обсуждении подходов к оценке эффективности деятельности правоохранительных органов, содействие в их работе и многие другие легальные формы взаимодействия позволяют гражданам выражать (обозначать) свои позиции по различным вопросам установления и реализации правовых наказаний. В частности, В. А. Катомина полагает, что институты гражданского общества способны «включаться» в мероприятия, направленные «на недопущение, предупреждение правонарушений в будущем, своевременное пресечение административных правонарушений и уголовных преступлений, а также привлечение виновных к юридической ответственности»²⁰. Наличие прямых корреляций между стадиями развития гражданского общества и показателями реального участия населения в процессе установления и возложения наказаний очевидно. В случае низкого уровня

обозначенного участия государство, прежде всего со стороны правоохранительных органов, должно предпринимать плановые и системные действия по вовлечению населения в соответствующие процессы, опираясь на общую стратегию формирования гражданского общества.

Отдельного исследования заслуживает проблема индикаторов социальной адекватности системы наказаний, которые принципиально важны для законодательных и правоприменительных органов власти, нуждающихся в объективной оценке своих результатов работы со стороны общественных (демократических) сил.

Опираясь на вышеизложенное, сформулируем требования, позволяющие установить объективные границы действия института наказания с общетеоретических позиций. Во-первых, правовое регулирование института наказания должно оставаться в рамках сферы правового регулирования. Во-вторых, институт наказания должен быть синхронизирован (качественно соотнесен) с общими и специальными (отраслевыми) целями, принципами и функциями юридической ответственности, а акт возложения наказания должен отвечать требованиям законности, обоснованности, справедливости и целесообразности. В-третьих, совершенствование института наказания (изменение его правовых границ) должно быть оправдано в первую очередь общесоциальными, а во вторую — политическими (и иными) позициями, должно соответствовать ментальности и особенностям конкретного общества (социальной группы). В-четвертых, наказания должны закрепляться и назначаться в рамках реальных экономических и инфраструктурных возможностей государства (в особенности уголовно-исполнительной системы). В-пятых, объекты, методы, средства и в целом содержание системы наказаний должны выстраиваться с учетом психологических особенностей потенциальных и реальных субъектов правовых наказаний (для оценки качества правового воздействия наказания на их убеждения). В-шестых, важны иные

¹⁹ Репьева П. В. К вопросу о принципах баланса интересов // Евразийский союз ученых. 2017. № 10-2. С. 67.

²⁰ Катомина В. А. Роль институтов гражданского общества в реализации правоохранительной политики Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2020. Т. 8. № 1. С. 110.

требования, определяющие объективные пределы правовых наказаний.

Таким образом, мы приходим к следующим выводам.

1. Исторически наказание возникло и развивалось в качестве естественной реакции первобытного общества на нарушение строжайших запретов (табу). Наказания применялись в широком диапазоне: начиная с морально-психологического воздействия и заканчивая изгнанием виновного и даже смертной казнью, что подтверждается правовыми источниками Древней Индии и Китая, Вавилона, Римской империи и др.

2. В каждом государстве приняты и действуют специальные нормы, закрепляющие наказания (негативные лишения) за правонарушения. В своей совокупности наказания образуют единую систему правовых норм, принятие и действие которых имеет объективные пределы (границы). Проблемы выявления указанных пределов взаимосвязаны с допустимым вмешательством правовых норм в систему общественных отношений (правотворческий контекст); административным (судебным) усмотрением (правоприменительный контекст); официальным толкованием правовых норм (правоинтерпретационный контекст); систематизацией законодательства и совершенствованием методик правоприменения для повышения эффективности действия права и закона (интегративный правовой контекст).

3. Институт наказания охватывает следующие формы проявления социально-правовой реальности, составляющие часть предмета правового регулирования: противоправные

акты поведения людей; юридически значимые социально выраженные обстоятельства, влияющие на объем (меру) наказания; юридически значимые социально выраженные обстоятельства, которые могут приводить к освобождению правонарушителей от ответственности и наказания; процессуальные отношения, возникающие между всеми участниками дел о привлечении к юридической ответственности, которые могут закончиться возложением наказаний.

4. Институт наказания должен иметь полезный социально-правовой эффект, обеспечивая действие охраняемых правовых норм и способствуя поддержанию режима законности и нормальному развитию фактического правопорядка. Закрепленные в законе объем и мера наказаний должны достигать целей юридической ответственности соответствующего вида. Процессуальные механизмы реализации юридической ответственности и возложения наказаний должны быть приспособлены под выполнение задач и принципов юридической ответственности соответствующего вида. При установлении и совершенствовании системы наказаний требуется учитывать национальное (народное) самосознание и предвидеть социальную реакцию на соответствующие правовые решения.

5. Объективные границы действия института наказания — это не зависящие от воли конкретных людей и ситуаций объективные социально-правовые пределы, в которых институт наказания способен реализовывать свое истинное предназначение, гармонично обеспечивая законные интересы государства, общества и личности на уровне объективного и субъективного права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Девятков А. П.* Практическое китаеведение : базовый учебник. — М. : Восточная книга, 2007. — 544 с.
2. *Жовнир С. А.* Понятие, признаки, цели уголовного наказания. Система наказаний, их классификация. — Оренбург : Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. — 59 с.
3. *Законы Ману* / пер. С. Д. Эльмановича, провер. и испр. Г. Ф. Ильиным. — М. : Ладомир, 1992. — 359 с.
4. *Ильченко О. Ю., Кури Х.* Эффективность наказания: результаты международных исследований // Актуальные проблемы экономики и права. — 2013. — № 2. — С. 240–256.
5. *Катомина В. А.* Роль институтов гражданского общества в реализации правоохранительной политики Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. — 2020. — Т. 8. — № 1. — С. 105–111.

6. Кузьмин И. А. Категории «юридическая ответственность» и «наказание» в общей теории права // Вопросы правоведения. — 2016. — № 1. — С. 90–109.
7. Махарамов А. Я. Классификация наказаний по мусульманскому уголовному праву // Актуальные проблемы российского права. — 2007. — № 1. — С. 534–541.
8. Пивоваров Н. Д. Источники древнекитайского права // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 3. — С. 15–23.
9. Подройкина И. А. Теоретические основы построения системы наказаний в уголовном законодательстве России : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. — Ростов н/Д, 2017. — 498 с.
10. Пьянов Н. А. Актуальные проблемы теории государства и права : учебное пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — Иркутск : Издательство Иркутского государственного университета, 2011. — 255 с.
11. Репьева П. В. К вопросу о принципах баланса интересов // Евразийский союз ученых. — 2017. — № 10-2. — С. 65–68.
12. Шан Ян. Книга правителя области Шан / пер. с кит., вступ. ст., коммент. и предисл. Л. С. Переломова. — М. : Ладомир, 1993. — 392 с.
13. Шепталин А. А. Генезис и эволюция института наказания в первобытном обществе // Человек: преступление и наказание. — 2019. — Т. 27. — № 2. — С. 169–189.
14. Bueb B. Lob der Disziplin: Eine Streitschrift. — Berlin : List Paul Verlag, 2006. — 173 S.

Материал поступил в редакцию 11 июля 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Devyatov A. P. Prakticheskoe kitaevvedenie: bazovyy uchebnik. — M.: Vostochnaya kniga, 2007. — 544 s.
2. Zhovnir S. A. Ponyatie, priznaki, tseli ugovnogo nakazaniya. Sistema nakazaniy, ikh klassifikatsiya. — Orenburg: Orenburgskiy institut (filial) Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA), 2013. — 59 s.
3. Zakony Manu / per. S. D. Elmanovicha, prover. i ispr. G. F. Ilinym. — M.: Ladomir, 1992. — 359 s.
4. Ilchenko O. Yu., Kuri Kh. Effektivnost nakazaniya: rezultaty mezhdunarodnykh issledovaniy // Aktualnye problemy ekonomiki i prava. — 2013. — № 2. — S. 240–256.
5. Katomina V. A. Rol institutov grazhdanskogo obshchestva v realizatsii pravookhranitelnoy politiki Rossiyskoy Federatsii // Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo. — 2020. — Т. 8. — № 1. — S. 105–111.
6. Kuzmin I. A. Kategorii «yuridicheskaya otvetstvennost» i «nakazanie» v obshchey teorii prava // Voprosy pravovedeniya. — 2016. — № 1. — S. 90–109.
7. Makharamov A. Ya. Klassifikatsiya nakazaniy po musulmanskomu ugovnomu pravu // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2007. — № 1. — S. 534–541.
8. Pivovarov N. D. Istochniki drevnekitayskogo prava // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2015. — № 3. — S. 15–23.
9. Podroykina I. A. Teoreticheskie osnovy postroeniya sistemy nakazaniy v ugovnom zakonodatelstve Rossii: dis. ... d-ra yurid. nauk: 12.00.08. — Rostov n/D, 2017. — 498 s.
10. Pyanov N. A. Aktualnye problemy teorii gosudarstva i prava: uchebnoe posobie. — 2-e izd., pererab. i dop. — Irkutsk: Izdatelstvo Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta, 2011. — 255 s.
11. Repeva P. V. K voprosu o printsipakh balansa interesov // Evraziyskiy soyuz uchenykh. — 2017. — № 10-2. — S. 65–68.
12. Shan Yan. Kniga pravatelya oblasti Shan / per. s kit., vstup. st., komment. i predisl. L. S. Perelomova. — M.: Ladomir, 1993. — 392 s.
13. Sheptalin A. A. Genезis i evolyutsiya instituta nakazaniya v pervobytnom obshchestve // Chelovek: prestuplenie i nakazanie. — 2019. — Т. 27. — № 2. — S. 169–189.
14. Bueb B. Lob der Disziplin: Eine Streitschrift. — Berlin: List Paul Verlag, 2006. — 173 S.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.021-033

А. А. Спиридонов*

О системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле: конституционно-правовые аспекты в русле развития механизмов государственного управления в России

Аннотация. Основываясь на системном подходе, автор показывает ключевые элементы системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле и формулирует основные интегративные свойства соответствующего комплекса законодательных актов, которые позволяют с конституционно-правовых позиций рассматривать его в настоящее время в качестве целостной системы. Отмечается, что в перспективе, при совершенствовании законодательства об общественном контроле, с одной стороны, и о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, с другой стороны, следует уделить особое внимание дальнейшему сближению их базовых норм, прежде всего норм-принципов и норм-целей, закладывающих ценностно-смысловые (аксиологические) основы соответствующего регулирования. Кроме того, важно продумать вектор усиления общественных элементов в сфере государственного и муниципального контроля. Сформулирован ряд конкретных предложений по дополнению положений Федеральных законов «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», «О парламентском контроле» и иных законодательных актов. Реализация изложенных законотворческих идей позволит в большей степени раскрыть потенциал партнерской и сервисной модели контрольно-надзорной деятельности и существенно повысить уровень доверия к ней со стороны гражданского общества и бизнеса.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор); муниципальный контроль; общественный контроль; парламентский контроль; совершенствование государственного управления; регулирование контрольно-надзорной деятельности; цифровизация в сфере контроля и надзора; системность законодательства о контроле и надзоре; контрольно-надзорная деятельность; сервисная модель контрольно-надзорной деятельности.

© Спиридонов А. А., 2023

* Спиридонов Андрей Алексеевич, заместитель директора департамента обеспечения регуляторной политики Правительства Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент
Краснопресненская наб., д. 2, стр. 2, г. Москва, Россия, 103274
9691043@gmail.com

Для цитирования: Спиридонов А. А. О системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле: конституционно-правовые аспекты в русле развития механизмов государственного управления в России // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 21–33. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.021-033.

Consistency of Legislation on State Control (Supervision), Municipal Control and Public Control: Constitutional Law Aspects in Public Administration Mechanisms Development in Russia

Andrey A. Spiridonov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor; Deputy Director, Regulatory Policy Department, Government of the Russian Federation
nab. Krasnopresnenskaya, d. 2, Moscow, Russia, 103274
9691043@gmail.com

Abstract. Based on the systematic approach, the author shows the key elements of the consistency of legislation on state control (supervision), municipal control and public control and formulates the main integrative properties of the relevant set of legislative acts that allow it to be considered as an integral system in context of constitutional law at the present time. It is noted that in the future, when improving legislation on public control, on the one hand, and on state control (supervision), municipal control, on the other hand, special attention should be paid to further convergence of their basic norms, primarily norms-principles and norms-goals that form value-semantic (axiological) foundations for appropriate regulation. In addition, it is important to think over the vector of strengthening social elements in the sphere of state and municipal control. The author defines several specific proposals to supplement provisions of the Federal Laws «On the Foundations of Public Control in the Russian Federation», «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation», «On Parliamentary Control» and other legislative acts. Implementation of the outlined legislative ideas will facilitate revealing of the potential of the partner and service model of control and supervisory activities and it will significantly increase the level of trust on behalf of civil society and business.

Keywords: state control (supervision); municipal control; public control; parliamentary control; improvement of public administration; regulation of control and supervisory activities; digitalization in the field of control and supervision; consistency of legislation on control and supervision; control and supervisory activities; service model of control and supervisory activities.

Cite as: Spiridonov AA. O sistemnosti zakonodatelstva o gosudarstvennom kontrole (nadzore), munitsipalnom kontrole i obshchestvennom kontrole: konstitutsionno-pravovye aspekty v rusle razvitiya mekhanizmov gosudarstvennogo upravleniya [Consistency of Legislation on State Control (Supervision), Municipal Control and Public Control: Constitutional Law Aspects in Public Administration Mechanisms Development in Russia]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):21-33. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.021-033. (In Russ., abstract in Eng.).

На современном этапе в Российской Федерации создана развитая и соответствующая реалиям времени законодательная база государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного

контроля¹. Она не только охватывает своим регулированием все основные общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности органами публичной власти, уполномоченными

¹ См. подробнее, например: Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2020–2021 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова [и др.] ; Российский союз промышленников и предпринимателей ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : НИУ ВШЭ, 2021. С. 4, 71–74.

организациями и их должностными лицами, общественного контроля в установленных формах, но и закладывает надежные основы для развития многих современных и перспективных механизмов, повышающих эффективность контроля, удобство коммуникаций между контролирующими и контролируруемыми субъектами, что соответствует приоритету выстраивания полноценной партнерской и сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Создание соответствующей законодательной базы стало возможно благодаря весьма продуманной и системной законотворческой политике, которая определяет «основные направления в принятии, отмене или изменении законов»², в рамках которой приоритетное внимание уделялось не только самой задаче построения системного регулирования на основе обновленных идей и правовых подходов, но и постоянному диалогу с представителями бизнеса, науки, широким экспертным сообществом, что позволило «вмонтировать» в систему правового регулирования такие механизмы, которые позитивно воспринимаются самими субъектами, в отношении которых осуществляется контроль и надзор.

Мы последовательно выступаем за необходимость исследования современного государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, прежде всего в их **органичном системном единстве, где публично-властная и общественная составляющие дополняют друг друга**, а кроме того, в общем контексте вопросов совершенствования и повышения качества государственного и муниципального управления в нашей стране.

С позиций такого подхода в ключе конституционно-правового исследования следует обратить внимание на свойство **системности** выстроенной совокупности нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля. Это свойство, на наш взгляд, имеет два важных измерения: во-первых, относится к построению самой совокупности актов, обеспечивая ее целостность и единство, во-вторых, проявляется в эффектах действующих норм в их органичном единстве, позволяющих системе соответствующих правоотношений и практических организационно-правовых механизмов развиваться сообразно предопределяемым этими нормами приоритетам и основным векторам (что мы подробнее отразим далее).

Отметим, что системный подход и рассмотрение тех или иных сфер регулирования через призму категории системности традиционны для отечественной правовой науки.

Исследователи нередко обращаются к системе законодательства, регулирующего те или иные значимые области отношений, в том числе на стыке регулирования конституционного (а также муниципального), административного и иных отраслей права, что характерно для сферы государственного и муниципального управления³, при этом подчеркивается в том числе важность именно *системности* соответствующего законодательства⁴.

Т. Я. Хабриева еще десятилетие назад отмечала: «Становится более сложной структура традиционных отраслей законодательства. В их рамках складываются относительно обособленные подотрасли (например, в сфере конститу-

² Желдыбина Т. А. Законотворческая политика как фактор обеспечения единства российского законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 29.

³ См., например: Комарова В. В. Комплексная система законодательства в сфере энергетики — конституционные основы // Российская юстиция. 2011. № 12. С. 2–5; Вахрамеев Р. Г. Законодательство о конституционном праве на информацию в системе законодательства Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 140–145; Савоськин А. В. Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. 2014. № 12. С. 1420–1429.

⁴ См., например: Бялкина Т. М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2002. № 4.

ционного регулирования — избирательное законодательство и законодательство о правах, свободах и об обязанностях граждан; в административном законодательстве — законодательство о техническом регулировании и т.д.)»⁵. В правовой научный дискурс прочно вошло понятие комплексных правовых образований — комплексных отраслей, межотраслевых комплексных институтов и т.д. Комплексность здесь означает прежде всего наличие свойства системности, объединяющего в единый комплекс группы норм различной отраслевой принадлежности и обусловленного важностью системного правового регулирования той или иной сферы общественных отношений.

Нередко именно отсутствие должной системности в определенной сфере законодательного регулирования становится предметом критики исследователей⁶, что демонстрирует ценность четкого обеспечения системности в регулировании значимых общественных отношений, особенно в сферах, непосредственно влияющих на качество государственного и муниципального управления.

Несомненно, свойством системности в полной мере обладает и комплекс законодательства, регулирующего отношения в сфере осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Автору настоящих строк довелось принять самое непосредственное участие в разработке проектов действующих в настоящее время законов об основах общественного контроля, о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, а также ряда взаимосвязанных с ними законодательных актов. Как с научной, конституционно-правовой, так и с практической точки зрения можно засвидетельствовать, что эти акты в достаточной степени обладают свойством системной взаимосвязанности, обусловленной выделяемым нами конституционно-правовым принципом единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации⁷.

Еще раз подчеркнем, что в Российской Федерации выстроена достаточно развитая система законодательства в сфере контроля и надзора, базовая правовая концепция которой основывается на ключевых конституционных началах, предопределяющих смысл и содержание государственного и муниципального управления в нашей стране. В рамках этой системы действуют Федеральные законы от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»⁸, от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁹, от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁰ и ряд других законодательных

⁵ Хабриева Т. Я. Конституция Российской Федерации и развитие законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 5. С. 4.

⁶ К примеру, в упомянутой работе А. В. Савоськина отмечалось, что «проблема законодательства об обращениях граждан заключается не в обилии актов, регламентирующих право на обращение, а в отсутствии их системы», и подчеркивалось, что «негативным следствием отсутствия системы законодательства об обращениях является принятие “новых” законов об обращениях без их привязки к нормам универсального Федерального закона № 59-ФЗ (“О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”), что породило множественное дублирование» (Савоськин А. В. Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. 2014. № 12. С. 1420–1421).

⁷ См. подробнее: Спиридонов А. А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex russica. 2022. Т. 75. № 6. С. 48–58.

⁸ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 08.05.2013 (первоначальный текст).

⁹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 22.07.2014 (первоначальный текст).

¹⁰ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 31.07.2020 (первоначальный текст).

актов, затрагивающих тот или иной контроль или надзор¹¹. В русле общих конституционных начал в указанных актах регламентированы виды государственного (надзора) и муниципального контроля, а также общественный контроль.

Рассмотрение этих законов не просто как совокупности тематически сопряженных актов, а именно как целостной системы позволяет выделять наличие общих свойств, именуемых **интегративными**. Например, А. Г. Головин, руководствуясь наработками общей теории систем, отмечает, что «основной сущностный признак системы — наличие у нее новых, интегративных свойств, возникающих из единства составляющих систему элементов и не сводящихся к сумме собственных свойств всех этих элементов»¹². Ключевым интегративным свойством законодательства в сфере контроля и надзора, на наш взгляд, можно считать основанное на конституционных принципах полное и всестороннее правовое регулирование всех основных общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности органами публичной власти, уполномоченными организациями и их должностными лицами, а также общественного контроля. Кроме того, интегративным свойством названного законодательства также следует считать то, что именно системная общность соответствующих законодательных актов воплощает идеи и принципы деятельности в сфере контроля и надзора, которые, коррелируя с общей философией современного государственного и муниципального управления, дают прочную ценностно-смысловую основу для функционирования и дальнейшего совершенствования всех видов контроля и надзора в стране в их взаимосвязи.

Вместе с тем, **начала системности в рассматриваемом комплексе законодательных актов следует усиливать** — имеется потенциал для их совершенствования, что позитивно отразится на всем регулировании государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в общем контексте повышения качества государственного и муниципального управления в России.

Прежде всего стоит отметить, что базовый законодательный акт в сфере общественного контроля был принят на несколько лет раньше, нежели ключевой закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, и за эти годы существенно обновились некоторые идейные подходы, более четко обозначились некоторые векторы развития государственного управления, появились и активно внедряются новые концепции, определяющие новую философию и культуру государственного управления, что, в свою очередь, не может не отразиться на развитии общественно-государственного диалога, в том числе в сфере общественного контроля.

Ввиду этого в перспективе, при совершенствовании законодательства об общественном контроле, с одной стороны, и о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, с другой стороны, следует уделить особое внимание **дальнейшему сближению их базовых норм**, прежде всего норм-принципов и норм-целей, закладывающих ценностно-смысловые (аксиологические) основы соответствующего регулирования. Кроме того, важно продумать вектор усиления общественных элементов в сфере государственного и муниципального контроля. На этом мы также акцентируем внимание далее.

Рассматриваемое свойство системности проявляет себя также в последовательном систем-

¹¹ В числе которых Федеральные законы от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Российская газета. 30.12.2008. № 266); от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (Российская газета. 08.04.2011. № 75); от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 04.12.2012).

¹² См.: Головин А. Г. Основы построения и тенденции развития системы избирательного законодательства в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 13.

ном подходе к законотворческой работе в сфере регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Система выстраивалась вокруг концептуально нового законодательного акта — Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Отметим попутно, что в работах некоторых исследователей присутствует критика стилистики построения и изложения правового материала в рамках ключевого законодательного акта о контрольно-надзорной деятельности. Так, А. С. Евдокимов отмечает: «Существенной особенностью Федерального закона № 248-ФЗ, также представляющейся проблемой — и прежде всего для правоприменителей, — является интереснейшая юридическая техника его построения. На наш взгляд, законодатель, работая над текстом Федерального закона, пошел по принципу его максимального усложнения, нагромождения понятий, завуалирования отдельных аспектов». Далее автор пишет: «В целом законодательный акт сложен для восприятия даже специалистами контрольно-надзорной сферы, о неспециалистах (которыми в большинстве случаев являются контролируемые лица) говорить не приходится, хотя доступность надзора, задекларированная в качестве одной из основных целей реформы контрольно-надзорной деятельности, на наш взгляд, должна начинаться с доступности в понимании основного законодательного акта, регламентирующего основы его осуществления»¹³. Отчасти такая обеспокоенность исследователя понятна. Вме-

сте с тем, на наш взгляд, следует учитывать, что, во-первых, усложнение языка и стиля изложения правовых норм является общей объективной тенденцией в современном законотворчестве, и нельзя ее рассматривать исключительно как проблему законодательства о контрольно-надзорной деятельности, а во-вторых, поскольку речь идет не просто об изложении в новом акте уже существовавших ранее правовых конструкций и механизмов, но о создании в рамках рассматриваемого закона принципиально новых подходов, ориентированных в том числе на будущее, то некоторое системное усложнение продиктовано объективной потребностью соответствовать общему процессу повышения сложности системы коммуникаций в сфере контрольно-надзорной практики, информационного общества и социально-экономических процессов в целом. В наше время вряд ли возможно слишком уж упрощенным языком правовых предписаний в достаточно полной мере охватить все нюансы весьма разносторонней, многоаспектной практики. Хотя, безусловно, нельзя отрицать важность соблюдения разумного баланса между детализацией конструкций правовых норм с целью охвата всех значимых аспектов общественных отношений в регулируемой сфере и приоритетом доступности текста акта для понимания правоприменителей и субъектов, деятельность которых подлежит контролю и надзору.

При этом нельзя отрицать, что принятие по своей сути исторического для нашего времени Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» является важным ша-

Автор приходит к выводу, что основным интегративным свойством системы избирательного законодательства в Российской Федерации «является полное и всестороннее правовое регулирование всех основных общественных отношений, складывающихся в процессе подготовки и проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, и в процессе реализации гражданами Российской Федерации принадлежащих им избирательных прав» (Головин А. Г. Указ. соч. С. 29). Подобный подход представляется нам заслуживающим внимания и аналогичным образом может быть применен к рассматриваемой нами общности законодательных актов.

¹³ Евдокимов А. С. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 34–40.

гом на пути развития партнерской и сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в России. Безусловно, сейчас уже можно говорить о значимых положительных результатах применения этого закона. Достаточно упомянуть, что по итогам 2021 г. по сравнению с 2019 г. количество проверок снизилось почти в два раза (с более 1,5 млн до 882 тыс.), что весьма позитивно воспринимается бизнесом и экспертным сообществом, а также, что весьма значимо, дает ощутимые положительные экономические эффекты.

Системность законотворческой работы проявила себя и в части **гармонизации взаимосвязанного законодательства**. Так, параллельно с разработкой Федерального закона № 248-ФЗ велась работа над законом-спутником, которым стал Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”»¹⁴. Им в совокупности внесены изменения в положения более 160 законодательных актов Российской Федерации, направленные на их гармонизацию и корреляцию с новыми нормами о контрольно-надзорной деятельности.

Кроме того, принципиально важно системное взаимное соотношение Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹⁵. Эти законы, по сути, соотносятся как содержащие преимущественно материально-правовые нормы (Федеральный

закон № 247-ФЗ) и нормы процессуального (процедурного) характера (Федеральный закон № 248-ФЗ). Материальная составляющая Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» отвечает на вопрос, что (или соблюдение чего) подлежит проверке в рамках контрольно-надзорной деятельности, в то время как процессуальная (процедурная) составляющая Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» отвечает на вопрос, как, каким образом осуществляется проверка (подробно регламентируя организационные и процедурные вопросы контроля).

В совокупности названные законы образуют единую регулятивную систему, на основе которой выстраивается целое «здание» из огромного количества взаимосвязанных подзаконных нормативных актов федеральных органов, а также законов и подзаконных актов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов.

По мнению А. Н. Шохина, «принятие данных законов представляет собой важный шаг вперед в создании новой, “умной” системы государственного контроля и механизма, препятствующего появлению избыточных требований»¹⁶. С такой оценкой следует согласиться.

Следующий — практически значимый — аспект рассматриваемого свойства системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле, как мы уже отметили выше, проявляется в эффектах действующих норм в их органичном единстве, позволяющих системе соответствующих правоотношений и практических организационно-правовых механизмов

¹⁴ СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4188.

¹⁵ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5006.

Этот Федеральный закон определил правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

¹⁶ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2020–2021. С. 4.

развиваться сообразно предопределяемым этими нормами приоритетам и основным векторам.

Совершенствование как законодательных основ, так и практических механизмов организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности активно продолжается. Эта работа носит постоянный характер, в том числе ведется конструктивный диалог исполнительной и законодательной ветвей власти по вопросам достигнутых результатов и дальнейшего развития подходов к наилучшей организации этой деятельности.

Заместитель Председателя Правительства РФ — руководитель Аппарата Правительства РФ Д. Ю. Григоренко, выступая в рамках «правительственного часа» на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 19 октября 2022 г., отметил, что «Правительство Российской Федерации уделяет повышенное внимание контролю, надзору и совершенствованию функций контрольно-надзорной деятельности», подчеркнув, что и дальше будет вестись работа по совершенствованию этой деятельности¹⁷.

В постановлении Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 02.11.2022 № 492-СФ «О результатах работы по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности», принятом по итогам проведения указанного «правительственного часа», отмечено, что основными направлениями реформирования контрольной

(надзорной) деятельности являются повышение эффективности и результативности контрольной (надзорной) деятельности, снижение административной нагрузки на предприятия и предпринимателей, улучшение делового климата, а также повышение безопасности и качества предоставляемых услуг¹⁸.

При этом практика не развивается сама по себе, в отрыве от нормативных смыслов, заложенных в законодательстве, а напрямую определяется ими. К ключевым векторам, предопределяемым именно базовыми идеями, заложенными в законодательных актах, о которых идет речь в настоящей работе, мы относим, в частности:

- дальнейшее выстраивание полноценной сервисной и партнерской модели контрольно-надзорной деятельности с одновременным совершенствованием эффективного общественно-государственного диалога при осуществлении общественного контроля;

- расширение применения риск-ориентированного подхода как одного из центральных принципиальных начал организации контроля и надзора;

- ориентированность на приоритет профилактического подхода при осуществлении контроля и надзора¹⁹;

- активную цифровизацию сферы контроля и надзора и обеспечение открытости (доступности) информации;

¹⁷ Стенограмма выступления заместителя Председателя Правительства РФ — руководителя Аппарата Правительства РФ Д. Ю. Григоренко в рамках «правительственного часа» на тему «О результатах работы по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности» на 531-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 19 октября 2022 г.

¹⁸ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 02.11.2022 № 492-СФ «О результатах работы по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Этот подход является важной составляющей новой философии контрольно-надзорной деятельности. Как отмечают исследователи, «всё больше в экспертной среде находит поддержку тезис о целостном изменении парадигмы контрольно-надзорной деятельности, направленной прежде всего на создание условий для недопущения нарушений обязательных требований. Безусловно подходы “найти нарушения и наказать” и “не допустить нарушения” имеют принципиальные различия, в том числе в применяемом инструментарии. В экспертной среде данный принцип получил условное название “ноль нарушений”, который заключается в приоритетном обеспечении органами контроля в контролируемой среде условий для добросовестного соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований» (см.: Пахомов А. В. Профилактика рисков как ключевой инструмент контрольно-надзорной деятельности на современном этапе // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 4. С. 41).

— постоянную ориентированность на внедрение новых технологий и подходов в сферу организации контроля и надзора.

Приведем здесь лишь некоторые примеры практических организационно-правовых решений, опыт по внедрению которых весьма важен в рамках этих комплексных направлений в исследуемой сфере. Отметим при этом, что принимаемые решения о тех или об иных параметрах контроля и надзора в настоящее время, как правило, сопровождаются цифровыми нововведениями, сервисами и платформами, облегчающими взаимодействие контролирующих и контролируемых субъектов. По справедливому утверждению А. Б. Усманова, «внедрение цифровых технологий в повседневную деятельность органов контроля» дает «возможность не только повысить эффективность их работы, но и сократить затраты бизнеса на взаимодействие с инспекторами»²⁰. Всё это происходит в общем контексте становления подлинно партнерской, сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Так, Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» была введена процедура обязательного досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, что оптимизировало юрисдикционные взаимоотношения в сфере контрольно-надзорной деятельности. Были установлены единые требования к жалобам, а также сроки их подачи и рассмотрения. При этом в рамках обозначенного нами вектора цифровизации для рассмотрения жалоб в рамках процедуры досудебного обжалования на платформе Государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (ГИС ТОР КНД, URL: <https://tor.knd.gov.ru/>) создана информационная система досудебного обжалования. В свою очередь, на Едином портале государственных и муниципальных услуг запущен сервис «Жалоба на решение контрольных органов», с помощью

которого жалоба подается в электронном виде. Нормативный срок рассмотрения жалоб составляет 20 рабочих дней, при этом фактический срок не превышает 12 рабочих дней.

Еще один пример: как известно, 10 марта 2022 г. был введен мораторий на проверки, распространяющийся как на плановые, так и на внеплановые проверки на всех уровнях контроля (федеральном, региональном и муниципальном) по всей стране. То есть были отменены практически все плановые проверки. При этом параллельно с объявлением такого моратория Правительство РФ озаботилось созданием системы контроля за его соблюдением. В настоящее время этот контроль осуществляется через систему обратной связи от контролируемых лиц, которые имеют возможность пожаловаться на проведение проверок в нарушение моратория. На Едином портале государственных и муниципальных услуг создан сервис подачи соответствующей жалобы. Установленный срок рассмотрения жалоб — 1 рабочий день — строго соблюдается. Контролируется рассмотрение каждой жалобы на нарушение моратория. Таким образом, контролируемое лицо получило реальную возможность выразить свое несогласие с решением контрольного (надзорного) органа и гарантию того, что его мнение будет услышано. Правительство же и контрольно-надзорные органы, в свою очередь, получают оперативную обратную связь от контролируемых лиц, позволяющую понять, соблюдается ли мораторий.

Системность в практическом аспекте проявляется и во взаимосвязи подходов, внедряемых в сферах контрольно-надзорной деятельности и разрешительной деятельности, которая столь же важна в едином механизме государственного и муниципального управления. Так, в области разрешительной деятельности все взаимодействие переведено на Единый портал государственных и муниципальных услуг без необходимости личного посещения различных ведомств. Представляется, что в дальнейшем такой подход

²⁰ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2019 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова [и др.] ; Российский союз промышленников и предпринимателей ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : НИУ ВШЭ, 2020. С. 5.

должен быть максимально распространен на все виды разрешительной деятельности, где это возможно. В частности, 2022 год ознаменовался внедрением цифровых решений в более чем 180 видах разрешительной деятельности. Тенденция заслуживает продолжения.

Приведенные актуальные примеры, отражающие позитивный опыт последних лет, показывают, что системно обновленное законодательство о контрольно-надзорной деятельности придало мощный импульс разработке и внедрению практических организационных, в том числе цифровых, решений, которые вносят существенный вклад в совершенствование государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Российской Федерации.

Обозначенные тенденции ждут дальнейшее развитие. При этом в контексте рассматриваемого здесь аспекта построения законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле с конституционно-правовой точки зрения важно усиление его системности, в том числе через еще большую гармонизацию принципов, на которых базируется все регулирование в указанных сферах отношений — в сферах государственного и муниципального контроля, с одной стороны, и общественного контроля, с другой стороны.

По справедливому суждению Е. А. Осавелюк, «конституционные принципы составляют основу национального права любого государства»²¹. На наш взгляд, ключевым конституционно-правовым принципом, следующим из ряда основополагающих норм Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, на котором базируется современное регулирование в исследуемой сфере, является системное единство государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в государственно-общественном механизме.

С конституционно-правовых позиций представляется, что развитие российской модели контрольно-надзорной деятельности в рамках развития механизмов государственного управ-

ления в России должно идти по пути еще большей гармонизации правовых механизмов организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля с общественным контролем как принципиально важным каналом системного диалога публичной власти и гражданского общества.

Как отмечено выше, в перспективе следует уделить особое внимание, во-первых, дальнейшему сближению норм-принципов и норм-целей в Федеральных законах «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», во-вторых, рациональному внедрению общественных элементов в сферу государственного и муниципального контроля.

В этих целях, прежде всего, стоит в перспективе проработать вопрос о **закреплении на законодательном уровне принципа системного единства общественного контроля, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля**, а также об увязке его с иными видами и сферами контроля и надзора.

С юридико-технической точки зрения соответствующая норма могла бы быть сформулирована в новой части 2 ст. 6 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (а действующие положения стали бы частью 1 указанной статьи — для того, чтобы не нарушать изначально заложенную законодателем логику перечисления принципов, а также ввиду того, что новый предлагаемый принцип выступает, по сути, в качестве межотраслевого или межинституционального принципа права, играющего роль связующего звена с законодательством о других видах контроля).

В свою очередь, в гл. 2 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», где принципы перечислены в отдельных статьях, возможно закрепить принцип системного единства общественного контроля, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, изложив его содержание в новой статье — это

²¹ Осавелюк Е. А. Конституционные принципы — основополагающие правовые идеи или руководящие нормы права? // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 26.

может быть, например, статья 7.1 (непосредственно после ст. 7, раскрывающей ключевой принцип законности и обоснованности) или статья 14.1 (то есть последняя в гл. 2, где последовательно излагаются все принципы).

Кроме того, в статью 3 «Принципы парламентского контроля» Федерального закона № 77-ФЗ «О парламентском контроле» также стоило бы инкорпорировать рассматриваемый связующий принцип, например дополнив ее частью 4 следующего содержания:

«4. Парламентский контроль осуществляется на основе принципа системного единства с общественным контролем, государственным контролем (надзором) и муниципальным контролем, исходя из общности целей, задач и общей направленности на защиту гарантируемых и охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами ценностей».

Необходимо проработать и иные корреспондирующие изменения в законодательных актах, с тем чтобы обеспечить достаточный охват указанным связующим принципом всех сфер контроля и надзора в Российской Федерации.

Подчеркнем также, что важнейшим конституционным принципом, составляющим одну из основ статуса личности в Российской Федерации, является положение ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В преломлении к исследуемой сфере стоило бы проработать вопрос о том, чтобы более четко прописать данный принцип в законодательстве о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле. Например, часть 1 ст. 10 «Охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц» Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле

в Российской Федерации» можно было бы дополнить соответствующим положением, изложив ее в следующей редакции:

«1. Права и свободы человека и гражданина, являясь непосредственно действующими, определяют смысл и содержание деятельности в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля. При организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля контрольный (надзорный) орган обязан признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц».

В свою очередь, тренды, получившие значимое развитие в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля, следует распространять и на сферу общественного контроля. Дальнейшей предметной проработки в этом ключе заслуживает возможность широкого внедрения риск-ориентированного подхода и приоритетности начал профилактики в общественном контроле.

Весьма важным направлением нам видится расширение четкого закрепления приоритетности профилактических начал. Применительно к государственному контролю М. В. Вошинский, например, отмечает, что «прежде всего задачей государственного контроля является предупреждение нарушений, а уже затем их выявление и пресечение»²². Важно, чтобы в равной мере на законодательном уровне то же самое однозначно читалось и в отношении общественного контроля. Полагаем, что можно было бы рассмотреть вопрос о дополнении перечня принципов общественного контроля из 12 пунктов, закрепленного в ст. 6 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», пунктом 13 следующего содержания:

«13) приоритет профилактической направленности и всестороннего содействия предупреждению нарушений гарантируемых и охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами ценностей».

²² Вошинский М. В. Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства // СПС «КонсультантПлюс». 2021.

Следует проработать вопрос и об **усилении элементов общественного контроля в рамках механизмов государственного и муниципального контроля**. Таким направлением может стать внедрение широких практик участия представителей общественности (например, общественных инспекторов) в соответствующих контрольных мероприятиях. Для этого необходимо предусмотреть статус представителей общественности — граждан, изъявивших желание на добровольной и безвозмездной основе оказывать содействие контролирующим органам (организациям) и их должностным лицам в деятельности, направленной на достижение целей и решение задач государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также четко институционализировать и регламентировать порядок, формы и пределы их участия в контрольно-надзорной деятельности, имея в

виду, что они не наделяются какими-либо государственными или муниципальными полномочиями, а лишь содействуют в соответствующей деятельности. Кроме того, целесообразно продумать внедрение **общественных слушаний** как по содержанию, так и по дальнейшим направлениям развития контрольно-надзорной деятельности.

Реализация изложенных предложений может существенно повысить уровень доверия гражданского общества и бизнеса к контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации и в еще большей степени гармонизировать систему коммуникаций в этой сфере, что будет способствовать повышению качества государственного и муниципального управления в целом и углублению конструктивного общественно-государственного диалога на благо граждан России.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бялкина Т. М.* О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. — 2002. — № 4.
2. *Вахрамеев Р. Г.* Законодательство о конституционном праве на информацию в системе законодательства Российской Федерации // Российский юридический журнал. — 2013. — № 3.
3. *Вошинский М. В.* Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства // СПС «КонсультантПлюс». — 2021.
4. *Головин А. Г.* Основы построения и тенденции развития системы избирательного законодательства в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.
5. *Евдокимов А. С.* Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. — 2022. — № 2.
6. *Желдыбина Т. А.* Законотворческая политика как фактор обеспечения единства российского законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 8.
7. *Комарова В. В.* Комплексная система законодательства в сфере энергетики — конституционные основы // Российская юстиция. — 2011. — № 12.
8. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2020–2021 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова [и др.]; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : НИУ ВШЭ, 2021.
9. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2019 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова [и др.]; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : НИУ ВШЭ, 2020.
10. *Осавельюк Е. А.* Конституционные принципы — основополагающие правовые идеи или руководящие нормы права? // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 1.

11. Пахомов А. В. Профилактика рисков как ключевой инструмент контрольно-надзорной деятельности на современном этапе // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. — 2022. — № 4.
12. Савоськин А. В. Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. — 2014. — № 12.
13. Спирidonov A. A. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 6.
14. Хабриева Т. Я. Конституция Российской Федерации и развитие законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2012. — № 5.

Материал поступил в редакцию 12 декабря 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Byalkina T. M. O sistemnosti zakonodatelnogo regulirovaniya mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2002. — № 4.
2. Vakhrameev R. G. Zakonodatelstvo o konstitutsionnom prave na informatsiyu v sisteme zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2013. — № 3.
3. Voshchinskiy M. V. Zashchita prav predprinimateley pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipalnogo kontrolya s uchetom novykh polozheniy federalnogo zakonodatelstva // SPS «KonsultantPlyus». — 2021.
4. Golovin A. G. Osnovy postroeniya i tendentsii razvitiya sistemy izbiratel'nogo zakonodatelstva v Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2005.
5. Evdokimov A. S. Federalnyy zakon «O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i munitsipalnom kontrole v Rossiyskoy Federatsii»: organizatsionno-pravovoy analiz // Administrativnoe pravo i protsess. — 2022. — № 2.
6. Zheldybina T. A. Zakonotvorcheskaya politika kak faktor obespecheniya edinstva rossiyskogo zakonodatelstva // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie. — 2015. — № 8.
7. Komarova V. V. Kompleksnaya sistema zakonodatelstva v sfere energetiki — konstitutsionnye osnovy // Rossiyskaya yustitsiya. — 2011. — № 12.
8. Kontrolno-nadzornaya i razreshitelnaya deyatel'nost v Rossiyskoy Federatsii. Analiticheskiy doklad — 2020–2021 / S. M. Plaksin (ruk. avt. kol.), I. A. Abuzyarova [i dr.]; Rossiyskiy soyuz promyshlennikov i predprinimateley; Nats. issled. un-t «Vysshaya shkola ekonomiki». — M.: NIU VShE, 2021.
9. Kontrolno-nadzornaya i razreshitelnaya deyatel'nost v Rossiyskoy Federatsii. Analiticheskiy doklad — 2019 / S. M. Plaksin (ruk. avt. kol.), I. A. Abuzyarova [i dr.]; Rossiyskiy soyuz promyshlennikov i predprinimateley; Nats. issled. un-t «Vysshaya shkola ekonomiki». — M.: NIU VShE, 2020.
10. Osavelyuk E. A. Konstitutsionnye printsipy — osnovopolagayushchie pravovye idei ili rukovodyashchie normy prava? // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2022. — № 1.
11. Pakhomov A. V. Profilaktika riskov kak klyuchevoy instrument kontrolno-nadzornoй deyatel'nosti na sovremennom etape // Munitsipalnoe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie. — 2022. — № 4.
12. Savoskin A. V. Sistema zakonodatelstva ob obrashcheniyakh grazhdan // Lex russica. — 2014. — № 12.
13. Spiridonov A. A. Sistemnoe edinstvo gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i obshchestvennogo kontrolya kak konstitutsionno-pravovoy printsip // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 6.
14. Khabrieva T. Ya. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii i razvitie zakonodatelstva // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya. — 2012. — № 5.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.034-049

В. С. Голещихин*

Проект новой кодификации административно-деликтного законодательства: проблемы терминологии, дефекты структурирования и другие недостатки

Аннотация. Подготовленные Минюстом России и прошедшие общественное обсуждение в 2020 г. проекты материального и процессуального кодексов об административных правонарушениях являются шагом вперед в развитии законодательства. Вместе с тем, разработчики проектов во многих вопросах оказались скованы инерцией мышления и законодательной практики, в результате чего перенесли в проекты ряд недостатков действующего КоАП РФ. Помимо этого, проекты содержат множество собственных серьезных дефектов. Принципиальной ошибкой авторов проектов КоАП РФ и ПКоАП РФ является отказ от заимствования аналогичных конструкций из близких отраслей законодательства — уголовного и уголовно-процессуального. В результате в проекте материального КоАП отсутствуют категории административных правонарушений, четкие и понятные правила назначения административных наказаний при совокупности правонарушений, а в проекте Процессуального КоАП задачей производства объявлено установление объективной истины (чего нет даже в уголовном процессе!) и нет назревшего упрощенного порядка рассмотрения дел. Рассмотрение судами дел об административных правонарушениях предлагается и впредь не признавать судопроизводством. Предусмотренное проектом ПКоАП РФ раздельное регулирование порядка рассмотрения дел судами и другими органами административной юрисдикции является принципиальной ошибкой и, помимо того, изобилует во многом произвольными различиями в регулировании одних и тех же вопросов и даже в изложении аналогичных норм. Проекты имеют большое количество юридико-технических недостатков (никому не нужная двойная нумерация статей, включение массива процессуальных норм в проект материального КоАП РФ и др.). Очевидна необходимость самой серьезной доработки законопроектов, причем на этот раз максимально открыто и с привлечением признанных профессионалов в сфере административной ответственности и административного процесса.

Ключевые слова: административное правонарушение; административная ответственность; кодекс об административных правонарушениях; материальные нормы; процессуальные нормы; категории административных правонарушений; орган административной юрисдикции; судопроизводство; упрощенный порядок рассмотрения дел; юридическая техника.

© Голещихин В. С., 2023

* *Голещихин Вадим Сергеевич*, администрация Каргасокского сельского поселения Каргасокского района Томской области
ул. Пушкина, д. 31, с. Каргасок, Томская область, Россия, 636700
forvip@mail.ru

Для цитирования: Голещихин В. С. Проект новой кодификации административно-деликтного законодательства: проблемы терминологии, дефекты структурирования и другие недостатки // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 34–49. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.034-049.

Draft Codification of Administrative and Tort Legislation: Problems of Terminology, Defects of Structure and other Drawbacks

Vadim S. Goleshchikhin, Administration, Kargasokskiy rural settlement, Kargasokskiy District, Tomsk Region
ul. Pushkina, d. 31, Kargasok, Tomsk Region, Russia, 636700
forvip@mail.ru

Abstract. The drafts of substantive and procedural codes on administrative offenses prepared by the Ministry of Justice of the Russian Federation and subjected to public discussion in 2020 constitute a step forward in the development of relevant legislation. At the same time, the draft code developers were constrained in many issues by the thinking inertia and legislative practice, as a result of which they transferred a number of shortcomings of the current Administrative Code of the Russian Federation to the drafts. In addition, the drafts contain many serious drawbacks. The refusal of the codes' drafters to adopt similar constructions from close branches of legislation — criminal and criminal procedure — result in the fundamental failure of the authors of the draft Administrative Code of the Russian Federation and the Procedural Administrative Code of the Russian Federation. As a result, the draft of the substantive Administrative Code lacks categories of administrative offenses, clear and understandable rules for imposing administrative penalties for a combination of offenses; the draft Procedural Administrative Code declares establishing of objective truth (which is not included even in the criminal process!) as its objective; there is no overdue simplified procedure for considering cases. The paper substantiates the suggestion to proceed not to recognize as judicial proceedings consideration of administrative cases by courts. The separate regulation of the procedure for consideration of cases by courts and other bodies of administrative jurisdiction provided for by the draft Procedural Administrative Code of the Russian Federation represents a fundamental mistake and, in addition, it abounds in largely arbitrary differences in the regulation of the same issues and even in the presentation of similar norms. The drafts have a large number of legal and technical shortcomings (unnecessary double numbering of articles, inclusion of an array of procedural norms in the draft of the substantive Administrative Code of the Russian Federation, etc.). There is an obvious need for the most serious revision of the draft laws, and this time revision has to be done as openly as possible and with the involvement of recognized professionals in the field of administrative responsibility and administrative procedure.

Keywords: administrative offense; administrative responsibility; code of administrative offenses; material norms; procedural norms; categories of administrative offenses; administrative jurisdiction body; judicial proceedings; simplified procedure for the consideration of cases; legal technique.

Cite as: Goleshchikhin VS. Proekt novoy kodifikatsii administrativno-deliktnogo zakonodatelstva: problemy terminologii, defekty strukturirovaniya i drugie nedostatki [Draft Codification of Administrative and Tort Legislation: Problems of Terminology, Defects of Structure and other Drawbacks]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):34-49. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.034-049. (In Russ., abstract in Eng.).

Уже достаточно давно стало понятно, что действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹ нуждается в замене. За 20 лет, прошедших

с момента его введения в действие, было принято около 750 федеральных законов, которыми в названный Кодекс были внесены изменения (т.е. в среднем 37 законов (!) об изменениях в

¹ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

год). Помимо низкого качества работы законодателя, такое запредельное количество поправок говорит как о наличии массы недостатков действующего КоАП РФ, так и о невозможности кардинального улучшения этого Кодекса без принятия нового административно-деликтного законодательства.

После отклонения Государственной Думой в 2018 г. двух внесенных в 2015 г. проектов нового КоАП РФ² Правительством РФ была образована Межведомственная рабочая группа по подготовке нового кодекса³. Вскоре эта рабочая группа представила Концепцию нового КоАП РФ⁴, на основе которой Минюстом России были подготовлены проект материального КоАП РФ⁵ и проект Процессуального КоАП РФ⁶. В 2020 г. указанные проекты дважды выносились на общественное обсуждение, после чего работа над ними вновь сосредоточилась в кулуарах органов власти, и с тех пор нет никаких новостей о судьбе данных проектов.

Ознакомление с законопроектами показывает, что помимо несомненных достоинств проекта КоАП РФ (совершенствование и развитие отдельных норм и институтов, попытка упорядочить Особенную часть) и проекта ПКоАП РФ (выделение процессуальных норм в отдельный кодекс, совершенствование принципов, цифровая трансформация производства, регламентация вопросов реабилитации и др.) разработчики этих проектов во многих вопросах оказались скованы инерцией мышления и законодательной практики и даже не попытались решить ряд назревших проблем, присущих действующему КоАП РФ. Для разработанных Минюстом России проектов характерны все те же пороки, что и для большинства других правительственных законопроектов: скрытый (келейный) процесс разработки, полное отсутствие сведений о конкретных лицах, «причастных» к разработке данных проектов, и о суммах затраченных на это бюджетных средств. Неудивительно, что проекты изобилуют массой серьезных дефектов, часть из которых скопированы из действующего КоАП РФ, а другая часть привнесена разработчиками.

Новая кодификация открывает окно возможностей для замены достаточно длинного термина «административное правонарушение» новым термином, который состоял бы из одного краткого (и по возможности благозвучного) слова. В идеале такой термин должен позволять сформулировать наименование новых материального и процессуального кодексов об административных правонарушениях так, чтобы слово «кодекс» оказалось бы в наименованиях на втором, а не на первом месте (по аналогии с наименованиями большинства других кодексов). Уверены, что если собрать группу из ведущих специалистов-административистов (в том числе специалистов по административному праву зарубежных стран), специалистов по истории государства и права России, ведущих филологов, то они смогут создать такой термин либо «с нуля», используя безграничный потенциал русского языка, либо на основе древнерусского слова или иностранного термина. Вскоре после законодательного признания новый термин прочно войдет в оборот. К сожалению, такой вопрос даже не ставится ни учеными, ни тем более федеральными органами власти. А между тем в масштабах страны подобное упрощение терминологии приведет к значительной экономии как ресурсов, так и времени.

В «традициях» действующего КоАП РФ в проектах КоАП и ПКоАП сохранена двойная нумерация статей (по номеру главы и номеру статьи внутри главы). Такое решение было применено в КоАП РФ в 2001 г. для дополнения глав Особенной части новыми статьями, с продолжением нумерации статей соответствующей главы. Но, как показала практика, за время действия указанного Кодекса значительное число новых статей (более 170) было дополнено не в конце глав Особенной части, а в начале и в середине, что повлекло появление статей с тройной нумерацией, например 6.1.1, 6.9.1. Кроме того, новые статьи включались и в другие разделы КоАП РФ, где почти всегда эти статьи получали тройную нумерацию, например ст. 1.3.1, 2.6.2, 25.5.1. Такая сложная нумерация значительно

² Законопроекты № 703192-6 и № 917598-6 (см.: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/>).

³ Распоряжение Правительства РФ от 04.04.2019 № 631-п // СЗ РФ. 2019. № 15. Ст. 1800.

усложняет восприятие текста закона и работу с ним, особенно когда речь идет о многочисленных перечнях статей (например, в ст. 23.1 КоАП РФ).

Таким образом, двойная нумерация статей даже в действующем КоАП РФ совершенно не оправдала себя. Следует учитывать и то, что в отличие от начала 2000-х гг., когда шли масштабные реформы во всех сферах и происходило значительное обновление законодательства, сейчас ситуация более стабильна, в связи с чем представляется, что Особенная часть нового КоАП РФ не будет ежегодно дополняться десятками новых статей. Соответственно, в двойной нумерации статей в проекте КоАП РФ нет никакой необходимости и она должна быть заменена на традиционную сплошную (сквозную) нумерацию.

Еще меньше двойная нумерация статей нужна в Процессуальном КоАП РФ, который не содержит составы конкретных административных правонарушений, а значит, изначально не предполагается регулярное дополнение указанного Кодекса множеством новых статей. В связи с этим двойная нумерация статей проекта ПКоАП РФ не несет абсолютно никакой практической пользы, а лишь усложняет его нумерацию и также должна быть заменена традиционной сплошной нумерацией статей.

Не претендуя на всеобъемлющее исследование, остановимся на некоторых недостатках проекта материального КоАП РФ.

Административная ответственность имеет много общего с уголовной ответственностью. «Единая правовая природа административной и уголовной противоправности... сближает административную и уголовную юридическую ответственность и в материальном, и в процес-

суальном аспектах...»⁷, «...уголовная и административная ответственность по своему характеру является карательной. Их объединяют правовые корни противоправности, а разделяет степень опасности уголовной противоправности...»⁸. Не случайно правовое регулирование многих вопросов административной ответственности сходно с уголовным и уголовно-процессуальным законодательством (формы вины; обстоятельства, исключающие общественную вредность деяния; правила назначения административных наказаний; обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении; доказательства и доказывание; рассмотрение дел об административных правонарушениях). Но зачастую регулирование аналогичных вопросов в законодательстве об административных правонарушениях бесосновательно упрощено и фрагментировано по сравнению с уголовным и уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации. К примеру, в КоАП РФ есть такие основания освобождения от административной ответственности, как крайняя необходимость и невменяемость, но почему-то нет таких обстоятельств, как необходимая оборона и исполнение приказа или распоряжения. Непонятно, что мешает законодателю заимствовать для административно-деликтного законодательства из УК РФ⁹ нормы о категориях правонарушений, правила назначения наказаний по совокупности преступлений и по совокупности приговоров.

Обратимся к регламентации категорий административных правонарушений в проекте КоАП РФ. Используемый в проекте в целях выделения грубых правонарушений, определения сроков давности привлечения к административной ответственности и в других целях

⁴ URL: <http://government.ru/news/36971/> (дата обращения: 25.07.2022).

⁵ Кодекс РФ об административных правонарушениях : проект // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения: 25.07.2022).

⁶ Процессуальный кодекс РФ об административных правонарушениях : проект // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102945> (дата обращения: 25.07.2022).

⁷ Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография. М. : Норма, Инфра-М, 2012. С. 298.

⁸ Серков П. П. Указ. соч. С. 299.

⁹ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

сложный и несовершенно способ выделения категорий административных правонарушений путем перечисления отраслей законодательства или объектов посягательства никуда не годится¹⁰ (даже с учетом заметного усовершенствования по сравнению с действующим КоАП РФ). Поэтому очевидна объективная необходимость не ограничиваться одним лишь выделением грубых административных правонарушений, а ввести несколько четко разграниченных категорий административных правонарушений.

Самый простой и эффективный критерий такого разграничения давно используется уголовным законодательством — это выделение категорий правонарушений в зависимости от строгости наказания, предусмотренного за их совершение. Невозможно понять, почему этот критерий упорно отрицается как законодателем, так и разработчиками всех проектов кодексов об административных правонарушениях. И действительно, если, к примеру, самый строгий вид и размер наказания для граждан за грубое правонарушение — это штраф в размере нескольких тысяч рублей (например, ч. 1 ст. 41.3, ч. 1 ст. 41.4 проекта КоАП РФ), то нет смысла относить такое правонарушение к грубым и устанавливать по нему длительный срок давности. С другой стороны, если за нарушение законодательства, не отнесенное в ст. 2.3 проекта КоАП РФ к грубым, предусмотрено наказание в виде штрафа в размере нескольких сотен тысяч рублей (например, ч. 4 ст. 30.38, ч. 10 ст. 33.2 проекта КоАП РФ), то такое правонарушение следовало бы отнести к грубым и установить для него длительный срок давности. Тот факт, что авторы проекта КоАП РФ, к сожалению, не прислушались к рекомендациям ученых и не перенесли признаки субъектов правонарушений из санкций в диспозиции статей Особенной части¹¹, не препятствует выделению категорий

административных правонарушений предлагаемым способом.

Большинство санкций статей Особенной части УК РФ предусматривают наказание в виде лишения свободы, которое является одним из самых строгих видов уголовных наказаний. В отличие от этого, самый распространенный вид наказания в санкциях статей Особенной части как действующего КоАП РФ, так и проекта КоАП РФ, — это штраф, который является одним из самых мягких видов административных наказаний. Всего в Особенной части проекта КоАП РФ более 1,8 тыс. составов административных правонарушений, из них мы насчитали лишь 24 состава, по которым не предусмотрено наказание в виде штрафа (например, ч. 3 ст. 10.34, ч. 2 ст. 16.4, ч. 2 ст. 17.42 проекта КоАП РФ). При этом соблюдается логичная закономерность, когда при наличии в санкции, наряду со штрафом, также более строгих видов наказаний размер штрафа, как правило,кратно выше, чем в санкциях статей, где штраф является единственным видом наказания. В связи с этим выделение категорий административных правонарушений следует осуществить исключительно в зависимости от размера административного штрафа, что не составит никакой сложности.

Что касается упомянутого относительно небольшого числа составов правонарушений, за которые проектом КоАП РФ не предусмотрено наказание в виде штрафа, то для них потребуются специальная норма. Указанные правонарушения не являются безобидными, но в то же время не являются и наиболее опасными. С учетом этих обстоятельств правонарушения, за совершение которых не предусмотрено наказание в виде штрафа, необходимо отнести к правонарушениям средней категории, т.е. не к «небольшой тяжести», но и не к тяжким.

Согласно упрямо игнорируемой законодателем правовой позиции Конституционного

¹⁰ См., например: Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 47.

¹¹ Подробнее см.: Попугаев Ю. И. Основные концептуальные положения по разработке Общей и Особенной частей нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 22.

Суда РФ¹² срок давности по административным правонарушениям не может превышать срок давности по преступлениям. Но в ст. 3.31 проекта КоАП РФ предусмотрены, в частности, сроки 3 года и 6 лет. Минимальный срок давности в УК РФ — 2 года (за преступления небольшой тяжести — п. «а» ч. 1 ст. 78 УК РФ). Годичный срок давности для самых мелких правонарушений, за которые предусмотрен штраф в размере 500 руб., избыточен. Столь же избыточен и срок давности продолжительностью 6 лет — равный сроку давности за преступления средней тяжести. Следует установить три категории административных правонарушений и соответствующие им сроки давности: 6 месяцев, 1 год и 2 года. Представляется, что отказ от длительных сроков давности может быть в полной мере компенсирован восстановлением в ст. 3.31 проекта КоАП РФ нормы о приостановлении течения срока давности на период рассмотрения жалобы на постановление по делу (которая была в первой версии проекта, опубликованной в январе 2020 г.¹³).

Поскольку помимо наименования «грубые административные правонарушения», пожалуй, невозможно придумать ни одно подходящее название для других категорий, следует использовать опыт законодательства о судостроительстве, когда при невозможности дать географические наименования судебным округам и расположенным в них судам эти округа и суды назвали по номерам. Точно так же и категории административных правонарушений следует назвать «первой категории», «второй категории», «третьей категории».

Введение категорий административных правонарушений позволило бы кардинально упростить нормы проекта КоАП РФ о сроках давности, заменив громоздкие перечни законодательства и объектов посягательства указанием на ту или иную категорию административных

правонарушений. Кроме того, в случае введения категорий административных правонарушений можно было бы более просто и единообразно сформулировать ряд норм о правилах назначения наказаний, об освобождении от административной ответственности, о полномочиях судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Разработчики проекта КоАП РФ перенесли в него из КоАП РФ 2001 г. ряд неудачных норм о назначении наказания, по необъяснимым причинам отказавшись (так же как и в вопросе категорирования правонарушений) от заимствования аналогичных уголовно-правовых конструкций.

Так, в ч. 4 ст. 3.30 проекта КоАП РФ сохранена в неизменном виде неясная норма ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ 2001 г. о порядке назначения наказания при совершении лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями. А именно: в таком случае «административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания». Данная норма не позволяет ответить на вопрос, какие решения должен принять орган административной юрисдикции по двум делам в отношении одного лица, если в обоих случаях санкция статьи предусматривает штраф в фиксированном размере в качестве единственного вида наказания.

Столь же неудачна и формулировка ч. 7 ст. 3.30 проекта КоАП РФ, предусматривающая возможность за несколько однородных административных правонарушений назначить наказание «как за совершение одного правонарушения по правилам, предусмотренным настоящим Кодексом». Что указывать в резолютивной части

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валуевой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова» // СЗ РФ. 2010. № 29. Ст. 3983.

¹³ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=99059> (дата обращения: 25.07.2022).

постановления по каждому делу (или должно быть только одно дело?) — также совершенно неясно.

В связи с этим необходимо в ч. 4 и 7 ст. 3.30 проекта КоАП РФ прямо указать, что вначале следует назначить наказание по делу о правонарушении с самым строгим наказанием, а по остальным делам необходимо ограничиваться ранее назначенным наказанием.

Но более эффективным решением (которое охватит и случаи, когда подобные дела поступают на рассмотрение разных органов) было бы включение в гл. 3 КоАП РФ правил назначения административных наказаний по «совокупности правонарушений» и по «совокупности постановлений» в зависимости от категорий административных правонарушений — по аналогии с правилами назначения наказания по совокупности преступлений и по совокупности приговоров, предусмотренными статьями 69 и 70 УК РФ.

Еще одна проблема, которая может достаться новому КоАП РФ «в наследство» от действующего, — это регламентация вопроса о привлечении к административной ответственности юридического лица, или только его руководителя (отдельных работников) в качестве должностных лиц, или и того и другого. В статье 2.11 проекта КоАП РФ, как и в гл. 2 КоАП РФ 2001 г., нет почти никаких формализованных критериев принятия решения по данному вопросу уполномоченным на составление протокола должностным лицом. Это позволяет субъектам административной юрисдикции по своему усмотрению (произвольно) делать такой выбор, т.е. названная норма содержит очевидный очень мощный коррупциогенный фактор, который, несомненно, должен быть устранен.

Требует доработки и регламентация предусмотренных проектом КоАП РФ механизмов замены административного наказания более мягким и более строгим видом наказания.

Так, в санкциях ч. 3 ст. 10.34, ч. 2 ст. 17.42, ч. 4 ст. 21.2 проекта КоАП РФ (и ряда других из вышеупомянутых 24 составов административных правонарушений, за которые не предусмотрено наказание в виде административного штрафа) есть только такие виды наказаний, как обязательные работы, административный арест,

лишение права заниматься деятельностью, связанной с управлением транспортными средствами. Ни в Общей, ни в Особенной части проекта КоАП РФ нет ответа на вопрос, какое решение должен принять юрисдикционный орган в случае, если виновному лицу в силу ограничений, установленных соответственно в ч. 2 ст. 3.23, ч. 2 ст. 3.25 и ч. 3 и 4 ст. 3.17 проекта КоАП РФ, не может быть назначен ни один из предусмотренных санкциями перечисленных статей видов наказаний.

Разумеется, можно (по аналогии с конструкциями санкций ст. 9.3, ч. 3 ст. 21.26 и ч. 4 ст. 34.30 проекта КоАП РФ) дополнить санкции вышеперечисленных статей оговоркой о назначении административного штрафа лицам, к которым не могут быть применены иные предусмотренные санкцией статьи виды наказаний, но такой способ не эффективен. Оптимальным решением было бы дополнение гл. 3 проекта КоАП РФ статьей, предусматривающей замену административного наказания более мягким видом административного наказания в случае, если ни один из предусмотренных санкцией статьи Особенной части проекта КоАП РФ видов административных наказаний не может быть назначен виновному лицу. В той же статье необходимо (вместо множества оговорок в санкциях статей Особенной части) регламентировать общей нормой правила замены наказания в виде лишения права заниматься деятельностью, связанной с управлением транспортными средствами, в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фотосъемки, видеозаписи, — представляется, что размер штрафа в таких случаях следует определять пропорционально сроку лишения права, предусмотренному санкцией соответствующей статьи. В такой новой статье следует предусмотреть также замену наказания более мягким в случаях, аналогичных перечисленным в ст. 4.6 проекта КоАП РФ, а последнюю статью исключить, поскольку она зачем-то предусматривает полное освобождение от отдельных видов административных наказаний в случае невозможности их исполнения.

Что касается совершенствования порядка замены административного наказания в случае его неисполнения более строгим видом наказания, обращает на себя внимание часть 4 ст. 34.30 проекта КоАП РФ, которая за уклонение от отбывания обязательных работ предусматривает ответственность в виде административного ареста или (для лиц, в отношении которых не может применяться административный арест) в виде административного штрафа. В случае уклонения от отбывания обязательных работ более эффективным механизмом представляется не возбуждение нового дела об административном правонарушении, а замена наказания в виде обязательных работ на административный арест — по аналогии с предусмотренной статьей 4.11 проекта КоАП заменой не исполненного в полном объеме административного штрафа, назначенного физическому лицу, другим видом административного наказания вплоть до обязательных работ. В противном случае, если гражданин будет упорно отказываться от отбывания обязательных работ, органам административной юрисдикции придется длительное время вновь и вновь привлекать такого гражданина к ответственности по ч. 4 ст. 34.30 КоАП РФ. Кроме того, очевидна явная неэффективность закона в случае, если наказание в виде штрафа не исполняется гражданином, у которого нет имущества и доходов и которому не могут быть назначены ни обязательные работы, ни административный арест. Следует предусмотреть в проекте соответствующие меры, например освобождение от административной ответственности и возбуждение дела о банкротстве физического лица.

Довольно туманна и явно несет в себе коррупциогенные риски формулировка п. 1 ст. 4.4 проекта КоАП РФ об освобождении лица от административного штрафа в случае, если уплата штрафа может повлечь за собой невоз-

можность исполнения лицом обязанности, за неисполнение которой оно привлекается к административной ответственности. Более того, наличие такого основания освобождения от административного наказания фактически отменяет, к примеру, административную ответственность за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних детей обязанностей по их содержанию и воспитанию (ст. 9.1 проекта КоАП РФ), поскольку очевидно, что уплата административного штрафа родителями, привлекаемыми к ответственности за отсутствие в квартире продуктов питания для детей и (или) игрушек, детской одежды и т.п., может повлечь за собой невозможность приобретения родителями перечисленных вещей.

Теперь перейдем к недостаткам проекта Процессуального КоАП РФ.

Несмотря на то что в пояснительной записке разработчики признали, что суды могут разрешать дела только посредством судопроизводства, а не в каких-либо иных процедурных формах, в проекте так и не появился термин «судопроизводство». Совершенно справедливо утверждение В. Е. Севрюгина о том, что «поставленная в Концепции [нового КоАП РФ] цель о приведении судебной процедурной системы к единообразию и разрешению дел об административных правонарушениях в соответствии с требованиями Конституции РФ осталась нереализованной»¹⁴.

Пора официально признать рассмотрение судами дел об административных правонарушениях частью административного судопроизводства (наряду с рассмотрением дел по правилам КАС РФ¹⁵ и разд. III АПК РФ¹⁶). Такой шаг не будет противоречить нормам КАС РФ, поскольку названный Кодекс не признает себя единственным законом, регламентирующим порядок административного судопроизводства (ч. 1 ст. 2 КАС РФ).

¹⁴ Цит. по: Каплунов А. И., Ухов В. Ю. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. 2020. № 9. С. 153.

¹⁵ СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

¹⁶ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

Поправка, внесенная в п. «о» ст. 71 Конституции РФ в 2014 г.¹⁷, отнесла всё процессуальное законодательство к ведению Российской Федерации. Последующее отсутствие реакции федеральных властей на сохранение субъектами РФ в силе ранее принятых законов, содержащих административно-процессуальные нормы, позволяет утверждать, что авторы конституционной поправки отнесли административно-процессуальное законодательство к ведению Российской Федерации по ошибке, а не целенаправленно (либо, что еще хуже, авторы поправки искренне уверены, что нормы ст. 71 и 72 Конституции РФ соотносятся как общая и специальная). Тем не менее с вступлением в силу этой поправки пункт «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в части отнесения административно-процессуального законодательства к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации фактически утратил силу исходя из принципа приоритета последующего закона перед предыдущим.

Что касается разработчиков проекта ПКоАП РФ, то они, по всей видимости, руководствовались как раз пунктом «о» ст. 71 Конституции РФ и в полном соответствии с ним не включили в проект ПКоАП РФ полномочия субъектов РФ по правовому регулированию порядка производства по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем очевидно, что на практике после вступления в силу Процессуального КоАП РФ за субъектами РФ сохраняются полномочия, перечисленные в п. 2–6 ч. 1 ст. 1.3.1 действующего КоАП РФ (объективно необходимые и прямо закрепленные в ст. 42.2, ч. 2 ст. 42.3, ст. 42.5 проекта КоАП РФ), а значит, конституционному законодателю всё же следует признать и исправить грубую ошибку, допущенную при внесении в 2014 г. поправки в Конституцию РФ, а в проект ПКоАП РФ необходимо включить статью о полномочиях субъектов РФ.

Как уже было отмечено выше, производство по делам об административных правонарушениях во многом сходно с уголовным судопроиз-

водством. Учитывая это, следует наконец отказаться от «изобретения велосипеда» и заимствовать из УПК РФ¹⁸ те конструкции, которые объективно не требуют иной регламентации и были бы полезны в производстве по делам об административных правонарушениях.

Так, УПК РФ 2001 г. исключил установление объективной истины из числа задач уголовного судопроизводства, но в КоАП РФ 2001 г. такая задача сохранилась; мало того, ее предлагается сохранить и в дальнейшем, перенеся в неизменном виде в ст. 1.3 проекта ПКоАП РФ. Но если в уголовном судопроизводстве, в большей степени затрагивающем права граждан, давно решено отказаться от объективной истины, то почему она должна сохраняться в более «простом» по сравнению с уголовным судопроизводством производстве по делам об административных правонарушениях? Почему бы не утвердить единообразие в формулировании задач уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях? Тем более что объективная истина недостижима. Формулировки ст. 6 УПК РФ в равной мере применимы к производству по делам об административных правонарушениях, и именно такие формулировки (с соответствующей заменой терминов) следует включить в ст. 1.3 проекта ПКоАП РФ.

В производстве по делам об административных правонарушениях давно используется ряд заимствованных из уголовного судопроизводства наименований участников: потерпевший, свидетель, понятой. Следует проявить последовательность в этом вопросе и переформулировать чрезвычайно громоздкие и неуклюжие наименования некоторых других участников производства по делам об административных правонарушениях по аналогии с уголовным судопроизводством:

— термин «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении» заменить термином «административно обвиняемый»;

¹⁷ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

¹⁸ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

— термины «должностное лицо (представитель органа), возбуждившее дело об административном правонарушении, должностное лицо (представитель органа), вынесшее постановление по делу об административном правонарушении» заменить термином «административный обвинитель».

Это существенно упростит и сократит как формулировки норм закона, так и тексты правоприменительных актов, а значит, сделает их более удобными для восприятия.

Авторам проекта ПКоАП РФ не помешало бы почерпнуть из УПК РФ и некоторые юридико-технические решения. Так, из 23 статей гл. 1 «Основные положения производства по делам об административных правонарушениях» проекта ПКоАП РФ 9 статей закрепляют принципы производства по делам об административных правонарушениях и 7 статей регламентируют вопросы реабилитации. Напрашивается выделение указанных довольно многочисленных статей в две отдельные главы разд. I ПКоАП РФ: «Принципы производства по делам об административных правонарушениях», которую следует поместить после гл. 1, и «Реабилитация», которую, по аналогии со структурой УПК РФ, следует поместить в самом конце разд. I (при несомненной важности института реабилитации в производстве по делам об административных правонарушениях исчерпывающее регулирование данного института не относится к основным положениям — к таковым может относиться лишь одна общая бланкетная статья о реабилитации). В УПК РФ (как, впрочем, и в большинстве других федеральных законов) имеется отдельная обширная статья с разъяснением используемых понятий, в проекте же ПКоАП РФ разъяснения таких понятий, как «субъекты административной юрисдикции», «прокурор», «близкие родственники», либо вообще отсутствуют, либо разбросаны по примечаниям к различным статьям, что неудобно. Следует дополнить главу 1 проекта

ПКоАП РФ отдельной статьей с разъяснением используемых понятий.

Раз уж мы коснулись вопросов юридической техники, то попутно нельзя не отметить необходимость обеспечить единообразие при изложении прав участников производства по делам об административных правонарушениях: в то время как права свидетеля (ч. 4 ст. 2.5), специалиста (ч. 4 ст. 2.7), эксперта (ч. 4 ст. 2.8), прокурора (ч. 1 ст. 2.10), должностного лица, возбуждившего дело об административном правонарушении (ч. 7 ст. 2.11), изложены в виде перечней из отдельных пунктов, права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 2.1), и потерпевшего (ч. 2 ст. 2.2) перечисляются в одном абзаце через запятую.

В проекте ПКоАП РФ реализована давно высказывавшаяся в литературе идея отдельной регламентации порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях судами и другими органами административной юрисдикции¹⁹ (соответственно разд. II и III проекта ПКоАП РФ). Вызывает сомнения как сама необходимость такой дифференциации по субъекту, рассматриваемому делу, так и качество ее практической реализации в проекте.

По мнению Н. А. Нобель, «...наличие особой процедуры рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении, определенной исключительно для суда, стабилизирует правопорядок и укрепит законность, сформирует принцип правовой определенности и приведет к пониманию, что права и интересы участников производства могут быть осуществлены и защищены в полном объеме»²⁰. Безусловно, совершенствование и детализация судебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях пойдет лишь на пользу, но почему такое совершенствование и детализацию упомянутый и другие авторы призывают осуществить лишь в отношении судебного

¹⁹ См., например: Нобель Н. А. К вопросу о понимании правосудия при рассмотрении судьями судов общей юрисдикции дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 6. С. 28–31.

²⁰ Нобель Н. А. Указ. соч. С. 30.

порядка? Что мешает привести предлагаемые для нового отдельного судебного порядка усовершенствования в существующий единый порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, распространив их тем самым как на суды, так и на другие органы административной юрисдикции? А в рамках этого нового, более совершенного единого порядка рассмотрения дел ввести особенности рассмотрения отдельных категорий дел, но уже не в зависимости от субъекта, рассматривающего дело, а в зависимости от категории административного правонарушения. Содержащееся же в проекте ПКоАП РФ двойное регулирование порядка рассмотрения дел лишено логики. Почему штраф гражданину в размере от 1 до 3 тыс. руб. по ст. 6.3 проекта КоАП РФ за дискриминацию должен назначаться судьей в «усложненном» порядке, а штраф должностному лицу в размере 50 тыс. руб. по ч. 2 ст. 28.1 проекта КоАП РФ за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд может назначаться внесудебным органом административной юрисдикции в «упрощенном» порядке?

Трудно усмотреть не только объективную потребность в таком «раздвоении», но и хоть какую-то практическую пользу. Уместно задаться вопросом, почему вообще считается, что более совершенный (подробный) порядок рассмотрения дел нужен именно применительно к рассмотрению дел судьями, а не применительно к рассмотрению дел органами и должностными лицами? Учитывая высокие требования к кандидатам на должности судей, особые процедуры отбора кандидатов и назначения судей, исключительный статус судей, следует ожидать, что при единой регламентации порядка рассмотрения дел качество и объективность рассмотрения дела судьей будут выше, чем качество и объективность рассмотрения дела органом или должностным лицом (что и наблюдается на практике в настоящее время), поэтому логичнее было бы создание более усложненной и детализированной процедуры рассмотрения дел не для судов, а для органов и должностных лиц. Тем более что по многим делам, рассматриваемым органами и должностными лицами (напри-

мер, антимонопольными органами), в силу их сложности, объема доказательств и суровости наказания, требуется не менее детальная, чем для суда, регламентация процедуры рассмотрения дела.

Помимо сомнительности самой идеи отдельных порядков рассмотрения дел судьями и другими органами административной юрисдикции, ее воплощение в проекте ПКоАП РФ (соответственно гл. 6 и 8) далеко от совершенства. Различия между гл. 6 и 8 проекта ПКоАП РФ во многом парадоксальны — это произвольные различия, не продиктованные объективными обстоятельствами.

Так, предлагаемое авторами проекта ПКоАП РФ регулирование порядка рассмотрения дел судьями и другими органами административной юрисдикции изобилует необоснованными (не имеющими объективных оснований) различиями в регулировании одних и тех же вопросов и даже в изложении аналогичных норм:

1) в гл. 6 проекта ПКоАП РФ нет норм о направлении дела для рассмотрения и общих норм о подготовке дела к рассмотрению, аналогичных соответственно ст. 8.1 и 8.2 проекта ПКоАП РФ;

2) ст. 6.1 и 8.3 проекта ПКоАП РФ по-разному формулируют вопросы, разрешаемые при подготовке дела об административном правонарушении к рассмотрению, — в ст. 8.2 более полный и точный перечень; очевидно, что все перечисленные в ст. 8.2 проекта ПКоАП РФ вопросы актуальны и для производства, осуществляемого органами и должностными лицами;

3) в гл. 6 проекта ПКоАП РФ виды определений, постановлений, выносимых при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, регламентированы в ст. 6.2, виды определений по результатам рассмотрения дела — в ст. 6.11, в то время как в гл. 8 проекта ПКоАП РФ регламентация видов определений, выносимых как при подготовке дела к рассмотрению, так и по результатам рассмотрения, содержится в единой статье о видах определений суда (ст. 8.43). Примечательно, что требования к содержанию определения и порядок его вынесения содержатся только в ст. 6.11, т.е. относятся к определениям по ре-

зультатам рассмотрения дела, а применительно к определениям, выносимым при подготовке к рассмотрению дела органом, должностным лицом, требования к их содержанию и порядку вынесения отсутствуют. Представляется, что в этой части нужно привести гл. 6 и 8 проекта ПКоАП РФ к «единому знаменателю», т.е. в обеих главах должны быть либо две статьи о видах определений (раздельно при подготовке дела к рассмотрению и по результатам рассмотрения), либо одна статья о видах определений. Кроме того, в ст. 6.2 и 6.11 не предусмотрена возможность вынесения определений об объединении дел об административных правонарушениях, о назначении экспертизы, об удовлетворении или об отказе в удовлетворении ходатайств, что, несомненно, является упущением;

4) статьи 6.5 и 8.9 проекта ПКоАП РФ по-разному формулируют порядок рассмотрения дела об административном правонарушении: в ст. 8.9 этот порядок изложен более детально и точно, и нет никаких объективных причин для того, чтобы не изложить ст. 6.5 проекта аналогичным образом;

5) порядок рассмотрения дела судом, содержащийся в ст. 8.10–8.29, ч. 1 и 4 ст. 8.33, ст. 8.34 проекта ПКоАП РФ, в равной мере был бы востребован и при рассмотрении наиболее сложных дел органами и должностными лицами, но в гл. 6 проекта ПКоАП РФ аналогичные нормы или ссылки на перечисленные статьи гл. 8 отсутствуют;

6) во многом не совпадают перечни видов постановлений по делу об административном правонарушении в ст. 6.9 и 8.37 проекта ПКоАП РФ. Так, в п. 1, 3–7 ч. 1 ст. 8.37 и в п. 1, 3, 4, 7–9 ч. 1 ст. 6.9 содержатся одинаковые виды постановлений (если не учитывать различные формулировки одних и тех же видов постановлений в п. 4 ч. 1 ст. 8.37 и п. 4 ч. 1 ст. 6.9, а также в п. 7 ч. 1 ст. 8.37 и п. 9 ч. 1 ст. 6.9 проекта ПКоАП РФ). Имеется значительная путаница в вопросе о возможности вынесения отдельных видов постановлений: возможность вынесения постановления об освобождении от административного наказания, предусмотренного пунктом 2 ч. 1 ст. 8.37, не указана в ст. 6.9; в то же время возможность вынесения предусмотрен-

ных пунктами 2, 5, 6 и 10 ч. 1 ст. 6.9 постановлений об освобождении от административной ответственности, от наказания и о замене наказания, не названа в ст. 8.37 проекта ПКоАП РФ;

7) регламентация порядка подачи и рассмотрения замечаний на протокол рассмотрения дела об административном правонарушении, регламентация мер, применяемых к нарушителям порядка в судебном заседании при рассмотрении дела об административном правонарушении, порядка разъяснения постановления суда по делу об административном правонарушении, вступления в законную силу и вручения или направления определения суда по делу об административном правонарушении (соответственно ст. 8.32, 8.34, 8.40, 8.45, 8.46 проекта ПКоАП РФ) в равной мере востребована и при производстве, осуществляемом органами и должностными лицами, но аналогичные нормы в гл. 6 проекта ПКоАП РФ отсутствуют, как и ссылки на перечисленные статьи;

8) порядок выдачи и направления копий постановления по делу об административном правонарушении (ч. 10 ст. 6.10 проекта ПКоАП РФ) следует выделить в отдельную статью — так же, как сделано в гл. 8 (ст. 8.39), что упростит поиск правоприменителями нужных норм.

С учетом изложенного представляется, что необходимо изменить предметы регулирования разд. II и III проекта ПКоАП РФ, чтобы раздел II регулировал бы порядок рассмотрения дел (как судами, так и органами и должностными лицами), а раздел III — порядок пересмотра решений по делам (главу 5 в таком случае следует вынести в самостоятельный раздел, и разбить ее, в свою очередь, на две главы: о поводах и об основаниях возбуждения дела и о производстве после возбуждения дела до передачи его на рассмотрение).

В самое начало разд. II проекта ПКоАП РФ должна быть перенесена глава 8 проекта ПКоАП РФ, регулирующая рассмотрение дел судом, а далее следует расположить гл. 6 проекта ПКоАП РФ, изложив ее полностью в новой редакции (с соответствующим изменением нумерации) и закрепив в ней, что органы и должностные лица рассматривают дела об административных правонарушениях по правилам,

установленным для рассмотрения дел судом, с особенностями, предусмотренными в гл. 6. В числе особенностей в гл. 6 следует включить статьи о сроках рассмотрения дел, о порядке вынесения определений и постановлений, о протоколе о рассмотрении дела, о рассмотрении дел без составления протокола об административном правонарушении.

Игнорируя многие разработанные уголовно-процессуальным правом институты, проект ПКоАП РФ категорически отказывается от каких-либо «заимствований» и в вопросе упрощенного порядка рассмотрения дел. Так, в проекте (как и в действующем КоАП РФ) упрощенный порядок предусмотрен лишь для случаев назначения наказания непосредственно на месте совершения физическим лицом административного правонарушения и для правонарушений, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств. Вместе с тем, с учетом постоянного усложнения производства по делам об административных правонарушениях, с одной стороны, и необходимости снижения нагрузки на суды и иные юрисдикционные органы — с другой, упрощенный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях крайне необходим.

Если при согласии обвиняемого, обвинителя и потерпевшего возможно назначение уголовного наказания в виде лишения свободы на срок до 5 лет без исследования и оценки судом доказательств и без приведения в приговоре анализа и оценки доказательств (гл. 40 УПК РФ), то почему бы в проекте ПКоАП РФ не закрепить аналогичный упрощенный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях (т.е. при согласии лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, с вменяемым ему правонарушением), предусмотрев соответствующие «льготы» при назначении наказания и ограничение возможности обжалования решения по делу по мотивам его обоснованности.

В дополнение к этому, учитывая меньшую, чем у преступлений, общественную опасность (или, по другой точке зрения, полное отсутствие таковой) административных правонарушений,

следует в качестве общего правила предусмотреть в проекте ПКоАП РФ максимально упрощенный порядок рассмотрения всех дел о правонарушениях, за которые самое строгое наказание в санкции статьи — это штраф в размере 1–3 тыс. руб.: без извещения и вызова каких-либо лиц, без проведения заседания, без приведения в постановлении по делу обстоятельств, установленных по делу (за исключением описания совершенного деяния), и мотивировки принятого решения. Такой упрощенный порядок рассмотрения дел должен применяться при условии разъяснения лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, возможности рассмотрения дела в общем порядке и непоступления от указанного лица ходатайства о применении общего порядка.

В раздел III проекта ПКоАП РФ необходимо включить гл. 7, 9 и 10. В отличие от порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях по первой инстанции, регламентацию порядка пересмотра решений по таким делам судами и другими органами действительно целесообразно выделить в разные главы. Но в любом случае главы 7 и 9 проекта ПКоАП РФ требуют корректировки, хотя бы в части устранения ничем не обусловленных различий между статьями 7.7 и 9.16, регламентирующими виды решений по жалобе на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и основания принятия таких решений:

1) в ч. 1 ст. 7.7 и в ч. 1 ст. 9.16 проекта ПКоАП РФ следует единообразно изложить виды решений, принимаемых по результатам рассмотрения жалобы; кроме того, в ч. 1 ст. 9.16 упущено такое решение, как отмена постановления о привлечении к административной ответственности и прекращение производства по делу, а в ч. 1 ст. 7.7 упущено такое решение, как изменение постановления по делу об административном правонарушении и назначение административного наказания по правилам, предусмотренным статьей 4.9 проекта КоАП РФ, с вынесением нового постановления;

2) перечень существенных нарушений в ст. 7.7 проекта ПКоАП РФ необходимо по ана-

логии со ст. 9.16 этого проекта дополнить таким нарушением, как обоснование постановления по делу об административном правонарушении доказательствами, признанными не соответствующими требованиям относимости и допустимости.

Не помешало бы и разделение как ст. 7.7, так и ст. 9.16 проекта ПКоАП РФ на две статьи, одна из которых регламентировала бы виды решений, принимаемых по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу, а другая — основания для отмены или изменения постановлений. При этом перечень существенных нарушений процессуальных требований следует оформить не в виде примечаний, как в ст. 7.7 и 9.16 проекта, а в виде частей (приведя тем самым проект в этом аспекте к единообразию со всеми другими процессуальными кодексами).

Что касается оснований для отмены или изменения постановлений, то более правильным, с учетом сходства производства по делам об административных правонарушениях с уголовным судопроизводством, было бы взять за основу при формулировании этих оснований (как в ст. 7.7, так и в ст. 9.16 проекта ПКоАП РФ) нормы УПК РФ. Совершенно очевидно, что перечисленные в п. 1–4 ст. 389.15 УПК РФ основания полностью применимы и крайне необходимы в производстве по делам об административных правонарушениях и отсутствие таких оснований в КоАП РФ 2001 г. и в проекте ПКоАП РФ — это большое упущение. Можно предложить такие формулировки:

- 1) несоответствие выводов суда (иного органа административной юрисдикции), изложенных в постановлении, фактическим обстоятельствам дела, установленным судом первой инстанции (иным органом административной юрисдикции);
- 2) существенное нарушение Процессуального КоАП РФ;
- 3) неправильное применение КоАП РФ;
- 4) несправедливость постановления по делу об административном правонарушении.

В проекте ПКоАП РФ из перечисленных оснований предусмотрено лишь существенное нарушение Процессуального КоАП РФ и необхо-

димость применения закона об административном правонарушении, влекущего назначение более строгого административного наказания (п. 4 ч. 1 ст. 9.16 проекта ПКоАП РФ), а такое нарушение, как, например, применение не той статьи или не тех пункта и (или) части статьи Особенной части КоАП РФ, которые подлежали применению, вообще формально не является основанием для пересмотра постановления по делу (!).

Следует также, в целях единообразия с другими видами судопроизводства, назвать главу 9 и предусмотренные ею процедуры «производство в апелляционной инстанции», а главу 10 и предусмотренные ею процедуры — «производство в кассационной инстанции».

В отличие от проекта ПКоАП РФ, представленного Минюстом в январе 2020 г., майский вариант щедро наполнен ссылками на АПК РФ (ст. 1.1, 1.2, ч. 6 ст. 1.4 и др.). Очевидно, что авторы проекта не планируют отмену главы 25 АПК РФ, «регламентирующей» порядок производства по делам об административных правонарушениях, подведомственным арбитражным судам. Между тем производство по делам об административных правонарушениях гораздо ближе к уголовному судопроизводству, в то время как с гражданским судопроизводством (частью которого, несмотря на формальное обособление, является арбитражное судопроизводство) имеет существенные различия, обусловленные, в частности, неравным фактическим положением сторон. С учетом этого существование гл. 25 АПК РФ, так же как и включение ссылок на АПК РФ в проект ПКоАП РФ, является нонсенсом. В новом административно-деликтном законодательстве следует закрепить, что все суды — как общей юрисдикции, так и арбитражные — рассматривают дела по правилам Процессуального КоАП РФ, а главу 25 АПК РФ необходимо признать утратившей силу.

Учитывая, что ряд федеральных законов предусматривают особый порядок привлечения к административной ответственности отдельных категорий лиц (например, депутатов, зарегистрированных кандидатов, прокурорских работников), необходимо охватить эти нормы кодификацией в рамках принятия Про-

цессуального КоАП РФ. Следует по аналогии с УПК РФ дополнить ПКоАП РФ отдельной главой, регламентирующей особенности производства по делам об административных правонарушениях в отношении отдельных категорий лиц, где были бы систематизированы и упорядочены особенности возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях в отношении таких лиц.

В завершение нельзя не заострить внимание на том, что, по всей видимости, для разработчиков нового административно-деликтного законодательства (как, впрочем, и для авторов Концепции нового КоАП РФ) представляет повышенную сложность разграничение материальных и процессуальных норм. Так, парадоксальным образом разъяснение понятия места совершения административного правонарушения очутилось в проекте Процессуального КоАП РФ (примечание к ст. 8.5; в проекте КоАП РФ разъяснение этого

понятия отсутствует), а нормы, устанавливающие полномочия судов, органов и должностных лиц по составлению и рассмотрению протоколов об административных правонарушениях — в проекте материального КоАП РФ (разд. III).

Подводя итог, следует отметить, что даже весьма поверхностный анализ проектов КоАП РФ и ПКоАП РФ показывает наличие массы системных недостатков этих проектов. Совершенно очевидна необходимость самой серьезной доработки законопроектов, причем на этот раз максимально открыто и с привлечением признанных профессионалов в сфере административной ответственности и административного процесса (как практиков, так и теоретиков), с тем чтобы новая кодификация законодательства об административных правонарушениях позволила существенно повысить эффективность института административной ответственности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Каплунов А. И., Ухов В. Ю. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. — 2020. — № 9. — С. 147–156.
2. Нобель Н. А. К вопросу о понимании правосудия при рассмотрении судьями судов общей юрисдикции дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. — 2020. — № 6. — С. 28–31.
3. Попугаев Ю. И. Основные концептуальные положения по разработке Общей и Особенной частей нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. — 2019. — № 6. — С. 19–24.
4. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография. — М. : Норма, Инфра-М, 2012. — 480 с.
5. Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс, 2020. — № 8. — С. 44–51.

Материал поступил в редакцию 26 августа 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Kaplunov A. I., Ukhov V. Yu. Aktualnye problemy administrativnogo i administrativno-protsessualnogo prava // Gosudarstvo i pravo. — 2020. — № 9. — S. 147–156.
2. Nobel N. A. K voprosu o ponimanii pravosudiya pri rassmotrenii sudyami sudov obshchey yurisdiktсии del ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Administrativnoe pravo i protsess. — 2020. — № 6. — S. 28–31.

3. Popugaev Yu. I. Osnovnye kontseptualnye polozheniya po razrabotke Obshchey i Osobennoy chastei novogo Kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Administrativnoe pravo i protsess. — 2019. — № 6. — S. 19–24.
4. Serkov P. P. Administrativnaya otvetstvennost v rossiyskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody: monografiya. — M.: Norma, Infra-M, 2012. — 480 s.
5. Sokolov A. Yu., Lakaev O. A. Kriticheskiy vzglyad na proekty Kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh i Protsessualnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Administrativnoe pravo i protsess, 2020. — № 8. — S. 44–51.

Акты Президента Российской Федерации в бюджетной сфере

Аннотация. В статье представлены результаты анализа актов Президента Российской Федерации — указов, распоряжений, ежегодных посланий, затрагивающих вопросы бюджетной сферы. Проведена систематизация указов в зависимости от регулирования отношений, складывающихся по поводу бюджетных расходов и бюджетных доходов, сбалансированности бюджета, бюджетного устройства и бюджетной системы, межбюджетных отношений, бюджетного процесса. В зависимости от степени определенности адресата (адресатов) рассмотрены указы-поручения конкретным органам государственной власти, а также указы, адресованные неопределенному кругу лиц. Распоряжения Президента РФ классифицированы в зависимости от их функционального назначения и предмета регулирования. В бюджетном праве распоряжения Президента РФ выполняют функцию регулятора материальных и процессуальных отношений. Во-первых, ими оформляются поручения Президента РФ Правительству РФ на стадии составления проекта бюджета, во-вторых, устанавливаются направления расходования Резервного фонда и иных бюджетных ассигнований, предназначенных для финансового обеспечения полномочий главы государства. Посредством распоряжений может быть конкретизирован состав участников бюджетного процесса, а сами распоряжения формализуют участие Президента РФ в бюджетном планировании, делая его «соавтором» бюджетного закона. Обосновывается мнение о включении ежегодного послания Президента РФ, закрепляющем цели и прогнозы социально-экономического развития государства, в систему источников бюджетного права. Принятие актов главой государства в бюджетной сфере, по мнению автора, позволяет оперативно регулировать соответствующие общественные отношения, а также определяет векторы ее развития, обеспечивая устойчивость системы публичной власти и государственную целостность.

Ключевые слова: Президент РФ; акты Президента РФ; бюджетное право; источники бюджетного права; указы; распоряжения; ежегодные послания Президента Российской Федерации; индивидуальное регулирование; нормотворчество; Резервный фонд.

Для цитирования: Бочкарева Е. А. Акты Президента Российской Федерации в бюджетной сфере // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 50–60. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.050-060.

© Бочкарева Е. А., 2023

* Бочкарева Екатерина Александровна, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия
ул. Красных Партизан, д. 234, г. Краснодар, Россия, 350020
finansyst11@gmail.com

Acts of the President of the Russian Federation in the Budgetary Sphere

Ekaterina A. Bochkareva, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law, North Caucasus Branch of the Russian State University of Justice
ul. Krasnykh Partizan, d. 234, Krasnodar, Russia, 350020
finansyst11@gmail.com

Abstract. The paper provides the results of the analysis of the acts of the President of the Russian Federation, namely: decrees, orders, annual messages, affecting the budgetary issues. Presidential decrees have been systematized depending on the regulation of relations developing regarding budget expenditures and budget revenues, budget balance, budget structure and budget system, inter-budgetary relations, budgeting process. Depending on the degree of certainty of the addressee (addressees) the author examines decrees-instructions to specific state authorities, as well as decrees addressed to an indefinite circle of persons. The paper classifies Presidential Orders depending on their functional purpose and subject of regulation. In budget law, the Orders of the President of the Russian Federation perform the function of a regulator of material and procedural relations. Firstly, they formalize Instructions of the President of the Russian Federation to the Government of the Russian Federation at the stage of drafting the budget, and, secondly, they establish the spending objectives of the Reserve Fund and other budget allocations intended for financial support of the powers of the Head of State. By means of Orders, the composition of participants of the budgeting process can be specified, and the Orders themselves formalize the participation of the President of the Russian Federation in budget planning, making him a «co-author» of the budget law. The opinion is substantiated concerning inclusion of the annual Message of the President of the Russian Federation, fixing the goals and forecasting the socio-economic development of the state, in the system of sources of budget law. The author opines that adoption of acts by the Head of State in the budgetary sphere makes it possible to promptly regulate relevant public relations and determines the vectors of its development, ensuring stability of the system of public power and State integrity.

Keywords: President of the Russian Federation; acts of the President of the Russian Federation; budget law; sources of budget law; decrees; orders; annual Messages of the President of the Russian Federation; individual regulation; rulemaking; Reserve Fund.

Cite as: Bochkareva EA. Akty Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v byudzhethnoy sfere [Acts of the President of the Russian Federation in the Budgetary Sphere]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):50-60. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.050-060. (In Russ., abstract in Eng.).

Современная система источников российского бюджетного права может быть представлена совокупностью иерархически взаимосвязанных актов, принимаемых в пределах своей компетенции уполномоченными субъектами нормотворчества — народом, населением, органами и должностными лицами публичной власти, международными и межправительственными организациями.

В целом совокупность источников бюджетного права соответствует основным характеристикам системы источников финансового права: является трехуровневой, отличается морфо-

логическим разнообразием и специфической динамикой, а иерархичность ее устройства и взаимодействия элементов predetermined конституционными положениями¹.

Особое место в рассматриваемой системе занимают акты Президента РФ — указы, распоряжения, послания, посредством которых глава государства реализует свою компетенцию в бюджетной сфере. Между тем в науке финансового (бюджетного) права исследованию регулятивного значения актов Президента РФ уделяется недостаточно внимания, что детерминирует востребованность анализа, правовой

¹ См.: Еремин С. Г. Современная система источников финансового права // Право и управление: XXI век. 2021. № 2. С. 42–52.

характеристики и систематизации указов, распоряжений, ежегодных посланий Президента РФ, затрагивающих вопросы бюджетной деятельности. Исследование особенностей данных источников предполагает раскрытие некоторых теоретических аспектов темы.

Прежде всего отметим, что нормотворчество представляется нам понятием более широким, чем правотворчество, потому как правовые акты всегда есть «вместилище норм», но не все нормы есть право². Кроме того, нормотворчество в своем общем определении первично по отношению к правотворчеству: право, как общественный феномен, не может не опираться на неправовые регуляторы — мораль, нравственность, традиции и т.п.

Правотворческая деятельность является составной частью юридического нормотворчества как части более широкого цивилизационного феномена — нормотворчества, суть которого заключается в упорядочении (нормировании) общественных отношений. Именно о нормотворчестве и нормотворческих полномочиях говорят исследователи, обращаясь к оценке степени эффективности функционирования органов исполнительной власти³.

Напомним, что категория «нормотворчество» (равно как разграничение категорий «нормативные» и «ненормативные» акты) в научной литературе является предметом дискуссии и вызывает различия во мнениях ученых, не всегда однозначно толкуемые. Причины споров, на наш взгляд, следует соотносить с особенностями самой категории, сформированной на сочетании терминов «норма» и «творчество». В зависимости от того, какому из них тот или иной автор отдает предпочтение при дефинировании нормотворчества, формируется концептуальный подход к его определению и сопоставлению с другими базовыми понятиями. Потому становится очевидным,

что процессы рождения таких социальных норм, как нормы морали, нравственности, не сочетаются с «творчеством», отсюда применение к ним категории нормотворчества можно считать в определенной степени условным. В отличие от этого, правовые предписания создаются в результате интеллектуальной деятельности депутатов парламента или госслужащих органов исполнительной власти. Потому в оценках и определениях такой деятельности творчество признается приоритетным. Именно с позиций такого подхода проведено данное исследование актов Президента Российской Федерации.

Еще один момент, на который следует обратить внимание, — юридическая характеристика самих актов Президента РФ. В Конституции РФ определяется статус указов и распоряжений (ст. 90); послания упоминаются в перечне полномочий Президента РФ (п. «е» ст. 84), а также в контексте возможности проведения федеральным парламентом совместного заседания своих палат (ст. 100). Таким образом, они имеют конституционную природу.

Ученые отмечают: «Не установлено специальных указаний на то, что юридическая сила актов Президента РФ является неодинаковой. С формальных позиций они одинаковы по юридической силе»⁴. Тем не менее анализ правоустанавливающей деятельности главы государства позволяет выделить *нормативные указы*, одни из которых имеют самостоятельное функциональное значение, а другие детализируют и конкретизируют действующее законодательство. С их помощью Президент РФ, как глава государства, осуществляет правовое регулирование тех или иных общественных отношений.

Наряду с нормативными, в науке рассматриваются и выделяются признаки *ненормативных указов*, издаваемых по вопросам назначения должностных лиц, награждения, приема в

² См.: Варламова Н. В. Правотворчество и правообразование // Правотворчество и законность. М., 1999; Мамчун В. В. Проблема соотношения понятий правотворчества и нормотворчества // Вестник Владимирского юридического института. 2019. № 1. С. 176–182.

³ См.: Ильин А. Ю. Федеральная налоговая служба в системе органов исполнительной власти // Финансовое право. 2013. № 5. С. 33–40.

⁴ Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. М., 2007. Т. 2. С. 331.

российское гражданство, помилования и т.п.⁵ В бюджетной сфере к таковым, на наш взгляд, можно отнести Указ от 20.05.2004 № 644 «О Министре финансов Российской Федерации»⁶.

Н. В. Лебедева справедливо пишет: «Указы выступают в качестве основного вида правовых актов, принимаемых Президентом РФ, при реализации им своих конституционных полномочий, при осуществлении повседневного государственного управления»⁷.

Следует отметить, что уже с момента введения в России института президентства указы главы государства были направлены на преодоление различного рода неблагоприятных экономических ситуаций. При этом они ограничивали действие законов в тех пределах, в которых это было необходимо «...в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства»⁸. Позднее, в условиях стабилизации экономической и политической жизни, значимость актов Президента РФ не уменьшилась, но вопросы, по которым они принимались, поменяли свое содержание.

Многообразие «бюджетных» указов требует их классификации, которая может быть проведена по нескольким основаниям. В качестве перво-

го выделим *основные институты подотрасли бюджетного права*: бюджетные расходы и бюджетные доходы; сбалансированность бюджета; бюджетное устройство и бюджетная система; межбюджетные отношения; бюджетный процесс; государственный и муниципальный долг⁹. Несмотря на имеющиеся в науке обоснованные утверждения о дискусионности характеристик системы бюджетного права¹⁰, именно такое основание, на наш взгляд, способно продемонстрировать широту президентского нормотворчества в бюджетной сфере.

Так, например, на повышение собираемости доходов был направлен Указ «Об укреплении бюджетной дисциплины в части таможенных платежей»¹¹, запрещающий устанавливать льготы по таможенным платежам и менять сроки их уплаты в не предусмотренном законодательством порядке, а также Указ «О дополнительных мерах по сокращению налоговых льгот и отмене решений, приводящих к потерям доходов федерального бюджета»¹². Указ «О Порядке предоставления финансовой поддержки предприятиям за счет средств федерального бюджета»¹³ определял условия предоставления краткосрочной бюджетной поддержки предприятиям, осуществляющим структурную перестройку производства. Из современных примеров управления

⁵ См.: Лебедева Н. В. Акты Президента Российской Федерации в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 45–48.

⁶ СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2047.

⁷ Лебедева Н. В. Указ. соч.

⁸ Роман М. Ю. Указы главы Российского государства: теоретико-историческое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 18.

⁹ См.: Комягин Д. Л. Бюджетное право : учебное пособие / под ред. А. Н. Козырина. М. : Норма: Инфра-М, 2012. С. 35–36.

В науке обоснована и более объемная систематизация. См.: Белогорцева Х. В. Бюджетное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Инфра-М, 2018. С. 17–18.

¹⁰ См.: Цинделиани И. А. Система бюджетного права: современные концептуальные подходы // Труды кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия : сборник науч. трудов / под ред. И. А. Цинделиани. М. : Проспект, 2021. С. 229–240.

¹¹ Указ Президента РФ от 18.09.1996 № 1363 «Об укреплении бюджетной дисциплины в части таможенных платежей» // СЗ РФ. 1996. № 39. Ст. 4529.

¹² Указ Президента РФ от 02.04.1997 № 277 «О дополнительных мерах по сокращению налоговых льгот и отмене решений, приводящих к потерям доходов федерального бюджета» // СЗ РФ. 1997. № 14. Ст. 1607.

¹³ Указ Президента РФ от 08.07.1994 № 1484 «О Порядке предоставления финансовой поддержки предприятиям за счет средств федерального бюджета» // СЗ РФ. 1994. № 11. Ст. 1196.

бюджетными ресурсами государства в связи с непредвиденными, требующими оперативного реагирования обстоятельствами приведем указы от 29.08.2012 № 1221 «О мерах по оказанию помощи гражданам в связи с наводнением на территории Туапсинского района Краснодарского края»¹⁴, от 31.03.2014 № 193 «О повышении заработной платы работников бюджетной сферы и сотрудников государственных и муниципальных органов Республики Крым и г. Севастополя»¹⁵, а также указы, принятые в целях финансовой поддержки семей с детьми в период пандемии новой коронавирусной инфекции¹⁶.

На достижение *сбалансированности бюджета* — института, чрезвычайно уязвимого в условиях экономической турбулентности, были направлены указы, приостанавливавшие действие других указов, распоряжений и постановлений Правительства РФ, предусматривавших финансирование различных федеральных программ¹⁷.

Являясь гарантом прав и свобод человека и гражданина, Президент РФ управляет бюджетными и внебюджетными фондами как элементами бюджетной системы, перенаправляя их средства в целях обеспечения социально-экономической стабильности. В связи с этим упомянем Указ от 28.02.1997 № 134 «Об обеспечении своевременного финансирования расходов на выплату заработной платы»¹⁸, предусматривав-

ший финансирование зарплат и социальных расходов за счет средств Фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Указом «О дополнительных мерах по нормализации расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации»¹⁹ Пенсионному фонду предоставлялись права по списанию задолженностей и предоставлению рассрочек по платежам, а также приостанавливались начисления пеней на сумму задолженности по страховым взносам в случае заключения соглашения о такой рассрочке.

До принятия в 1998 г. Бюджетного кодекса РФ велико было регулятивное значение указов, содержащих бюджетно-процессуальные нормы. Непосредственно устанавливал правила бюджетного процесса и закладывал основы межбюджетных отношений Указ «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году»²⁰, который определял виды доходов республиканского бюджета, размер отчислений в бюджеты субъектов, учреждал Фонд финансовой поддержки субъектов РФ. Особый порядок передачи бюджетных средств Чеченской Республике определял Указ «О порядке выделения финансовых средств, направляемых на восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики, и контроле за их использованием»²¹. Финансирование осуще-

¹⁴ СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4868.

¹⁵ СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1610.

¹⁶ Указ Президента РФ от 07.04.2020 № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2020. № 15. Ст. 2243. Ч. 1; Указ Президента РФ от 23.06.2020 № 412 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей» // СЗ РФ. 2020. № 26. Ст. 4086.

¹⁷ Например: Указ Президента РФ от 18.08.1996 № 1208 «О неотложных мерах по обеспечению режима экономии в процессе исполнения федерального бюджета во втором полугодии 1996 года» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4140.

¹⁸ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 190.

¹⁹ Указ Президента РФ от 29.01.2000 № 116 «О дополнительных мерах по нормализации расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 99.

²⁰ Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5074.

²¹ Указ Президента РФ от 22.04.1996 № 597 «О порядке выделения финансовых средств, направляемых на восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики, и контроле за их использованием» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1966.

ствлялось Минфином РФ через Правительство Чеченской Республики на основании утверждаемых Государственной комиссией по урегулированию кризиса в Чеченской Республике ежемесячных лимитов по источникам финансирования и утверждаемых Главой Чеченской Республики ежемесячных графиков финансирования восстановительных работ и социальных выплат.

Итак, в качестве промежуточного вывода можно заключить, что акты главы государства являются источниками практически всех основных институтов бюджетного права.

Вторым основанием, которое представляется возможным выделить для систематизации президентских указов, выступает степень определенности их адресата (адресатов). Большинство указов можно отнести к *указам-поручениям конкретным органам* государственной власти. Принимая их, Президент РФ реализует свои полномочия как главы государства, обладающего высоким уровнем компетенции, в том числе и в сфере бюджета. Поручения, затрагивающие бюджетные вопросы, адресуются Правительству РФ²² (чаще всего), министерствам, внебюджетным фондам, другим органам и организациям²³. Наиболее масштабным примером являются «майские» указы, в рамках реализации которых Правительству РФ предписывалось исполнение более 200 поручений²⁴. Наряду с этим, можно найти примеры издания актов, адресованных неопределенному кругу лиц. Таковым является упомянутый ранее Указ «О дополнительных мерах по сокращению на-

логовых льгот и отмене решений, приводящих к потерям доходов федерального бюджета».

На наш взгляд, систематизация по данному основанию позволяет четче идентифицировать ответственных за исполнение указов и оценить эффективность работы органов публичной власти и конкретных должностных лиц.

Еще одним президентским актом являются *распоряжения*. Как отмечает Н. В. Лебедева, «в форме распоряжений Президентом принимаются решения по оперативным, организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам деятельности Администрации Президента РФ. Исходя из этого, распоряжения не должны содержать предписания нормативного характера»²⁵.

В бюджетной сфере представляется возможным выделить несколько групп распоряжений в зависимости от их функционального назначения и предмета регулирования.

Первая группа распоряжений — это акты, которые принимаются *на стадии подготовки проекта* федерального бюджета и оформляют поручения высшему органу исполнительной власти. Например, в соответствии с распоряжением «О бюджетных ассигнованиях Общероссийскому общественному движению “Гражданское достоинство” на проведение конкурсов»²⁶ Правительству РФ было поручено предусмотреть при формировании проекта федерального бюджета на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. бюджетные ассигнования в размере 500 млн руб. Общероссийскому общественному движению «Гражданское достоинство» на про-

²² Поручение федеральному Правительству обеспечить выделение ежегодно из федерального бюджета бюджетных ассигнований на осуществление грантовой поддержки перспективных разработок отечественных решений в области информационных технологий содержит Указ Президента РФ от 02.03.2022 № 83 «О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1468.

²³ Указ Президента РФ от 16.05.1996 № 726 «О мерах по своевременному финансированию государственных органов и сил обеспечения безопасности» (СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2469) содержит поручения всем силовым министерствам, а также рекомендации председателю Центрального банка РФ.

²⁴ Поручения Правительству РФ // URL: <https://inlnk.ru/3ZDAXz> (дата обращения: 10.05.2022).

²⁵ Лебедева Н. В. Указ. соч.

²⁶ Распоряжение Президента РФ от 30.07.2013 № 290-рп «О бюджетных ассигнованиях Общероссийскому общественному движению “Гражданское достоинство” на проведение конкурсов» // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4210.

ведение конкурсов и на выделение по результатам этих конкурсов грантов другим некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, для реализации ими социально значимых проектов.

Вторая группа распоряжений — это акты о конкретизации состава участников бюджетного процесса. Например, в соответствии с распоряжением «О главных распорядителях средств федерального бюджета, предназначенных для финансирования юридических лиц, входящих в научно-образовательные комплексы федеральных государственных образовательных учреждений»²⁷ статусом главных распорядителей наделялись Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет, а Правительству РФ было поручено отразить это при разработке проекта бюджета.

Можно заключить, что распоряжения здесь формализуют участие Президента РФ в бюджетном планировании, делают его «соавтором» федерального закона о бюджете. Предметом таких актов являются как собственно финансовые бюджетные отношения, так и не являющиеся финансовыми (денежными) с экономической точки зрения²⁸.

Следует отметить, что бюджетные по характеру поручения встречаются и в «небюджетных» актах Президента РФ. Так, согласно распоряжению «О создании и обеспечении функционирования инновационного центра “Сколково”»²⁹ Правительству РФ было поручено обеспечить за счет бюджетных ассигнований финансирование создания и функционирования инновационного центра «Сколково».

Третью группу составляют распоряжения, назначением которых является *управление особым бюджетным фондом* — Резервным фондом Президента РФ, а предметом выступают средства этого фонда. Правовой режим указанного фонда определяется в ст. 82 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой «использование бюджетных ассигнований резервного фонда Президента Российской Федерации осуществляется на основании указов и распоряжений Президента Российской Федерации».

Хотя в приведенной цитате упомянуты указы, анализ сложившейся практики показывает, что основным актом управления средствами фонда стали распоряжения³⁰. По данным Счетной палаты РФ, «в 2020 году 13 распоряжениями Президента Российской Федерации из средств резервного фонда Президента Российской Федерации 7 главным распоряди-

²⁷ Распоряжение Президента РФ от 15.10.2009 № 690-рп «О главных распорядителях средств федерального бюджета, предназначенных для финансирования юридических лиц, входящих в научно-образовательные комплексы федеральных государственных образовательных учреждений» // СЗ РФ. 2009. № 42. Ст. 4951.

²⁸ См.: Белогорцева Х. В. Указ. соч. С. 57.

²⁹ Распоряжение Президента РФ от 02.07.2010 № 446-рп «О создании и обеспечении функционирования инновационного центра “Сколково”» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3491.

³⁰ В качестве примера приведем: распоряжение Президента РФ от 17.12.2017 № 438-рп «О выделении в 2017 году из резервного фонда Президента Российской Федерации Минфину России бюджетных ассигнований для предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации бюджету Республики Дагестан и бюджету Новгородской области» // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7796; распоряжение Президента РФ от 22.05.2020 № 133-рп «О выделении Минпромторгу России средств из резервного фонда Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3250; распоряжение Президента РФ от 02.12.2021 № 342-рп «О выделении в 2021 году из резервного фонда Президента Российской Федерации денежных средств для осуществления единовременной выплаты лицам, награжденным медалью “За оборону Севастополя” или знаком “Житель осажденного Севастополя”» // СЗ РФ. 2021. № 49. Ст. 8208. Ч. 1; распоряжение Президента РФ от 16.08.2021 № 214-рп «О выделении в 2021 году из резервного фонда Президента Российской Федерации денежных средств Минпросвещения России для предоставления государственному областному автономному учреждению дополнительного образования “Морской центр капитана Варухина Н. Г.”» // СЗ РФ. 2021. № 34. Ст. 6178.

телям средств федерального бюджета выделялись бюджетные ассигнования в объеме 10 234,6 млн руб.)»³¹.

Распоряжения принимаются и в случаях, когда возникает необходимость профинансировать разного рода «представительские расходы», обусловленные характером полномочий Президента РФ. Так, бюджетные ассигнования, предусмотренные в бюджете для обеспечения деятельности Администрации Президента РФ, определялись распоряжением в качестве источника финансирования расходов, связанных с осуществлением мероприятий в рамках проведения заседания рабочей группы по развитию Глобальной инициативы по сохранению морской среды³².

Таким образом, распоряжения, во-первых, оформляют поручения Президента РФ Правительству РФ на стадии составления проекта бюджета и конкретизируют участников бюджетного процесса, во-вторых, устанавливают направления расходования Резервного фонда и иных бюджетных ассигнований, предназначенных для финансового обеспечения полномочий Президента РФ.

Приведенные примеры не дают нам оснований согласиться с распространенным мнением о том, что основная сфера использования распоряжений — это решение только организационно-технических вопросов. В бюджетном

праве распоряжения Президента РФ выполняют достаточно заметную функцию индивидуального регулирования материальных и процессуальных отношений.

В этой связи нелишним будет отметить, что, как показал анализ актов Президента РФ, некоторое их количество в настоящее время утратило свое практическое значение, однако официально они продолжают действовать. Полагаем, что есть смысл провести ревизию указов и распоряжений и применить к ним механизм «регуляторной гильотины».

Особый акт президентского нормотворчества — это *ежегодное послание Федеральному Собранию Российской Федерации*.

Послание Президента РФ — один из наиболее значимых документов, аудитория которого гораздо шире, чем парламентский корпус. Ряд специалистов называют послания главы государства «политическими актами с элементами распорядительных функций»³³, «нормативно-политическими формами деятельности главы государства»³⁴ и не рассматривают их в качестве нормативных правовых актов, обладающих юридической силой³⁵. Существует и противоположная точка зрения, согласно которой «послания Президента РФ скорее являются документом юридическим, поскольку их наличие диктуется законодательством Российской Федерации и вытекает из конституционной

³¹ См.: приложение к подразд. 8 «Результаты проверки и анализа исполнения федерального бюджета по непрограммным направлениям, разделам и подразделам классификации расходов бюджетов, ведомственной структуре расходов федерального бюджета» Заключения Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета за 2020 год (утверждено Коллегией Счетной палаты РФ. Протокол от 27.08.2021 № 57К(1500) // URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/4ae/6n98a3n86jkif859s8snyvvv2l81e17g1.pdf> (дата обращения: 10.05.2022).

³² Распоряжение Президента РФ от 07.02.2011 № 66-рп «О расходах, связанных с осуществлением экскурсионной культурной программы, транспортным обеспечением и обслуживанием в залах официальных лиц и делегаций участников заседания рабочей группы по развитию Глобальной инициативы по сохранению морской среды “Группы двадцати”» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 963.

³³ Кубатаев М. Г. Правовые акты Президента Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

³⁴ Погорелко М. Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Научный эксперт: научный электронный журнал. 2008. Вып. 5. С. 29–49.

³⁵ Бобылева К. Н. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти // URL: <http://www.lawrf.ru/content/306-polnomochija-prezidenta-rossijskoj-federacii-v-sfere.html> (дата обращения: 10.05.2022).

функции Президента РФ определять основные направления внутренней и внешней политики государства»³⁶. Такой подход представляется нам более релевантным современной практике правового регулирования. Сегодня с полной уверенностью можно говорить об изменении статуса самого послания как документа стратегического планирования, в том числе в бюджетной сфере.

Приведем два аргумента в обоснование взгляда на послание как на источник бюджетного права. Во-первых, установленные в посланиях цели и прогнозы социально-экономического развития государства впоследствии должны быть отражены в федеральном законе о федеральном бюджете. Чаще всего Президент РФ предлагает «внести соответствующие коррективы в бюджет»³⁷ и пересмотреть статьи расходов, связанные с обозначенными им целями; дает поручения Правительству РФ, например, «...вернуться к определению приоритетов нашего развития при сохранении бюджетной устойчивости», а также вносит предложения о совершенствовании законодательства, например о компенсации регионам за счет федеральных средств 2/3 их выпадающих доходов от применения инвестиционного налогового вычета³⁸, о модернизации экологических пла-

тежей, о внедрении инфраструктурных бюджетных кредитов³⁹.

Во-вторых, соответствие посланиям Президента РФ является одним из критериев оценки при проведении Счетной палатой РФ экспертизы проекта федерального закона о федеральном бюджете⁴⁰, а также последующего контроля за исполнением федерального бюджета⁴¹. На наш взгляд, это характеризует рассматриваемые президентские послания как *системообразующие акты* для законотворческой и исполнительской деятельности в бюджетной сфере.

Итак, в условиях жесткого противодействия геополитическим вызовам и внешнему давлению на страну еще более востребованным является сохранение устойчивости системы органов публичной власти и государственной целостности посредством президентского регулирования. Указы, распоряжения и послания являются эффективным инструментом совершенствования бюджетной сферы. Относимые по юридической силе к подзаконным, акты Президента РФ определяют направления бюджетной деятельности, оперативно и эффективно регулируют бюджетные общественные отношения, обеспечивая соблюдение приоритетов развития российского общества и государства.

³⁶ Семерджян К. А. Политико-правовая природа послания // *Философия права*. 2009. № 4. С. 121.

³⁷ В Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию 2019, 2020, 2021 гг.

³⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // *Российская газета*. № 7. 16.01.2020.

³⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 // *Российская газета*. № 87. 22.04.2021.

⁴⁰ Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (основные положения) // URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/6b5/ri0r740i1d07jo95gl09nzi0jocm33or.pdf> (дата обращения: 10.05.2022).

⁴¹ СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.04.2017 № 3ПК) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. Т. 2. — М., 2007. — 778 с.
2. Белогорцева Х. В. Бюджетное право России : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Инфра-М, 2018. — 404 с.
3. Бобылева К. Н. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти // URL: <http://www.lawrf.ru/content/306-polnomochija-prezidenta-rossijskoj-federacii-v-sfere.html> (дата обращения: 10.05.2022).
4. Варламова Н. В. Правотворчество и правообразование // Правотворчество и законность. — М., 1999. — 156 с.
5. Еремин С. Г. Современная система источников финансового права // Право и управление: XXI век. — 2021. — № 2. — С. 42–52.
6. Ильин А. Ю. Федеральная налоговая служба в системе органов исполнительной власти // Финансовое право. — 2013. — № 5. — С. 33–40.
7. Комягин Д. Л. Бюджетное право : учебное пособие / под ред. А. Н. Козырина. — М. : Норма: Инфра-М, 2012. — 288 с.
8. Кубатаев М. Г. Правовые акты Президента Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2000. — 26 с.
9. Лебедева Н. В. Акты Президента Российской Федерации в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 7. — С. 45–48.
10. Мамчун В. В. Проблема соотношения понятий правотворчества и нормотворчества // Вестник Владимирского юридического института. — 2019. — № 1. — С. 176–182.
11. Погорелко М. Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Научный эксперт: научный электронный журнал. — 2008. — Вып. 5. — С. 29–49.
12. Роман М. Ю. Указы главы Российского государства: теоретико-историческое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2014. — 26 с.
13. Семерджян К. А. Политико-правовая природа послания // Философия права. — 2009. — № 4. — С. 120–124.
14. Цинделиани И. А. Система бюджетного права: современные концептуальные подходы // Труды кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия : сборник научных трудов / под ред. И. А. Цинделиани. — М. : Проспект, 2021. — С. 229–240.

Материал поступил в редакцию 4 июля 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avakyan S. A. Konstitutsionnoe pravo Rossii: ucheb. kurs: v 2 t. T. 2. — M., 2007. — 778 s.
2. Belogortseva Kh. V. Byudzhethnoe pravo Rossii: uchebnyk. — 2-e izd., pererab. i dop. — M.: Infra-M, 2018. — 404 s.
3. Bobyleva K. N. Polnomochiya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v sfere ispolnitelnoy vlasti // URL: <http://www.lawrf.ru/content/306-polnomochija-prezidenta-rossijskoj-federacii-v-sfere.html> (data obrashcheniya: 10.05.2022).
4. Varlamova N. V. Pravotvorchestvo i pravoobrazovanie // Pravotvorchestvo i zakonnost. — M., 1999. — 156 s.
5. Eremin S. G. Sovremennaya sistema istochnikov finansovogo prava // Pravo i upravlenie: XXI vek. — 2021. — № 2. — S. 42–52.
6. Ilin A. Yu. Federalnaya nalogovaya sluzhba v sisteme organov ispolnitelnoy vlasti // Finansovoe pravo. — 2013. — № 5. — S. 33–40.

7. Komyagin D. L. Byudzhethnoe pravo: uchebnoe posobie / pod red. A. N. Kozyrina. — M.: Norma: Infra-M, 2012. — 288 s.
8. Kubataev M. G. Pravovye akty Prezidenta Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2000. — 26 s.
9. Lebedeva N. V. Akty Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v sisteme istochnikov konstitutsionnogo prava // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2017. — № 7. — S. 45–48.
10. Mamchun V. V. Problema sootnosheniya ponyatiy pravotvorchestva i normotvorchestva // Vestnik Vladimirskego yuridicheskogo instituta. — 2019. — № 1. — S. 176–182.
11. Pogorelko M. Yu. Normativno-politicheskie i normativno-pravovye istochniki i osnovaniya gosudarstvennykh politik // Nauchnyy ekspert: nauchnyy elektronnyy zhurnal. — 2008. — Vyp. 5. — S. 29–49.
12. Roman M. Yu. Ukazy glavy Rossiyskogo gosudarstva: teoretiko-istoricheskoe issledovanie: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2014. — 26 s.
13. Semerdzhyan K. A. Politiko-pravovaya priroda poslaniya // Filosofiya prava. — 2009. — № 4. — S. 120–124.
14. Tsindeliani I. A. Sistema byudzhethnogo prava: sovremennyye kontseptualnyye podkhody // Trudy kafedry finansovogo prava Rossiyskogo gosudarstvennogo universiteta pravosudiya: sbornik nauchnykh trudov / pod red. I. A. Tsindeliani. — M.: Prospekt, 2021. — S. 229–240.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.061-070

О. А. Ижаев*,
Д. Л. Кутейников**

Использование информации ограниченного доступа, содержащейся в государственных информационных системах: правовое регулирование порядка предоставления информации третьим лицам

Аннотация. Статья посвящена исследованию правового регулирования порядка предоставления информации ограниченного доступа, содержащейся в государственных информационных системах (ГИС). В работе содержится обзор становления и развития законодательства, регламентирующего общественные отношения в сфере функционирования ГИС. Проведение данного обзора позволило проследить процесс формирования подхода к порядку предоставления вышеуказанной информации из ГИС с момента начала их эксплуатации. Изучен порядок предоставления информации ограниченного доступа из отдельных ГИС, функционирующих в разных сферах деятельности государства. Проведен сравнительно-правовой анализ нормативного регулирования в части, касающейся вопросов передачи информации ограниченного доступа. По его результатам сделан вывод о том, что законодательство предусматривает передачу ограниченной информации из ГИС исключительно закрытому перечню субъектов и только на безвозмездной основе. В работе утверждается, что внесенные в 2018 и 2022 гг. изменения в законодательство, предусматривающие в рамках концессионного соглашения или соглашения о государственно-частном партнерстве возможность осуществления функций оператора ГИС коммерческими организациями, не привели к пересмотру устоявшегося подхода, запре-

© Ижаев О. А., Кутейников Д. Л., 2023

* *Ижаев Осман Аликович*, кандидат юридических наук, заместитель директора Института бизнес-права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), старший научный сотрудник лаборатории «Социально-правовые подходы использования искусственного интеллекта и робототехники» Института государства и права ТюмГУ
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
izhaev.osman@gmail.com

** *Кутейников Дмитрий Леонидович*, кандидат юридических наук, руководитель лаборатории «Социально-правовые подходы использования искусственного интеллекта и робототехники» Института государства и права ТюмГУ
ул. Ленина, д. 38, г. Тюмень, Россия, 625000
kuteynikov@me.com

щающего монетизацию доступа к информации ограниченного доступа, содержащейся в ГИС, и передачу такой информации третьим лицам. В статье также делается вывод о том, что такой подход представляется оптимальным, поскольку получение третьими лицами из ГИС информации ограниченного доступа может привести к нарушению режима коммерческой тайны, разумных ожиданий и равенства прав участников делового оборота, к причинению ущерба их коммерческим интересам, ограничению конкуренции и нарушению прав человека и интересов государства.

Ключевые слова: государственная информационная система; ГИС; информация; информация ограниченного доступа; государственно-частное партнерство; ГЧП; маркировка; система мониторинга лекарственных препаратов; система мониторинга товаров.

Для цитирования: *Ижаев О. А., Кутейников Д. Л.* Использование информации ограниченного доступа, содержащейся в государственных информационных системах: правовое регулирование порядка предоставления информации третьим лицам // *Актуальные проблемы российского права.* — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 61–70. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.061-070.

The Use of Restricted Access Information Stored in State Information Systems: Legal Regulation of Providing Information to Third Parties

Osman A. Izhaev, Cand. Sci. (Law), Deputy Director, Institute of Business Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); Senior Researcher, Laboratory «Social and Legal Approaches to the Use of Artificial Intelligence and Robotics,» Institute of State and Law, Tyumen State University (TyumGU)

ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993

izhaev.osman@gmail.com

Dmitriy L. Kuteynikov, Cand. Sci. (Law), Head of the Laboratory «Social and Legal Approaches to the Use of Artificial Intelligence and Robotics,» Institute of State and Law, Tyumen State University (TyumGU)

ul. Lenina, d. 38, Tyumen, Russia, 625000

kuteynikov@me.com

Abstract. The paper is devoted to the study of the legal regulation of the procedure envisaged for providing restricted access information stored in state information systems (SIS). The paper provides an overview of the formation and development of legislation regulating public relations in the field of the SIS operating. Reviewing allowed the authors to follow the process of developing an approach to the procedure of providing the above mentioned information from the moment when the SIS started their operation. The paper examines the procedure for providing restricted access information from individual SIS operating in different spheres of state activities. A comparative legal analysis of normative regulation has been carried out in terms of issues related to the transfer of restricted access information. Based on the study, it was concluded that the legislation provides for the transfer of limited information from SIS exclusively to a closed list of subjects at no charge. The paper argues that the amendments introduced in 2018 and 2022 for the possibility of performing the functions of a SIS operator by commercial organizations under a concession agreement or a public-private partnership agreement have not resulted in a revision of the established approach prohibiting monetization of access to restricted access information stored in the SIS and the transfer of such information to third parties. The paper concludes that such an approach seems optimal, since obtaining restricted access information from the SIS by third parties may lead to violation of the trade secret regime, reasonable expectations and equality of rights of business participants, incur damage to their commercial interests, restriction of competition and violation of human rights and state interests.

Keywords: state information system; SIS; information; restricted access information; public-private partnership; PPP; labeling; drugs monitoring system; goods monitoring system.

Cite as: Izhaev OA, Kuteynikov DL. [The Use of Restricted Access Information Stored in State Information Systems: Legal Regulation of Providing Information to Third Parties]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):61-70. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.061-070. (In Russ., abstract in Eng.).

Вопрос сбора, хранения и оборота данных является наиболее острым в условиях формирования цифровой экономики и интенсивного технологического развития. Эффективное осуществление государственного управления требует от органов власти использования больших объемов данных, которые аккумулируются в различных областях общественной жизни. Информация общегосударственного значения накапливается в федеральных государственных информационных системах (ГИС), количество которых на данный момент — более шестисот¹.

ГИС являются важным инструментом при осуществлении органами государственной власти своих полномочий. Активное использование содержащихся в них данных позволяет оптимизировать работу государственных органов². Это в результате положительно влияет и на условия ведения бизнеса субъектами предпринимательской деятельности, и на качество оказываемых гражданам государственных услуг³. Степень прозрачности ГИС можно считать отражением уровня открытости государства, так как данные информационные системы являются ключе-

выми источниками государственных данных в России⁴. Одним из основополагающих преимуществ ГИС является их способность обеспечивать быстрый обмен достоверной информацией между большим количеством субъектов. Учитывая масштабы деятельности некоторых федеральных ГИС, хранящиеся в них большие данные представляют высокую ценность для широкого круга субъектов как с коммерческой стороны, так и с точки зрения обеспечения интересов национальной безопасности.

Становление законодательства в сфере функционирования ГИС в России началось в феврале 1994 г. — с утверждения Положения о Комитете при Президенте РФ по политике информатизации (Роскоминформ)⁵. В этом акте использовались понятия «государственная информационная система» и «государственный информационный ресурс». Однако самого определения данных категорий указанное Положение не содержало и их значение на тот момент можно было выявить исключительно через контекст. Позднее в Федеральном законе от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»⁶ появились определе-

¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка текущего состояния федеральных государственных информационных систем с точки зрения перспектив цифровизации государственного управления». Утвержден Коллегией Счетной палаты РФ 28 июня 2022 г. // URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/684/perquiqogiajfxi8zvsbpgzmdz103uzk.pdf> (дата обращения: 01.08.2022).

² См.: Еремин С. Г. К вопросу о совершенствовании нормативно-правового регулирования сопряжения управления данными государственной информационной системы федеральных органов исполнительной власти // *Право и экономика*. 2022. № 7. С. 65–66.

³ См.: *Актуальные проблемы информационного права* / под ред. И. Л. Бачило, М. А. Лапиной. М. : Юстиция, 2020. С. 183.

⁴ Оценка открытости государственных информационных систем в России. Аналитический доклад / И. Бегтин, А. Бертяков, М. Комин, О. Пархимович, М. Цыганков // URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/%D0%9E%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0%20%D0%BE%D1%82%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%20%D0%93%D0%98%D0%A1%202020.pdf> (дата обращения: 01.08.2022).

⁵ Указ Президента РФ от 17.02.1994 № 328 «Вопросы деятельности Комитета при Президенте Российской Федерации по политике информатизации» // *Российская газета*. № 36. 23.02.1994.

⁶ *Российская газета*. № 39. 22.02.1995.

ния «информационная система» и «информационные ресурсы». Информационная система понималась как упорядоченная и определенная совокупность документов и информационных технологий, осуществляющих информационные процессы. Термин «информационные ресурсы», в свою очередь, означал отдельные документы и их массивы, а также находящиеся в различных информационных системах документы и их массивы (например, в архивах, банках данных, фондах и пр.).

Сам термин ГИС появился в обороте после принятия Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁷ (далее — Закон № 149-ФЗ). Так, пунктом 3 ст. 2 Закона № 149-ФЗ установлено, что информационная система — это совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. В то же время в соответствии с ч. 1 ст. 13 Закона № 149-ФЗ ГИС — это федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов РФ, на основании правовых актов государственных органов. Существует мнение о том, что понятие ГИС не является законодательно установленным, поскольку Закон № 149-ФЗ не содержит прямого его определения⁸. Мы не можем согласиться с такой точкой зрения в связи с тем, что системный анализ двух вышеуказанных законодательных положений позволяет достаточно однозначно выявить понятие ГИС. В частности, ГИС является информационной системой, созданная на основании

законов или правовых актов государственных органов.

В научной литературе справедливо отмечается, что само по себе определение информационной системы состоит из двух базовых частей: информации и технических компонентов, при помощи которых она обрабатывается⁹. В рамках настоящей работы представляет интерес информация, поскольку она является неотъемлемой частью любой ГИС. В отношении информации Закон № 149-ФЗ предусматривает наличие двух ее видов: общедоступной и ограниченной. Любые сведения, доступ к которым не является ограниченным, относятся к общедоступной информации. Такие сведения могут свободно использоваться различными лицами по их усмотрению. В то же время, если для получения допуска к информации требуется соблюдение каких-либо условий, такая информация признается ограниченной. Ограничение доступа к информации направлено на охрану законных интересов общества, государства, личности, так как свободное распространение этих сведений потенциально позволяет нарушить права перечисленных субъектов¹⁰. К информации ограниченного доступа можно отнести, например, сведения, подпадающие под режим государственной, коммерческой, служебной тайны, персональные данные, сведения, связанные с профессиональной деятельностью, и иную информацию, доступ к которой ограничен законодательно¹¹. Информация ограниченного доступа, содержащаяся в ГИС, предоставляется при соблюдении установленных нормативными правовыми актами требований. Данные требования предусматриваются актами, регулирую-

⁷ Российская газета. № 165. 29.07.2006.

⁸ См.: Амелин Р. В. Правовой режим государственных информационных систем : монография / под ред. С. Е. Чаннова. М. : ГроссМедиа, 2016. С. 6.

⁹ См.: Жернова В. М. Правовой режим информационных систем : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2017. С. 23.

¹⁰ Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования / под ред. И. И. Кучерова, С. А. Синицына. М. : Норма, Инфра-М, 2022. С. 109.

¹¹ Справочная информация: «Перечень нормативных актов, относящих сведения к категории ограниченного доступа» (материал подготовлен специалистами КонсультантПлюс) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93980/ (дата обращения: 01.08.2022).

щими порядок создания и функционирования соответствующих ГИС. В целях выявления условий предоставления доступа к ограниченной информации представляется целесообразным рассмотреть регулирование в отношении отдельных ГИС.

Одной из широко применяемых ГИС является единая государственная автоматизированная информационная система учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ЕГАИС). В ней, например, содержится такая информация, как наименование и местонахождение производителя соответствующей продукции, страна производителя продукции, дата производства и розлива продукции, объем потребительской тары (упаковки), в которую разлита продукция каждого вида и наименования, данные о продаже каждой единицы алкогольной продукции. Эти и многие другие сведения относятся к информации ограниченного доступа и правом на их получение обладает круг субъектов, непосредственно указанный в постановлении Правительства РФ от 31.12.2020 № 2466¹². К таким субъектам относятся: а) государственные органы; б) участвующие в производстве и обороте соответствующей продукции лица, самостоятельно направившие информацию в ЕГАИС; в) граждане в отношении приобретаемой алкогольной продукции. Данный перечень субъектов носит закрытый характер, и, следовательно, возможность передачи информации из ЕГАИС третьим лицам не предусматривается.

Ограничен доступ также к информации, содержащейся в ГИС топливно-энергетического комплекса (ГИС ТЭК). Данная ГИС содержит информацию о современном состоянии топ-

ливо-энергетического комплекса (запас, транспортировка, переработка и т.п.) и прогнозах его развития. Информация в ГИС ТЭК поступает из более чем 2,5 тыс. организаций. В системе содержится информация о различных видах энергетической промышленности (газо-, нефтедобывающей, перерабатывающей, сланцевой, торфяной и т.п.); транспортировке полезных ископаемых и продуктов их переработки; об электро- и теплоэнергетике, об энергосбережении, а также о повышении энергетической эффективности.

В соответствии с ч. 3 ст. 12 Федерального закона от 03.12.2011 № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса»¹³ доступом (с возможностью обработки) к соответствующей информации, содержащейся в ГИС, включая ограниченную, обладают: а) компетентный орган, уполномоченный в соответствии с законом, иные организации, осуществляющие эксплуатацию соответствующей ГИС или ее компонентов; б) иные пользователи, которые обладают правом доступа к информации в соответствии с законодательством РФ (однако без возможности ее обработки с учетом требований об ограничении доступа к информации).

В пункте 7 Положения о порядке доступа к информации, содержащейся в государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса, утвержденного постановлением Правительства РФ¹⁴, указано, что право на получение информации ограниченного доступа обеспечивается в том случае, если пользователь путем передачи документов, предусмотренных законодательством, подтвердил наличие у него такого права. Пункт 7(1) данного Поло-

¹² Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2466 «О ведении и функционировании единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 08.01.2021.

¹³ Федеральный закон от 03.12.2011 № 382-ФЗ (ред. от 05.07.2018) «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 05.12.2011.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 04.02.2013 № 80 (ред. от 13.06.2020) «Об утверждении Положения о порядке доступа к информации, содержащейся в государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» // СЗ РФ. 2013. № 6. Ст. 560.

жения предусматривает также, что предоставление доступа к информации, содержащейся в информационной системе, осуществляется безвозмездно. Анализ ст. 10 вышеназванного Федерального закона № 382-ФЗ позволяет сделать вывод о высокой коммерческой и государственной значимости данной информации (например, о финансово-экономических показателях предприятий ТЭК, об объемах добычи и о рынках энергетических ресурсов, о запасах и потребностях для экономики, программах развития и т.д.).

Важное значение с точки зрения коммерции и санитарно-эпидемиологической безопасности государства имеет информация, содержащаяся в Федеральной ГИС в области ветеринарии (ВетИС). В ней содержится информация, которая необходима для обеспечения контроля за перемещением товаров, оформления и выдачи сопроводительных документов, оформления разрешений на транспортировку товаров в пределах РФ и за ее пределы, результаты экспертиз в области ветеринарии и санитарии, а также иных лабораторных исследований и проб.

Для ВетИС также устанавливаются правила получения информации. В соответствии с п. 1.5 приказа Минсельхоза России от 30.06.2017 № 318¹⁵ информация из ВетИС представляется пользователям в электронном виде после направления ими запроса в ВетИС или совершения действий, направленных на получение информации из ВетИС. Пунктом 1.2 данного приказа определен круг возможных пользователей системы: а) ветеринарно-санитарные службы; б) органы власти субъектов РФ и подведомственные им учреждения в области ветеринарии, ФТС РФ; в) АО «Российский экспортный центр», физические и юридические лица, аттестованные специалистами в области ветеринарии, ИП, являющиеся производителями или участниками оборота подконтрольных товаров. Далее приказом определяются особенности доступа к отдельным категориям информации, содержащейся в системе.

По объему данных представляет интерес и единая государственная автоматизированная информационная система учета древесины и сделок с ней (ЛесЕГАИС), создание и функционирование которой прямо предусмотрено Лесным кодексом РФ¹⁶. В ЛесЕГАИС, в частности, вносятся данные о субъектах предпринимательской деятельности, занимающихся заготовкой древесины; о документах, подтверждающих право на использование лесных участков; о договорах купли-продажи лесных насаждений; об отчетах об использовании лесов; о сделках с древесиной (дата, наименования сторон, цена сделки и т.п.); о местоположении хранения древесины. В соответствии с ч. 5 ст. 50.6 Лесного кодекса РФ предоставление содержащейся в ЛесЕГАИС информации органам государственной власти, органам местного самоуправления, юридическим лицам, гражданам, в том числе индивидуальным предпринимателям, осуществляется без взимания платы. При этом некоторые данные, конкретный перечень которых утвержден распоряжением Правительства РФ от 19.11.2014 № 2320-р¹⁷, являются общедоступными.

Рассмотрим далее Государственную автоматизированную информационную систему «ЭРА-ГЛОНАСС» (ГАИС «ЭРА-ГЛОНАСС»), основной целью функционирования которой является

¹⁵ Приказ Минсельхоза России от 30.06.2017 № 318 (ред. от 16.07.2021) «Об утверждении Порядка представления информации в Федеральную государственную информационную систему в области ветеринарии и получения информации из нее» (зарегистрирован в Минюсте России 30.10.2017 № 48727) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 31.10.2017.

¹⁶ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Российская газета. № 277. 08.12.2006.

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 19.11.2014 № 2320-р (ред. от 17.07.2019) «Об утверждении перечня размещаемой в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования открытой информации, содержащейся в единой государственной автоматизированной информационной системе учета древесины и сделок с ней» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 24.11.2014.

обеспечение получения информации о дорожно-транспортных и об иных происшествиях на дорогах Российской Федерации, быстрая ее передача в экстренные службы. В ГАИС «ЭРА-ГЛОНАСС» хранятся данные о транспортных средствах, оснащенных устройствами вызова экстренных оперативных служб; координатно-временные параметры транспортных средств, передавших информацию о дорожно-транспортных происшествиях; сведения о мерах реагирования, а также некоторые другие. В соответствии с ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 28.12.2013 № 395-ФЗ «О Государственной автоматизированной информационной системе “ЭРА-ГЛОНАСС”»¹⁸ обладателями информации, представляющими ее в систему, являются отдельные федеральные органы исполнительной власти; государственное учреждение, ответственное за функционирование картографо-геодезического фонда; оператор ГАИС «ЭРА-ГЛОНАСС»; собственники транспортных средств, находящихся в эксплуатации на территории РФ и оснащенных устройствами вызова экстренных оперативных служб. Как следует из ст. 9 указанного закона, правом доступа к содержащейся в ГАИС «ЭРА-ГЛОНАСС» информации — помимо государственных органов — обладают собственники транспортных средств и только в отношении происшествий, в которых они являлись участниками. Такая информация предоставляется по запросу юридических и физических лиц в отношении информации о координатно-временных параметрах транспортных

средств, находящихся в их собственности или во владении, на момент дорожно-транспортных и иных происшествий на автомобильных дорогах, содержащейся в ГАИС «ЭРА-ГЛОНАСС»¹⁹.

В Правилах доступа к информации, содержащейся в ГИС промышленности, и взаимодействия с другими ГИС²⁰ указано, что информация, содержащаяся в данной ГИС, является общедоступной, за исключением тех случаев, когда доступ к информации ограничен федеральными законами. Доступ к информации ограниченного доступа для субъектов деятельности в сфере промышленности, органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществляется свободно и безвозмездно посредством направления запроса в форме электронного документа соответствующему оператору ГИС (Минпромторг России).

В 2018 г. в Закон № 149-ФЗ было внесено изменение, согласно которому в случае создания или модернизации ГИС на основании концессионного соглашения или соглашения о государственно-частном партнерстве функции оператора данной системы в пределах, в объемах и в сроки, которые предусмотрены соответствующим соглашением, осуществляются концессионером или частным партнером²¹. В 2022 г. было внесено изменение, предусматривающее, что в период действия концессионного соглашения или соглашения о государственно-частном партнерстве концедент или публичный партнер обеспечивает доступ концессионера или частного партнера к информации, которая содер-

¹⁸ Федеральный закон от 28.12.2013 № 395-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О Государственной автоматизированной информационной системе “ЭРА-ГЛОНАСС”» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 30.12.2013.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1530 «О некоторых вопросах создания и функционирования государственной автоматизированной информационной системы «ЭРА-ГЛОНАСС»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 04.01.2015.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 23.09.2017 № 1147 «Об утверждении Правил доступа к информации, содержащейся в государственной информационной системе промышленности, и взаимодействия государственной информационной системы промышленности с иными государственными информационными системами» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 26.09.2017.

²¹ Федеральный закон от 29.06.2018 № 173-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 29.06.2018.

жится в ГИС и необходима для исполнения им своих обязательств по соответствующим соглашениям²². Таким образом, законодательство позволяет коммерческим субъектам осуществлять функции оператора ГИС.

В рамках реализации проекта о государственно-частном партнерстве в целях создания, эксплуатации и технического обслуживания ГИС мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения (далее — Система мониторинга ЛП) и ГИС мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации (далее — Система мониторинга товаров) между Минпромторгом России (публичный партнер) и являющейся коммерческой организацией ООО «Оператор ЦРПТ» (частный партнер) было заключено соглашение о государственно-частном партнерстве²³.

В соответствии с п. 55 Положения о системе мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения, утвержденного постановлением Правительства РФ²⁴, доступом к содержащейся в Системе мониторинга ЛП информации ограниченного доступа

обладают: а) государственные органы, органы местного самоуправления; б) субъекты обращения лекарственных средств в отношении предоставленной ими информации; в) граждане в целях проверки нанесенного на лекарственный препарат средства идентификации.

Пункты 4 и 26 Положения о государственной информационной системе мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, утвержденного постановлением Правительства РФ²⁵, устанавливают, что информация ограниченного доступа, содержащаяся в Системе мониторинга товаров, предоставляется оператором участникам информационной системы мониторинга: а) государственным органам; б) участникам оборота товаров в отношении сделок с товаром, совершенным соответствующим участником; в) пользователям информационной системы. Согласно п. 2 и 3 Правил обеспечения доступа к информации, содержащейся в ГИС мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, утвержденных постановлением Правительства РФ²⁶, доступ обеспечивается оператором

²² Федеральный закон от 14.07.2022 № 325-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 14.1 Федерального закона “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и статью 5 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 14.07.2022.

²³ Распоряжение Правительства РФ от 08.05.2019 № 899-р «Об утверждении существенных условий соглашения о государственно-частном партнерстве, заключаемого в целях создания, эксплуатации и технического обслуживания объекта, предназначенного для обеспечения маркировки и прослеживаемости отдельных видов товаров» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 13.05.2019.

²⁴ Постановление Правительства РФ от 14.12.2018 № 1556 (ред. от 30.06.2021) «Об утверждении Положения о системе мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 24.12.2018.

²⁵ Постановление Правительства РФ от 26.04.2019 № 515 (ред. от 18.04.2020) «О системе маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров» (вместе с Правилами маркировки товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, Положением о государственной информационной системе мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 06.05.2019.

²⁶ Постановление Правительства РФ от 31.12.2019 № 1955 «Об обеспечении доступа к информации, содержащейся в государственной информационной системе мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации» (вместе с Правилами обеспечения доступа к информации, содержащейся в государственной информационной системе мониторинга за оборотом

на недискриминационной и безвозмездной основе. Кроме того, запрещается использование информации о движении товара, содержащейся в информационной системе мониторинга, и агрегированной информации о движении таких товаров, доступ к которой обеспечивается оператором, в коммерческих интересах третьих лиц, если иное не установлено законодательством Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 28.12.2021 № 2520 были внесены изменения в регулирование, касающиеся расширения перечня данных, доступных производителю и импортеру, однако порядок предоставления информации остался неизменным²⁷.

Таким образом, как показывает обзор регулирования доступа к данным государственных информационных систем, рассмотренных в настоящей работе, в Российской Федерации устоялся правовой подход, ограничивающий доступ третьих лиц к таким сведениям. Данный подход изначально был разработан при принятии в 2006 г. Закона № 149-ФЗ и в сущности своей остается неизменным до сих пор. В отношении каждой ГИС действуют нормативные положения, устанавливающие исчерпывающий перечень субъектов, наделенных правом на получение содержащейся в ней информации ограниченного доступа. Такими субъектами во всех случаях являются профильные государственные органы, применительно к некоторым ГИС — также государственные учреждения и органы местного самоуправления. Необходимо отметить, что указанное право у этой группы субъектов возникает в силу необходимости реализации ими своих полномочий: недопущения попадания на рынок контрафактной продукции, определения состояния отдельных секторов экономики, оперативного реагирования на дорожно-транспортные происшествия и осуществления иных публично значимых функций. К другой группе субъектов, имеющих право на получение

из ГИС информации ограниченного доступа, относятся организации или индивидуальные предприниматели, которые в силу нормативных требований должны предоставлять сведения в ГИС о своей деятельности, а также частные лица в случаях, когда они сами являются потребителями тех или иных товаров. Крайне важно, что последняя группа субъектов обладает правом на получение только той информации, которая затрагивает их непосредственно. Перечисленные субъекты могут получить только те данные, которые были самостоятельно ими переданы в ГИС, а также информацию, предоставляемую конечным потребителям в отношении конкретных товаров. При этом во всех этих случаях информация предоставляется на безвозмездной основе.

Важным новшеством стали изменения, внесенные в 2018 и 2022 гг. в Закон № 149-ФЗ: на основании заключения концессионного соглашения или соглашения о государственно-частном партнерстве функции оператора ГИС могут передаваться концессионеру или частному партнеру. Однако это не привело к изменению выявленного нами подхода. В частности, доступ к ограниченной информации, содержащейся в Системе мониторинга ЛП и Системе мониторинга товаров, оператором которых является коммерческая организация (частный партнер), осуществляется исчерпывающим перечнем субъектов и только на безвозмездной основе. Следовательно, даже если коммерческая организация является оператором ГИС, действующее регулирование не предусматривает возможности монетизации содержащейся в ней информации ограниченного доступа посредством ее передачи заинтересованным третьим лицам. Таковыми могут являться организации, например, желающие получить информацию об экономических показателях деятельности своих конкурентов.

товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 09.01.2020.

²⁷ Постановление Правительства РФ от 28.12.2021 № 2520 «О внесении изменений в Правила обеспечения доступа к информации, содержащейся в государственной информационной системе мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 31.12.2021.

Представляется, что изложенный правовой подход является оптимальным, поскольку необходимость создания ГИС обусловлена интересами государства и общества, в частности, при их помощи государственные органы реализуют свои полномочия. Результатом доступа третьих лиц к не относящейся к ним непосредственно информации, содержащейся в ГИС, может стать нарушение режима коммерческой тайны, что потенциально ведет к нарушению разумных ожиданий и равенства прав участников делового оборота, причинению ущерба коммерческим интересам участников делового

оборота и ограничению конкуренции. Доступ третьих лиц к такой информации может привести также к тому, что они получают преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности за счет допуска к информации, в том числе конфиденциальной. Участники делового оборота, в свою очередь, могут понести убытки из-за использования информации конкурентами. Ограничение конкуренции приведет к негативным последствиям как для всех участников оборота, включая потребителей, так и для национальной экономики в целом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы информационного права / под ред. И. Л. Бачило, М. А. Лапиной. — М. : Юстиция, 2020. — 594 с.
2. Амелин Р. В. Правовой режим государственных информационных систем : монография / под ред. С. Е. Чаннова. — М. : ГроссМедиа, 2016. — 338 с.
3. Жернова В. М. Правовой режим информационных систем : дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2017. — 213 с.
4. Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования / под ред. И. И. Кучерова, С. А. Синицына. — М. : Норма, Инфра-М, 2022. — 376 с.
5. Еремин С. Г. К вопросу о совершенствовании нормативно-правового регулирования сопряжения управления данными государственной информационной системы федеральных органов исполнительной власти // Право и экономика. — 2022. — № 7. — С. 62–66.

Материал поступил в редакцию 1 августа 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aktualnye problemy informatsionnogo prava / pod red. I. L. Bachilo, M. A. Lapinoy. — M.: Yustitsiya, 2020. — 594 s.
2. Amelin R. V. Pravovoy rezhim gosudarstvennykh informatsionnykh sistem: monografiya / pod red. S. E. Channova. — M.: GrossMedia, 2016. — 338 s.
3. Zhernova V. M. Pravovoy rezhim informatsionnykh sistem: dis. ... kand. yurid. nauk. — Chelyabinsk, 2017. — 213 s.
4. Tsifrovaya ekonomika: aktualnye napravleniya pravovogo regulirovaniya / pod red. I. I. Kucherova, S. A. Sinitsyna. — M.: Norma, Infra-M, 2022. — 376 s.
5. Eremin S. G. K voprosu o sovershenstvovanii normativno-pravovogo regulirovaniya sopryazheniya upravleniya dannymi gosudarstvennoy informatsionnoy sistemy federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti // Pravo i ekonomika. — 2022. — № 7. — S. 62–66.

ГРАЖДАНСКОЕ И СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.071-078

Е. Б. Подузова*

Пользовательское соглашение, соглашение о конфиденциальности: особенности содержания в контексте использования технологий искусственного интеллекта

Аннотация. Технологии искусственного интеллекта имеют широкую сферу применения: они используются для обработки больших объемов информации, эти технологии являются одним из элементов Big Data. В информационной среде заключение и исполнение пользовательского соглашения, соглашения о конфиденциальности приобретают особое значение. Эти договоры являются надежным средством регламентации информационного взаимодействия их сторон. Не имеет решения в доктрине и в правоприменительной практике ряд проблем, связанных с данными соглашениями, в частности проблемы их юридической квалификации, конститутивных признаков и содержания, включая формулировку ряда условий. В работе даны рекомендации по решению этих проблем, выявлены конститутивные особенности, дана правовая квалификация пользовательского соглашения и соглашения о конфиденциальности, предложены формулировки отдельных условий этих договоров. При написании статьи было учтено современное состояние законодательства, цивилистической доктрины, судебной и деловой практики.

Ключевые слова: договор; соглашение; технологии искусственного интеллекта; Big Data; информационный элемент; содержание; правовая природа; лицензионный договор; пользовательское соглашение; соглашение о конфиденциальности.

Для цитирования: Подузова Е. Б. Пользовательское соглашение, соглашение о конфиденциальности: особенности содержания в контексте использования технологий искусственного интеллекта // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 71–78. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.071-078.

© Подузова Е. Б., 2023

* Подузова Екатерина Борисовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права, доцент кафедры нотариата Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
ekaterinak7785@yandex.ru

A User Agreement, a Confidentiality Agreement: Content Features in the context of the Use of Artificial Intelligence Technologies

Ekaterina B. Poduzova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Civil Law; Associate Professor, Department of Notary, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
ekaterinak7785@yandex.ru

Abstract. Artificial Intelligence technologies have a wide scope of application, in particular, they are used to process large amounts of information; these technologies constitute one of the elements of Big Data. In the information environment, conclusion and execution of a user agreement and confidentiality agreement are of particular importance. These agreements form a reliable means of regulating the information interaction between their parties. There is no solution either in the doctrine or in jurisprudence to a number of problems related to these agreements, in particular the problems of their legal characterization, constitutive features and content, including formulation of a number of conditions. The paper provides recommendations for solving these problems, in particular, it determines constitutive features, legal characterization of the user agreement and confidentiality agreement, suggests the wording of separate conditions for the agreements under consideration. When writing the article, the author relied on the effective legislation, civil doctrine, judicial and business practice.

Keywords: contract; agreement; artificial intelligence technologies; Big Data; information element; content; legal nature; license agreement; user agreement; confidentiality agreement.

Cite as: Poduzova EB. Polzovatel'skoe soglasenie, soglasenie o konfidentsialnosti: osobennosti sodержaniya v kontekste ispolzovaniya tekhnologiy «iskusstvennogo intellekta» [A User Agreement, a Confidentiality Agreement: Content Features in the context of the Use of Artificial Intelligence Technologies]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):71-78. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.071-078. (In Russ., abstract in Eng.).

Для получения доступа к информационным сервисам, а также для их использования заключаются пользовательские соглашения. Информационный сервис представляет собой банк данных, функционирующий с помощью технологий искусственного интеллекта¹. В доктрине и в правоприменительной практике отсутствует единый подход к определению правовой природы и содержания данных соглашений².

В частности, Е. Г. Дмитриевой норма п. 4 ст. 10.1 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»³ трактуется таким образом, что в пользовательском соглашении может быть предусмотрено согласие на обработку персональных данных⁴. С представленным толкованием невозможно согласиться, в исследуемой норме такого правила не предусмотрено.

¹ О банках данных см.: Цифровизация гражданского оборота: Big Data в механизме гражданско-правового регулирования (цивилистическое исследование) : монография : в 5 т. / отв. ред. д-р юрид. наук., проф. Л. Ю. Василевская. М. : Проспект, 2022. Т. 5. § 1, 2 (автор параграфов — Л. Ю. Василевская).

² См., например: Защита данных : научно-практический комментарий к судебной практике / отв. ред. В. В. Лазарев, Х. И. Гаджиев. Глава 1 (автор главы — м. н. с. Д. Р. Алимova). М. : ИЗиСП, Контракт, 2020 ; Санникова Л. В., Харитоновa Ю. С. Цифровые активы: правовой анализ : монография. М. : 4 Принт, 2020 ; Кузнецова Л. В. Вопросы гражданско-правовой ответственности агрегаторов электронной коммерции // E-commerce и взаимосвязанные области (правовое регулирование) : сборник статей / отв. ред. М. А. Рожкова. М. : Статут, 2019.

³ СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.

⁴ См.: Дмитриева Е. Г. Проблемы защиты персональных данных в цифровом мире и пути их решения // Право и бизнес. 2021. № 3. С. 18–23.

Согласно позиции одного из судов, в пользовательском соглашении регламентируется процедура оказания услуг, в частности услуг электронной почты⁵. В то же время судебная практика не допускает включения права пользования почтовым сервисом в наследственную массу, мотивируя это нарушением права на тайну частной жизни пользователя-наследодателя⁶.

В доктрине и в судебной практике существует ряд проблем, связанных с правовой природой, юридической силой и содержанием пользовательского соглашения:

1) отсутствует единое понимание правовой природы пользовательского соглашения и его содержания. Пользовательское соглашение **не признается разновидностью лицензионного договора, эта позиция представляется нам ошибочной.** Учеными и судами не учитывается, что данное соглашение порождает обязанность правообладателя предоставить доступ пользователя к алгоритмам и компьютерным программам обработки информации и обязанность пользователя использовать информационный ресурс в том объеме и на тех условиях, которые оговорены правообладателем в пользовательском соглашении.

Пользовательское соглашение — юридический факт, порождающий обязательственное правоотношение, оно является договором.

Л. Ю. Василевская справедливо указывает на нетождественность понятий «соглашение» и «договор». Понятие «соглашение» шире, чем понятие «договор», договор, в отличие от соглашения, всегда является основанием возникновения обязательственных правоотношений. В российской доктрине критерием отграничения договора от соглашения является возникновение нового обязательства⁷.

Пользовательское соглашение направлено на предоставление права использования результата интеллектуальной деятельности: компьютерной программы, совокупности программ, алгоритма обработки информации (ноу-хау). По своей правовой природе пользовательское соглашение является лицензионным договором. На него распространяются все нормы ГК РФ о договоре данного вида.

На основании п. 5 и 6 ст. 1235 ГК РФ к существенным условиям лицензионного договора относятся условия о его предмете (предоставление права использования конкретного результата интеллектуальной деятельности), способах использования результата интеллектуальной деятельности. Для возмездного пользовательского соглашения существенным также является условие о его цене.

В пункте 6 ст. 1235 ГК РФ не предусмотрены последствия несогласования условия о способах использования результата интеллектуальной деятельности. Без указания на эти способы пользовательское соглашение становится сходным с договором об отчуждении исключительного права, влекущим иные правовые последствия;

2) некорректно смешиваются понятия «пользовательское соглашение» и «согласие на обработку персональных данных». Пользовательское соглашение не тождественно согласию на предоставление и обработку персональных данных. По данной проблеме Роскомнадзор справедливо указывает, что в пользовательское соглашение посетителя интернет-ресурса не могут быть включены условия, относящиеся к согласию пользователя на обработку его персональных данных⁸.

В пункте 1 ст. 9 Закона «О персональных данных» предусмотрено: «Субъект персональных

⁵ См.: апелляционное определение Воронежского областного суда от 19.01.2017 № 33-478/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: определение Верховного Суда РФ от 16.10.2019 № 308-ЭС19-17751 по делу № А53-23516/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См. об этом: *Василевская Л. Ю.* Правовая природа соглашения об отступном: проблемы определения и толкования // Закон. 2009. № 3. С. 161–169.

⁸ См.: Вебинар Роскомнадзора «День открытых дверей», приуроченный к Международному дню защиты персональных данных, 28.01.2021 // URL: https://project-si.ru/ru/pd/2021/?utm_source=rkn (дата обращения: 01.09.2022).

данных принимает решение о предоставлении его персональных данных и дает согласие на их обработку *свободно, своей волей и в своем интересе* (здесь и далее выделено нами. — Е. П.). Согласие на обработку персональных данных должно быть *конкретным, информированным и сознательным*. Согласие на обработку персональных данных может быть дано субъектом персональных данных или его представителем в любой *позволяющей подтвердить факт его получения форме*, если иное не установлено федеральным законом».

Легальные признаки согласия на обработку персональных данных предполагают, что такое согласие должно быть подписано в виде отдельного документа, оно не может быть имплементировано в текст пользовательского соглашения или иного договора.

В пункте 4 ст. 10.1 Закона «О персональных данных» установлено императивное правило буквального толкования содержания согласия на обработку персональных данных. Возможность включения согласия на обработку персональных данных в иной договор, включая пользовательское соглашение, этой нормой не предусмотрена;

3) в доктрине и в судебной практике пользовательскому соглашению бесосновательно придается особая юридическая сила. По существу, отношения между пользователем и правообладателем выводятся из-под нормативного регулирования. В доктрине допускается ограничение прав граждан пользовательским соглашением, ограничение касается даже их конституционных прав. Судебная практика мотивирует свои решения ссылкой на содержание пользовательских соглашений, правил использования информационных ресурсов и т.п., даже если эти акты ограничивают права пользователя, преду-

смотренные и гарантированные действующим законодательством⁹.

Определение понятия «владелец агрегатора информации о товарах (услугах) (владелец агрегатора)» дано в Законе от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»¹⁰. В доктрине это понятие трактуется в узком смысле слова, при этом отождествляется владелец агрегатора с лицом, возмездно оказывающим информационные услуги. В таком контексте большинство отношений между пользователями и владельцами агрегаторов не могут быть урегулированы вышеуказанным Законом.

В доктрине и в судебной практике не учитывается, что пользовательское соглашение является разновидностью гражданско-правовой сделки, оно подчиняется требованиям ГК РФ о действительности сделок. В частности, содержание пользовательского соглашения должно соответствовать закону (ст. 168 ГК РФ), условия пользовательского соглашения, ему противоречащие, не могут быть применены к отношениям между пользователем и правообладателем (ст. 180 ГК РФ). Сторона, присоединяясь к пользовательскому соглашению, вынуждена принять условия, ограничивающие ее права. Остается неясным, почему в доктрине и судебной практике не учитываются правовая природа пользовательского соглашения, а также принцип законности — основополагающий принцип российского права.

Деловая практика весьма противоречива в отношении содержания пользовательского соглашения¹¹. В Условиях использования Google правообладатель прямо предусматривает, что содержание пользовательского соглашения не умаляет прав пользователей, предусмотренных законодательством государства, являющегося личным законом пользователя. В Генеральном

⁹ См.: определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 09.06.2020 № 5-КГ20-49, М-10004763/19 // СПС «КонсультантПлюс»; апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 26.03.2019 № 33-6997/2019 по делу № 2-3938/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

¹¹ См., например: Условия использования Google // URL: <https://policies.google.com/terms?hl=ru> (дата обращения: 01.09.2022); Генеральное пользовательское соглашение Rutube // URL: <https://rutube.ru/info/agreement/> (дата обращения: 01.09.2022).

пользовательском соглашении Rutube содержанию пользовательского соглашения безосновательно отдается приоритет перед законодательством, в этом документе правообладатель исключает применение к себе мер юридической ответственности, в том числе за разглашение персональных данных пользователя.

Функционирование информационных сервисов Google и Rutube предполагает предоставление и обработку информационной составляющей Big Data¹² их пользователей. Согласно Условиям использования Google предоставление и обработка информации осуществляется по правилам действующего законодательства, в том числе российского, пользователи проходят комплексную идентификацию и аутентификацию. В то же время в Генеральном пользовательском соглашении Rutube закреплён не предусмотренный российским законодательством аналог собственноручной подписи, также презюмируется, что все действия, совершенные с помощью этого аналога, считаются действиями пользователя.

Функционирование сервиса Rutube предполагает загрузку пользователями разнообразного видеоконтента, на который автоматически предоставляется пользователем право использования, однако этот контент может содержать биометрические данные физических лиц, в том числе и самого пользователя. Никакого согласия на передачу и обработку биометрических данных пользователя сервисом Rutube не запрашивается.

Таким образом, пользовательское соглашение является гражданско-правовым договором, особой разновидностью лицензионного договора. Помимо существенных условий лицензионного договора в нём должны содержаться условия о порядке предоставления и обработки информации пользователей с помощью технологий искус-

ственного интеллекта, идентификации и аутентификации пользователей, условия о правовом режиме такой информации. Пользовательское соглашение не может быть квалифицировано в качестве согласия на предоставление и обработку персональных данных или согласия на предоставление и обработку биометрических данных пользователя. Данные виды согласия должны быть оформлены как отдельные документы.

Пользовательское соглашение не является актом особой юридической силы, условия данного соглашения, ограничивающие предусмотренные законодательством права пользователя, а также ответственность правообладателя, недействительны как противоречащие закону.

На наш взгляд, применение соглашения о конфиденциальности сопряжено с рядом теоретико-практических проблем.

1. Отсутствует единое понимание правовой природы соглашения о конфиденциальности¹³.

Существует мнение, что такое соглашение является договором (гражданско-правовым или трудовым), при этом не всеми авторами и судами делается отграничение гражданско-правового договора от трудового. Ряд ученых признают такое соглашение договором, другие не акцентируют на этом внимания.

Соглашение о конфиденциальности порождает для каждой из его сторон обязанность не разглашать информацию ограниченного доступа. Это соглашение является договором. В зависимости от вида правоотношений (гражданско-правовых или трудовых), которые существуют либо возникнут между сторонами в силу заключения гражданско-правового или трудового договора, соглашение о конфиденциальности, обслуживающее такие договоры, может быть гражданско-правовым либо трудовым.

Юридически некорректно ставить знак равенства между данными договорами. Они

¹² О Big Data и ее элементах см.: Цифровизация гражданского оборота...

¹³ См., например: *Гибадуллина З.* Как программистов законно ловить на краже коммерческих секретов для конкурентов // Трудовое право. 2021. № 3. С. 43–50 ; *Тарасов А.* Выбор и назначение банков-менеджеров и юридических консультантов для размещения еврооблигаций // Международные банковские операции. 2020. № 1. С. 79–86 ; постановление ФАС Уральского округа от 05.02.2013 № Ф09-11680/12 по делу № А50-7090/2012 // СПС «КонсультантПлюс» ; апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 12.09.2019 № 33-19819/2019 по делу № 2-4012/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

имеют различную правовую природу и конститутивные признаки. Согласно абз. 1 ст. 56 Трудового кодекса РФ: «Трудовой договор — соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется *предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда* (здесь и далее выделено нами. — Е. П.), предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами... *своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату*, а работник обязуется *лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию в интересах, под управлением и контролем работодателя, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя*»¹⁴. В пункте 1 ст. 420 ГК РФ гражданско-правовой договор определяется следующим образом: «Договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей (выделено нами. — Е. П.)». Гражданско-правовое соглашение о конфиденциальности относится к числу договоров по организации совместной деятельности.

2. Не выработано единого мнения относительно того, какую информацию сторона договора или работник обязаны не разглашать в силу заключения соглашения о конфиденциальности.

Ряд авторов полагает, что соглашение о конфиденциальности может применяться только в отношении информации, составляющей коммерческую тайну, другие считают, что соглашение о конфиденциальности может распространяться и на информацию о персональных данных физических лиц.

В пункте 7 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹⁵ конфиденциальность информации определена как «обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определен-

ной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя». В пункте 4 ст. 9 этого Закона предусмотрено: «Федеральными законами устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, *обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации* (выделено нами. — Е. П.), а также ответственность за ее разглашение». В пункте 3 ст. 6 Закона «О персональных данных» закреплено: «В поручении оператора должны быть определены перечень действий (операций) с персональными данными, которые будут совершаться лицом, осуществляющим обработку персональных данных, и цели обработки, должна быть установлена обязанность такого лица *соблюдать конфиденциальность персональных данных и обеспечивать безопасность персональных данных при их обработке* (выделено нами. — Е. П.)».

Таким образом, информация, составляющая персональные данные физического лица, относится к конфиденциальной информации. Соглашением о конфиденциальности может быть предусмотрена обязанность не разглашать персональные данные.

3. Отсутствует единообразие в понимании содержания соглашения о конфиденциальности.

Особенности содержания соглашения о конфиденциальности определяются в зависимости от того, имеет ли такое соглашение гражданско-правовую природу.

Если соглашение о конфиденциальности является гражданско-правовым договором, то такое соглашение порождает организационное обязательство не совершать действия, которые приведут к разглашению информации ограниченного доступа.

Это обязательство может быть обеспечено различными способами обеспечения исполнения обязательств, применимыми для обеспечения неимущественных обязательств. Целесообразно использовать неустойку в виде штрафа.

¹⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

¹⁵ СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

Для соглашения о конфиденциальности, являющегося дополнительным соглашением к трудовому договору, невозможно использовать по аналогии нормы ГК РФ о сделках и договорах, способах обеспечения исполнения обязательств, поскольку гражданские и трудовые отношения имеют различную правовую природу, различные принципы и методы регулирования. Трудовое соглашение о конфиденциальности предполагает выполнение обязанности по неразглашению информации в рамках выполнения своей трудовой функции, в этом соглашении может быть предусмотрена и обязанность не разглашать информацию ограниченного доступа в течение определенного периода времени по окончании выполнения трудовой функции.

В случае нарушения работником соглашения о конфиденциальности к нему могут быть применены меры дисциплинарного воздействия, предусмотренные главой 30 ТК РФ. Кроме того, работник может быть привлечен к материальной ответственности по правилам гл. 39 ТК РФ.

Применение пользовательского соглашения и соглашения о конфиденциальности играет важную роль для успешного правового сопровождения бизнеса. В то же время ни доктрина, ни судебная и деловая практика¹⁶ не уделяют должного внимания закреплению в данных договорах условий использования технологий искусственного интеллекта, а также условий об электронном документообороте и обмене иными данными, о порядке получения и обработки

персональных данных, о способах идентификации и аутентификации сторон исследуемых договоров.

Без данных условий электронный документооборот, иные формы предоставления и обработки информации осуществляются хаотично и бессистемно, в случае нарушения прав добросовестной стороны она лишается возможности защитить свои права. Наиболее остро данная проблема выражена в пользовательских соглашениях, согласно которым правообладатель не несет ответственности за разглашение информации пользователей. В ряде соглашений о конфиденциальности информация ограниченного доступа определена абстрактно либо в узком смысле слова, перечень лиц, имеющих доступ к такой информации, не закреплён вовсе либо определяется через оценочные понятия.

Пользовательское соглашение и соглашение о конфиденциальности в целях организации безопасных передачи и обработки информации с помощью технологий искусственного интеллекта целесообразно использовать во взаимосвязи друг с другом. В то же время ключевое значение имеет содержание данных соглашений. Если в них не предусмотрен порядок передачи, обработки и хранения информационной составляющей Big Data, а также пределы использования технологий искусственного интеллекта, то данные договоры из средств гарантии и защиты прав добросовестных сторон превращаются в обычную, ничего не значащую бюрократическую формальность.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. E-commerce и взаимосвязанные области (правовое регулирование) : сборник статей / отв. ред. М. А. Рожкова. — М. : Статут, 2019. — 448 с.
2. Василевская Л. Ю. Правовая природа соглашения об отступном: проблемы определения и толкования // Закон. — 2009. — № 3. — С. 161–169.
3. Гибадуллина З. Как программистов законно ловить на краже коммерческих секретов для конкурентов // Трудовое право. — 2021. — № 3. — С. 43–50.

¹⁶ Соглашение о конфиденциальности («принимающая сторона» — федеральное государственное автономное учреждение «Российский фонд технологического развития») // URL: <https://frprf.ru/download/tipovoe-soglashenie-o-konfidentsialnosti.pdf> (дата обращения: 01.09.2022).

4. Дмитриева Е. Г. Проблемы защиты персональных данных в цифровом мире и пути их решения // Право и бизнес. — 2021. — № 3. — С. 18–23.
5. Защита данных : научно-практический комментарий к судебной практике / отв. ред. В. В. Лазарев, Х. И. Гаджиев. — М. : ИЗИСП, Контракт, 2020. — 176 с.
6. Санникова Л. В., Харитонов Ю. С. Цифровые активы: правовой анализ : монография. — М. : 4 Принт, 2020. — 304 с.
7. Тарасов А. Выбор и назначение банков-менеджеров и юридических консультантов для размещения еврооблигаций // Международные банковские операции. — 2020. — № 1. — С. 79–86.
8. Цифровизация гражданского оборота: Big Data в механизме гражданско-правового регулирования (цивилистическое исследование) : монография : в 5 т. Т. 5 / отв. ред. д-р юрид. наук., проф. Л. Ю. Василевская. — М. : Проспект, 2022. — 360 с.

Материал поступил в редакцию 7 сентября 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. E-commerce i vzaimosvyazannye oblasti (pravovoe regulirovanie): sbornik statey / отв. ред. М. А. Rozhkova. — М.: Statut, 2019. — 448 s.
2. Vasilevskaya L. Yu. Pravovaya priroda soglasheniya ob otstupnom: problemy opredeleniya i tolkovaniya // Zakon. — 2009. — № 3. — S. 161–169.
3. Gibadullina Z. Kak programmistov zakonno lovit na krazhe kommercheskikh sekretov dlya konkurentov // Trudovoe pravo. — 2021. — № 3. — S. 43–50.
4. Dmitrieva E. G. Problemy zashchity personalnykh dannykh v tsifrovom mire i puti ikh resheniya // Pravo i biznes. — 2021. — № 3. — S. 18–23.
5. Zashchita dannykh: nauchno-prakticheskiy kommentariy k sudebnoy praktike / отв. ред. В. В. Лазарев, Х. И. Гаджиев. — М.: ИЗИСП, Контракт, 2020. — 176 с.
6. Sannikova L. V., Kharitonova Yu. S. Tsifrovyye aktivy: pravovoy analiz: monografiya. — М.: 4 Print, 2020. — 304 с.
7. Tarasov A. Vybora i naznachenie bankov-menedzherov i yuridicheskikh konsultantov dlya razmeshcheniya evroobligatsiy // Mezhdunarodnye bankovskie operatsii. — 2020. — № 1. — S. 79–86.
8. Tsifrovizatsiya grazhdanskogo oborota: Big Data v mekhanizme grazhdansko-pravovogo regulirovaniya (tsivilisticheskoe issledovanie): monografiya: v 5 t. Т. 5 / отв. ред. д-р юрид. наук., проф. Л. Ю. Василевская. — М.: Проспект, 2022. — 360 с.

Минимальный размер алиментов и алиментный фонд: история и современность

Аннотация. Вопросы закрепления в СК РФ минимального размера алиментов и создания в РФ алиментного фонда являются весьма актуальными на доктринальном и на правоприменительном уровнях, так как обеспечение потребностей ребенка неизбежно связано с определенными материальными затратами, которые далеко не всегда надлежащим образом и в достаточном объеме финансируются родителями. Автор статьи приходит к выводу, что минимальный размер алиментов и алиментный фонд в идеале должны выступать взаимодополняющими правовыми конструкциями. С одной стороны, государство способно гарантировать детям выплату на содержание не ниже минимального размера алиментов только при условии существования алиментного фонда. С другой стороны, размер алиментов, начисляемый на содержание детей, в каждом конкретном случае индивидуален, встречаются даже «сверхалименты», а ресурсы алиментного фонда не безграничны, поэтому из алиментного фонда для содержания ребенка, с чьего родителя не удалось взыскать алименты своевременно, должен уплачиваться не весь ежемесячный объем причитающихся алиментов, а только минимальный размер алиментов (или его часть в случае частичной уплаты алиментов родителем). Из этого следует, что законодателю необходимо одновременно внести в СК РФ дополнения об установлении минимального размера алиментов (в размере половины прожиточного минимума для детей, установленного в субъекте РФ, в котором проживает ребенок) и о создании алиментного фонда. Разумеется, на родителя должна быть возложена законом обязанность по возмещению денежных средств, уплаченных вместо него алиментным фондом, с начислением процентов на указанную сумму за период неуплаты родителем алиментов. В статье анализируется советский опыт установления минимального размера алиментов в 1918–1926 и 1986–1994 гг., а также конструкция советского алиментного фонда, существовавшего с 1984 по 1991 г.

Ключевые слова: алименты; минимальный размер алиментов; алиментный фонд; ребенок; родитель; советское право; МРОТ; прожиточный минимум; КЗАГС РСФСР 1918 года; КоБС РСФСР 1969 года.

Для цитирования: Леканова Е. Е. Минимальный размер алиментов и алиментный фонд: история и современность // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 79–93. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.079-093.

Minimum Amount of Child Support and a Child Support Foundation: History and Modernity

Ekaterina E. Lekanova, Postgraduate Student, Demidov Yaroslavl State University
ul. Sovetskaya, d. 14, Yaroslavl, Russia, 150003
lekanova.katya@yandex.ru

Abstract. Issues concerning consolidation of the minimum amount of child support in the RF Family Code and the creation of a child support foundation in the Russian Federation are very relevant at the doctrinal and law

© Леканова Е. Е., 2023

* Леканова Екатерина Евгеньевна, аспирант Ярославского государственного университета имени П.Г. Демидова
Советская ул., д. 14, г. Ярославль, Россия, 150003
lekanova.katya@yandex.ru

enforcement levels, since ensuring the needs of the child is inevitably associated with certain expenses that are not always properly and sufficiently funded by parents. The author of the article comes to the conclusion that the minimum amount of child support and the child support foundation ought to act as complementary legal structures. On the one hand, the State is capable to guarantee children a maintenance payment not lower than the minimum amount of child support only if there is the child support foundation. On the other hand, the amount of child support accrued for the maintenance of children is determined on a case-by-case basis; «extra child support» can also be applied; the resources of the child support foundation are not unlimited. Therefore, from the child support foundation for the maintenance of a child whose parent failed to provide child support in a timely manner, only the minimum amount of child support (or part of it in case of partial payment of child support by the parent) should be paid rather than the entire monthly amount. Thus, the law-maker must simultaneously make additions to the RF Family Code to consolidate the minimum amount of child support (in the amount of the half of the subsistence minimum for children established in the constituent entity of the Russian Federation where the child lives) and to establish the child support foundation. It is implicit that the parent must be legally obliged to reimburse the funds paid by the child support foundation with the interest charged on the specified amount for the period when the parent fails to provide child support. The paper analyzes the Soviet experience of establishing the minimum amount of child support in 1918–1926 and 1986–1994, as well as the design of the Soviet child support foundation that existed from 1984 to 1991.

Keywords: child support; minimum amount of child support; child support foundation; child; parent; Soviet law; minimum wage; subsistence minimum; Code of Laws of the RSFSR on Acts of Civil Status (KZAGS RSFSR 1918); RSFSR Code of Laws on Marriage and the Family (KoBS RSFSR 1969).

Cite as: Lekanova EE. Minimalnyy razmer alimentov i alimentnyy fond: istoriya i sovremennost [Minimum Amount of Child Support and a Child Support Foundation: History and Modernity]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):79-93. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.079-093. (In Russ., abstract in Eng.).

Право ребенка на получение содержания является важной предпосылкой его жизнедеятельности, так как обеспечение потребностей ребенка неизбежно связано с определенными материальными затратам, которые ребенок из-за отсутствия достаточного уровня физического и умственного развития самостоятельно нести не в состоянии¹.

На протяжении советского периода законодатель дважды устанавливал *минимальный размер алиментов*: 1) в 1918–1926 гг.; 2) в 1986–1994 гг.

В соответствии с нормой ст. 162 Кодекса законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве 1918 г.² (далее —

КЗАГС РСФСР 1918 г.) размер выдаваемого родителем содержания для ребенка определялся в зависимости от материального положения родителя, но не мог быть ниже половины прожиточного минимума, размер которого зависел от местности проживания ребенка. Иными словами, в 1918–1926 гг. *минимальный размер алиментов составлял половину прожиточного минимума*. В первые годы советской власти МРОТ был равен прожиточному минимуму, установленному для определенной местности РСФСР (ст. 58 Кодекса законов о труде 1918 г.³ (далее — КЗоТ РСФСР 1918 г.)).

Кроме того, в соответствии с нормой ст. 289 Гражданского процессуального кодекса 1923 г.

¹ См.: Сочнева О. И. Спорные вопросы определения размера, способа и порядка уплаты алиментов на содержание несовершеннолетних детей // Социально-юридическая тетрадь. 2018. № 8. С. 39–40.

² Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве (принят ВЦИК 16 сентября 1918 г.) // СУ РСФСР. 1918. № 76–77. Ст. 818 (утратил силу в связи с изданием Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 07.03.1927).

³ Кодекс законов о труде (принят ВЦИК 10 декабря 1918 г.) // СУ РСФСР. 1918. № 87–88. С. 905 (утратил силу в связи с изданием постановления ВЦИК от 09.11.1922).

(далее — ГПК РСФСР 1923 г.⁴) (в первонач. ред.) совершенно освобождалась от взыскания часть заработной платы, равная прожиточному минимуму (соответственно, МРОТ), а с излишка, получаемого сверх МРОТ, могло быть удержано не более 50 % для сумм, взыскиваемых на содержание членов семьи. При множественности получателей алиментов и недостаточности средств у плательщика для уплаты минимального размера алиментов сумма, возможная к взысканию, распределялась между получателями пропорционально их долям⁵. Из этого следовало, что для взыскания с родителя минимального размера алиментов (половины прожиточного минимума) он должен был получать заработную плату в размере двух МРОТ, а при наличии иных иждивенцев — свыше двух МРОТ, что не гарантировалось каждому гражданину по закону.

Спустя почти 70 лет, на закате советской эпохи законодатель установил, что как в долях, так и в твердой денежной сумме *размер алиментов не мог быть ниже установленного минимума (20 руб.) на каждого ребенка* (ст. 68 Кодекса о браке и семье⁶ (далее — КоБС РСФСР 1969 г.) (в ред. 19.11.1986)).

В конце 1980-х гг. прожиточный уровень (или граница малообеспеченности) определялся в размере 100 руб., а минимальная заработная плата — 165 руб.⁷ Иными словами, минимальный размер алиментов составлял всего лишь пятую часть прожиточного минимума. Нельзя не согласиться с Л. П. Коротковой и А. П. Вихровым,

что минимальный размер алиментов, установленный в 1986 г., был гораздо ниже половины прожиточного минимума, что в недостаточной мере гарантировало право ребенка на содержание надлежащим образом⁸. Кроме того, как справедливо отмечают М. В. Антокольская и А. Б. Иванов, после вступления России в полосу инфляции минимальный размер алиментов так и не был проиндексирован до самой своей отмены в декабре 1994 г., что негативно сказывалось на уровне материального обеспечения детей⁹.

В 1986–1994 гг. минимальный размер алиментов мог быть снижен по уважительным причинам, определяемым таковыми по судебному усмотрению (ст. 68 КоБС РСФСР 1969 г. (в ред. 19.11.1986)).

Так, Красногвардейским районным народным судом Ленинграда в 1989 г. рассматривалось дело о лишении родительских прав и о взыскании алиментов. Судом было установлено, что оба родителя троих детей не работают. Прокурор, предъявивший иск в защиту несовершеннолетних детей, не предъявлял требований о взыскании алиментов в твердой денежной сумме. Суд лишил родителей родительских прав в связи с злоупотреблением алкоголем, а также решил взыскать с каждого из родителей в пользу детского учреждения, куда были помещены дети, алименты на содержание трех сыновей в размере 1/2 части всех видов дохода, но не менее 20 руб. на каждого ребенка ежемесячно¹⁰. Из этого следует, что с каждого родителя должно было взы-

⁴ Гражданский процессуальный кодекс (введен в действие постановлением ВЦИК от 10.07.1923) // СУ РСФСР. 1923. № 46–47. Ст. 478 (утратил силу в связи с принятием ГПК РСФСР от 11.06.1964).

⁵ См.: Гидулянов П. В. Брак, развод, отыскание отцовства и усыновление. М., 1925. С. 46.

⁶ Кодекс о браке и семье (утв. законом РСФСР от 30.07.1969) // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 2. С. 43 (утратил силу в связи с принятием СК РФ от 29.12.1995 № 223-ФЗ и Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»).

⁷ Римащевская Н. М. Бедность и маргинализация населения // Социологические исследования. 2004. № 4. С. 34.

⁸ См.: Короткова Л. П., Вихров А. П. Алименты на детей определять в твердой сумме // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1993. № 3. С. 92.

⁹ См.: Антокольская М. В. Семейное право : учебник. М., 2013. С. 117 ; Иванов А. Б. История государства и права России : учебник и практикум для вузов : в 2 ч. / С. А. Егоров, А. Б. Иванов ; под общ. ред. В. Н. Карташова. М. : Юрайт, 2020. Ч. 2 : Вторая половина XIX — начало XXI века С. 248.

¹⁰ См.: решение Красногвардейского районного народного суда города Ленинграда от 27.04.1989 по делу № 2-1676 // URL: https://www.reddit.com/r/translator/comments/c31dqi/russian_english_old_russian_document_1_of_2/ (дата обращения: 01.05.2022).

скиваться по 60 руб. на троих детей (минимальный размер алиментов), так как они не работали. Уважительных причин для установления алиментов в размере ниже законодательного минимума алиментов в данном деле суд не выявил.

В настоящее время законодатель не установил минимальный размер алиментов, тем не менее после принятия СК РФ¹¹ были попытки вернуть в современное законодательство норму, устанавливающую минимальный размер материального содержания на одного несовершеннолетнего ребенка с привязкой к прожиточному минимуму.

В 2012 г. в Государственную Думу РФ был внесен *законопроект*, в соответствии с первоначальной редакцией которого предлагалось установить минимальный размер алиментов на одного ребенка в размере *1/4 величины прожиточного минимума* для ребенка, установленного в субъекте РФ, на территории которого проживает ребенок¹². По мнению разработчиков законопроекта, в ряде случаев на практике алименты на содержание ребенка взыскиваются в ничтожно малых размерах по следующим причинам: 1) сокрытие плательщиками алиментов реальных доходов и мест их получения; 2) невысокий уровень заработной платы и (или) дохода; 3) отсутствие в законодательстве минимального размера алиментов¹³.

Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей указал на необ-

ходимость рассматриваемого законопроекта: «Введение минимального размера алиментов является своего рода минимальной социальной гарантией, которая позволит избавиться от практики умышленного сокрытия или занижения получаемых доходов плательщиками алиментов... улучшить благосостояние детей, воспитывающихся в неполных семьях, и гарантировать более высокий социально-экономический уровень благосостояния семьи с детьми»¹⁴. Кроме того, рекомендовалось разработчикам установить минимальный размер алиментов в зависимости от величины прожиточного минимума для ребенка в целом по РФ. Сами разработчики, редактируя законопроект, решили повысить предлагаемую величину алиментного минимума. В связи с этим в соответствии со второй редакцией проекта предлагалось закрепить в СК РФ минимальный размер алиментов на одного ребенка *в размере 50 % величины прожиточного минимума* для ребенка, установленного в целом по РФ¹⁵.

Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей после внесения изменений в законопроект в 2014 г. рекомендовал Государственной Думе принять его в первом чтении¹⁶. Однако Правительство РФ законопроект не поддержало, указав, что родитель, получающий заработную плату, равную минимальному размеру оплаты труда (МРОТ), может не иметь возможности выплатить алименты в

¹¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

¹² См.: проект федерального закона № 61045-6 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации в целях усиления гарантий прав детей на получение алиментов» (первонач. ред. от 23.04.2012) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/61045-6> (дата обращения: 22.04.2022).

¹³ См.: пояснительная записка к проекту федерального закона № 61045-6 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/61045-6> (дата обращения: 22.04.2022).

¹⁴ См.: заключение Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей от 14.03.2013 по проекту федерального закона № 61045-6 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/61045-6> (дата обращения: 22.04.2022).

¹⁵ См.: проект федерального закона № 61045-6 (ред. от 15.05.2014) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/61045-6> (дата обращения: 22.04.2022).

¹⁶ См.: заключение Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей от 03.07.2014 по проекту федерального закона № 61045-6 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/61045-6> (дата обращения: 22.04.2022).

предлагаемом минимальном размере¹⁷. Иными словами, родителю, доходы которого составляют прожиточный минимум или менее, после уплаты алиментов не хватит средств для собственного содержания.

В 2017 г. Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей направил новое заключение, в котором рекомендовал отклонить законопроект по следующим причинам. Во-первых, законопослушные граждане (родители, получающие пособие по безработице, которое ниже МРОТ, и родители, чья зарплата равна МРОТ) могут перейти в разряд неплательщиков. Во-вторых, предлагаемые изменения могут нарушить права лиц, находящихся у должника на иждивении. В-третьих, законопроектом не учитывается, что в соответствии со ст. 138 ТК РФ размер удержаний из заработной платы в случае взыскания алиментов на несовершеннолетних детей не может превышать 70 % заработной платы¹⁸. В результате 5 июля 2017 г. законопроект был отклонен.

Несмотря на то что этот законопроект не был принят, заложенная в нем идея все-таки оказала косвенное влияние на ситуацию, сложившуюся вокруг установления минимального размера детского содержания, требуемого с каждого из родителей.

Согласно разъяснению п. 27 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 56 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов»¹⁹, установление судом алиментов, подлежащих взысканию с одного из родителей ребенка, в размере менее *половины соответствующей величины прожиточного минимума для детей* может иметь место в случае, когда материальное и (или) семейное положение плательщика алиментов либо иные заслуживающие внимания обстоятельства объективно не позво-

ляют произвести с него взыскание алиментов в размере половины соответствующей величины прожиточного минимума для детей.

Для сравнения необходимо обратить внимание, что в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.10.1996 № 9 «О применении судами Семейного кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об установлении отцовства и о взыскании алиментов»²⁰, действовавшем до 25 декабря 2017 г., Верховный Суд РФ не предлагал судам даже примерный ориентир минимального размера алиментов. Из этого следует, что законопроектная деятельность 2012–2017 гг. в области алиментирования, несмотря на отсутствие правотворческого результата, все-таки принесла свои плоды, хотя и на уровне официального правового толкования, а затем и на правоприменительном уровне.

К примеру, Калининским районным судом города Новосибирска 30 июля 2020 г. рассматривалось дело о взыскании алиментов, согласно материалам которого мужчина имел двух детей от разных матерей. Зарплата ответчика составляла 16 700 руб. На первого ребенка ответчик на основании судебного решения уже уплачивал 1/6 часть зарплаты (2 783,33 руб.). На второго ребенка ответчик просил взыскать алименты в аналогичном размере, а истица — в размере прожиточного минимума для детей. Однако суд обратил внимание на п. 27 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 56 и указал, что 1/6 часть зарплаты ответчика существенно ниже половины соответствующей величины прожиточного минимума для детей, который в Новосибирской области за II квартал 2020 г. составлял 12 729 руб. Суд посчитал, что установление размера алиментов в долевом отношении не соответствует интересам несовершеннолетнего ребенка, так как размер алиментов дол-

¹⁷ См.: официальный отзыв Правительства РФ от 28.05.2012 № 2.12-17/493 на проект федерального закона № 61045-6 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/61045-6> (дата обращения: 22.04.2022).

¹⁸ См.: заключение Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей от 03.04.2017 по проекту федерального закона № 61045-6 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/61045-6> (дата обращения: 22.04.2022).

¹⁹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 4.

²⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1997. № 1.

жен обеспечивать минимально необходимое содержание несовершеннолетних детей, а размер алиментов, определенный в долевом отношении к заработной плате ответчика, нарушает интересы как взыскателя, так и несовершеннолетнего ребенка, так как недостаточен для содержания. При этом суд отметил и то обстоятельство, что ответчик трудоспособен и не представил согласно ст. 56 ГПК РФ доказательств того, по объективным и уважительным причинам он не имеет возможности получать более высокий доход. Суд решил взыскать с ответчика алименты на содержание несовершеннолетнего ребенка в размере 6 364,50 руб., что соответствует 1/2 прожиточного минимума, установленного постановлением Губернатора Новосибирской области от 22.07.2020 № 125 «О прожиточном минимуме в Новосибирской области за II квартал 2020 г. для детей»²¹, с последующей индексацией алиментов пропорционально росту величины прожиточного минимума для детей ежемесячно, начиная с 13 мая 2020 г. и до совершеннолетия ребенка²².

На наш взгляд, нельзя оценить позитивно то, что один и тот же человек при одной и той же зарплате в одно и то же время с одними и теми же сопутствующими жизненными обстоятельствами уплачивает на содержание одного ребенка втрое меньше, чем на другого своего ребенка без каких-либо реальных на то причин, а только потому, что решение о взыскании алиментов принимали разные суды. До тех пор, пока законом не будет установлено, что половина прожиточного минимума для детей является минимальным размером алиментов для содержания несовершеннолетних, право-

применительная ситуация в области взыскания алиментов останется неоднозначной.

Кроме того, если мать ребенка, на которого ответчик уплачивает 1/6 часть зарплаты (2 783,33 руб.), в целях достижения более справедливого решения обратится в суд для увеличения алиментов до половины прожиточного минимума, то в совокупности на обоих детей алименты составят 12 729 руб., удерживать из зарплаты отца будут только 11 690 руб. ввиду установленных статьей 138 ТК РФ ограничений размера удержаний из заработной платы. Получается, что на собственное содержание у ответчика останется 5 010 руб., что существенно ниже прожиточного минимума. В связи с этим велика вероятность, что ответчик не будет исправно исполнять судебное решение, если только он не скрыл наличие дополнительного дохода.

В данном деле и аналогичных ему случаях речь идет о «конкуренции принципов обеспечения баланса интересов сторон семейного правоотношения и обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи»²³.

В 2010 г. Конституционный Суд РФ указал на необходимость учета принципа соблюдения баланса прав и законных интересов детей и родителей в случае их конкуренции, который подразумевает *приоритетное обеспечение интересов детей*²⁴. В то же время Конституционный Суд РФ в 2009 г. упомянул, наряду с принципом наилучшего обеспечения прав и интересов ребенка, *принцип недопущения чрезмерного и неразумного обременения граждан, осуществляющих алиментные выплаты, взыскиваемые в твердой денежной сумме*²⁵.

²¹ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5400202007220001> (дата обращения: 12.06.2022).

²² См.: решение Калининского районного суда города Новосибирска от 30.07.2020 по делу № 2-2087/2020 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/gO99aJBm4dZP/> (дата обращения: 12.06.2022).

²³ См.: Ксенофонтова Д. С. Принцип гарантированного осуществления семейных прав и исполнения обязанностей в сфере алиментирования // Семейное и жилищное право. 2015. № 1. С. 38.

²⁴ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 08.06.2010 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В. В. Чадаевой» // СЗ РФ. 2010. № 25. Ст. 3246.

²⁵ См.: определение Конституционного Суда РФ от 19.05.2009 № 841-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кокорина Олега Валерьевича на нарушение его конституционных прав

На практике случаются *ситуации, когда материальное положение родителя не позволяет суду соблюсти оба этих принципа.*

Так, в 2020 г. Раздольненским районным судом Республики Крым рассматривалось дело об изменении размера алиментов, взыскиваемых с Д. М. Г. на содержание его несовершеннолетнего ребенка, установленного в виде 1/16 всех видов заработка и (или) иного дохода, на твердую денежную сумму, равную 5 529 руб. (1/2 величины прожиточного минимума на ребенка) ежемесячно до достижения ребенком совершеннолетия. Ребенок проживал с матерью и полностью находился на ее иждивении. Ответчик выплачивал истцу алименты в размере 658 руб., дополнительных денежных средств на содержание дочери не давал. Суд установил, что ежемесячные доходы ответчика на протяжении шести месяцев составляли 3 000 гривен (10 000 руб.) по договору подряда.

Суд обратил внимание, что семейное законодательство направлено на соблюдение установленных Конституцией РФ и Конвенцией о правах ребенка принципов гарантированности и защиты прав и интересов нуждающихся в материальной поддержке граждан со стороны трудоспособных и обеспеченных в достаточной мере членов их семьи и не предполагает чрезмерного и неразумного обременения граждан, осуществляющих алиментные выплаты, взыскиваемые в твердой денежной сумме. Суд установил, что размер алиментов, ранее взысканных с Д. М. Г. на содержание несовершеннолетней дочери, не позволяет сохранять ребенку даже минимальный уровень его обеспечения и существенно нарушает его интересы. Согласно позиции суда, взыскание алиментов в долевом отношении к заработку исходя из оклада в 3 000 гривен не может отвечать интересам несовершеннолетнего ребенка, поскольку размер алиментов будет составлять незначительную сумму по

отношению к установленному прожиточному минимуму на детей в Республике Крым, которая не позволит содержать ребенка и обеспечивать его минимальные жизненные потребности, а также ухудшит положение несовершеннолетнего ребенка, так как будет нарушено право на его достойное существование. Учитывая семейное положение плательщика алиментов, нахождение на иждивении матери-пенсионера, отсутствие других несовершеннолетних детей, нетрудоспособных совершеннолетних детей, суд посчитал необходимым определить размер алиментов, взыскиваемых ежемесячно в твердой денежной сумме, поскольку родитель, обязанный уплачивать алименты, получал заработок в иностранной валюте. Суд руководствовался нормой п. 2 ст. 83 СК РФ, в соответствии с которой размер алиментов, взыскиваемых в твердой денежной сумме на несовершеннолетних детей с родителей, определяется судом, исходя из максимально возможного сохранения ребенку прежнего уровня его обеспечения с учетом материального и семейного положения сторон и других заслуживающих внимания обстоятельств. Поскольку условие того, что материальное содержание ребенка не может быть ниже принятого прожиточного минимума, не противоречит действующему семейному законодательству, суд счел возможным увеличить взыскиваемые с Д. М. Г. алименты до 1/2 величины прожиточного минимума на детей в Республике Крым за III квартал 2019 г. Новый размер алиментов составил 5 529 руб. ежемесячно²⁶.

Получается, что на содержание самого себя у плательщика алиментов останется 4 471 руб., что существенно ниже прожиточного минимума, то есть в анализируемом деле у суда не было возможности соблюсти и принцип недопущения чрезмерного и неразумного обременения граждан, осуществляющих алиментные выплаты,

статьей 117 Семейного кодекса Российской Федерации, статьей 3 и частью второй статьи 5 Федерального закона “О минимальном размере оплаты труда” // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.07.2022).

²⁶ См.: решение Раздольненского районного суда Республики Крым от 26.02.2020 по делу № 2-149/2020 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/M5I9rNy6nPIX/> (дата обращения: 26.07.2022).

взыскиваемые в твердой денежной сумме, и принцип наилучшего обеспечения прав и интересов ребенка. Суд мог только выбрать по своему усмотрению, на чье содержание — ребенка или родителя — будет предоставляться меньше необходимого минимума. Интересы ребенка суд поставил выше интересов его отца.

Таким образом, если заработная плата родителя равна МРОТ или близка к этому значению, при удержании с него 50–70 % зарплаты на алименты приемлемое существование самого родителя станет невозможным. Полагаем, что в данном случае требуются законодательные изменения для обеспечения интересов и детей, и родителей.

В 2019 г. в Государственную Думу был внесен еще один законопроект о минимальном размере алиментов на содержание ребенка *в размере одного прожиточного минимума для детей*, установленного в субъекте Российской Федерации, где постоянно проживает получатель алиментов. Однако в отличие от предыдущего законопроекта, предусматривались обстоятельства, при которых сумма взыскиваемых алиментов на законных основаниях могла быть ниже минимального размера алиментов. Речь шла о наличии других несовершеннолетних и (или) нетрудоспособных совершеннолетних детей, а также иных лиц, которых плательщик алиментов обязан по закону содержать; о низком доходе плательщика алиментов; о состоянии здоровья плательщика алиментов или ребенка, на содержание которого производится взыскание алиментов, и об иных заслуживающих внимания обстоятельствах²⁷.

Недостатком законопроекта 2019 г. по сравнению с законопроектом 2012 г. является возможность при наличии определенных обстоятельств отступить от минимального размера

алиментов. А минимальный размер, который может быть уменьшен, — это уже не минимальный размер²⁸.

Законопроект 2019 г. повторил судьбу своего предшественника. Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей повторил в отношении законопроекта 2019 г. замечания, на которые он обращал внимание в законопроекте 2012 г. о минимальном размере алиментов, рекомендовал отклонить законопроект 2019 г., а также добавил следующее: «Предлагаемое законопроектом изменение об установлении минимального размера алиментов, равного величине прожиточного минимума для детей, может привести к нарушению баланса прав и интересов родителя — плательщика алиментов и другого родителя ребенка»²⁹. В результате этого законопроект был отклонен в первом чтении.

При сравнении советского и постсоветского периодов можно увидеть, что *проблема ничтожно малого размера алиментов* существует уже целый век и никуда не делась, в связи с чем ее исследование до сих пор актуально.

Ряд ученых (Е. А. Усачева, Н. Н. Тарусина, О. И. Сочнева, С. В. Тычинин, Н. В. Василенко) настаивают на том, что установление минимального размера содержания на одного ребенка, взыскиваемого с одного родителя, в виде половины прожиточного минимума является социально необходимым решением.

Так, Е. А. Усачева указывает, что КЗАГС РСФСР 1918 г. впервые в отечественном законодательстве был установлен минимальный размер содержания на ребенка, предоставляемый одним родителем, в виде половины прожиточного минимума. Е. А. Усачева считает данный правовой опыт положительным, заслуживающим внедрения в СК РФ, так как ребенок имеет право

²⁷ См.: проект федерального закона № 828623-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части усиления гарантий прав ребенка на получение алиментов» (первонач. ред. от 05.11.2019) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/828623-7> (дата обращения: 23.04.2022).

²⁸ Антокольская М. В. Указ. соч. С. 330.

²⁹ См.: заключение Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей от 16.01.2020 по проекту федерального закона № 828623-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части усиления гарантий прав ребенка на получение алиментов» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/828623-7> (дата обращения: 23.04.2022).

на обеспечение родителем удовлетворения его жизненных потребностей, но не на определенную часть его заработка³⁰.

Н. Н. Тарусина и О. И. Сочнева отмечают, что определение минимального размера содержания для ребенка с привязкой к прожиточному минимуму имело место не только в КЗАГС РСФСР 1918 г., но и в одной из редакций КоБС РСФСР 1969 г., однако в обоих случаях данные правовые конструкции долго не просуществовали. Ученые следующим образом оценивают целесообразность минимального размера содержания для ребенка с привязкой к прожиточному минимуму: «С учетом равенства обязанностей родителей по содержанию своих несовершеннолетних детей (п. 1 ст. 61 и п. 1 ст. 80 СК РФ, [ст. 162 КЗАГС РСФСР 1918 г.]) считаем обоснованным определение минимального размера алиментов равным 1/2 прожиточного минимума, установленного для ребенка в субъекте РФ, где он проживает. Отсутствие в СК РФ минимального размера алиментов приводит, на наш взгляд, к ослаблению обеспечительной функции семейного права в отношении детей, нивелирует действие принципа приоритетного обеспечения прав и интересов несовершеннолетних в рамках алиментных отношений»³¹.

С. В. Тычинин, анализируя законопроекты о минимальном уровне алиментов на несовершеннолетних детей, признает законодательные инициативы позитивными и одобряет ориентации законодателя на установление фиксированного минимального размера алиментов на несовершеннолетних детей³².

Н. В. Василенко предлагает отказаться от долевого подхода и установить единые размеры алиментов на содержание несовершеннолетних детей: «Должна быть установлена базовая ставка алиментов в размере 50 % от прожиточного

минимума [установленного в РФ]. Эта ставка в зависимости от заслуживающих внимания обстоятельств может быть увеличена до 75 % (если второй родитель имеет инвалидность, нетрудоспособен и др.) и до 100 % (если ребенок находится в семье опекуна). Уменьшение ставки не предполагается»³³.

Другие ученые, в частности М. В. Антокольская, призывают законодателя воздержаться от этого в связи с невозможностью некоторых родителей с крайне низким уровнем дохода уплачивать алименты в таком размере. М. В. Антокольская, являющаяся одним из разработчиков СК РФ, обращает внимание на то, что в демократическом обществе, если родитель не работает или зарабатывает МРОТ или ниже, нельзя заставить его зарабатывать больше, так как возложение на родителя трудовой повинности для уплаты алиментов противоречило бы Конституции РФ и нарушало бы права человека³⁴.

На наш взгляд, нужно искать *компромиссное решение*. В первые годы советской власти данная проблема решалась неправильно, так как родители, заработная плата которых равнялась МРОТ, не могли предоставить своим детям половину прожиточного минимума в качестве содержания. В последующие периоды советской власти и в постсоветский период данная проблема не получила решения, что негативно сказывалось и сказывается на реализации несовершеннолетними права на содержания.

Безусловно, в России есть различные правовые механизмы по обеспечению исполнения решений по «алиментным делам». Речь идет об аресте имущества должника, недопустимости списания задолженности по алиментам с должника в случае признания его банкротом, первоочередности требования о взыскании алиментов среди реестровых требований кредиторов

³⁰ Усачева Е. А. Соглашение об уплате алиментов в российском семейном праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 37. С. 148.

³¹ Тарусина Н. Н., Сочнева О. И. Права детей : учебно-практическое пособие. М., 2018. С. 107–108.

³² Тычинин С. В. Определение размера алиментов на несовершеннолетних детей в судебном порядке // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5. С. 63.

³³ Василенко Н. В. Определение размера алиментных обязательств в судебном порядке // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5 (78). С. 69–70.

³⁴ См.: Антокольская М. В. Указ. соч. С. 330.

в случае введения в отношении плательщика алиментов банкротных процедур, первоочередности взыскания алиментов из зарплаты алиментобязанного родителя. Но таких механизмов всё равно недостаточно.

По нашему мнению, *проблема ничтожно малого размера детского содержания не может быть решена без материальной помощи государства.*

В Концепции совершенствования семейного законодательства РФ, разработанной в 2014 г., предлагается одновременно закрепить в законе минимальный размер алиментов и предусмотреть формирование алиментного фонда для детей, родитель которых находится в розыске или не имеет достаточного уровня доходов для уплаты алиментов³⁵.

Конструкция алиментного фонда не является принципиально новым явлением для отечественного права, а уходит корнями в советское прошлое. Так, с введением в действие постановления Совета Министров СССР от 06.02.1984 № 134³⁶ на содержание детей стало выплачиваться пособие в размере 20 руб. при невозможности своевременного получения алиментов от родителей (в том числе при уклонении от уплаты). С 1990 г. в случаях, когда по решению судебных органов алименты установлены в размере 20 либо менее рублей в месяц или когда алиментобязанное лицо уклонялось от уплаты, на содержание ребенка выплачивалось пособие в размере 50 % МРОТ в месяц, которое родитель, обязанный уплачивать алименты, был обязан возместить государству (при этом требова-

ния по уплате такого пособия приравнивались к требованиям по алиментам)³⁷. На наш взгляд, в целях правовой определенности законодателю было необходимо в 1990 г. установить в КоБС РСФСР 1969 г. минимальный размер алиментов в виде 50 % МРОТ в месяц, так как после уплаты государством пособия на содержание ребенка вместо ненадлежащего плательщика алиментов алиментобязанному лицу приходилось возмещать 50 % МРОТ, а не 20 руб. или иную сумму, установленную решением суда. Данный поступок советского законодателя является примером ненадлежащей юридической техники изменения законодательства.

Из этого следует, что получение минимального размера алиментов в последние годы советского периода обеспечивалось при помощи государства и не зависело от (не)платежеспособности и (не)добросовестности алиментобязанных родителей. Фонд для выплаты пособий в случаях невозможности своевременного получения алиментов от родителей формировался за счет последующего взыскания с родителей сумм, уплаченных фондом, с начислением 10 % на эти суммы, а также за счет отчислений 50 % сумм государственной пошлины, взимаемой за расторжение брака судами и органами ЗАГС (п. 5 Инструкции о порядке назначения и выплаты пособий и средств для возмещения дополнительных расходов на несовершеннолетних детей³⁸). Несмотря на то что постановление Совета Министров СССР от 06.02.1984 № 134 утратило силу в 2020 г., фактически оно перестало действовать в связи с распадом СССР, так

³⁵ Экспертное заключение по проекту Концепции совершенствования семейного законодательства Российской Федерации и Предложений по совершенствованию семейного законодательства (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 июля 2014 г., № 132-1/2014) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.04.2022).

³⁶ Постановление Совмина СССР от 06.02.1984 № 134 «О введении временных пособий на несовершеннолетних детей в случаях невозможности взыскания алиментов с их родителей» // СП СССР. 1984. № 6. Ст. 32 (утратило силу в связи с изданием постановления Правительства РФ от 03.02.2020 № 80).

³⁷ Постановление Совета министров СССР от 25.01.1989 № 67 «О мерах по улучшению материального положения несовершеннолетних детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов» (ред. от 24.11.1990) // СП СССР. 1989. № 12. Ст. 36 (утратило силу на территории РФ в связи с изданием постановления Правительства РФ от 03.02.2020 № 80).

³⁸ Инструкция о порядке назначения и выплаты пособий и средств для возмещения дополнительных расходов на несовершеннолетних детей (утв. Минюстом СССР, Минфином СССР, Госбанком СССР, Гос-

как ответственные за его исполнение Министерство юстиции СССР и Министерство финансов СССР были упразднены в 1991 г.

На наш взгляд, анализируемую социально-правовую конструкцию можно назвать советским алиментным фондом. Она представляет собой огромный социальный историко-правовой опыт, о возвращении которого современный законодатель и общественность размышляют с 2014 г. Оценивая жизнеспособность идеи возвращения алиментного фонда в семейное законодательство, Н. Н. Тарусина в 2017 г. отмечала, что экономическая ситуация едва ли позволит реализовать ее на практике в краткосрочной перспективе³⁹. Е. Д. Умнова также полагает, что и в 2021 г. перспективы создания такого фонда достаточно туманны⁴⁰.

С момента появления Концепции совершенствования семейного законодательства РФ на рассмотрение в Государственную Думу РФ внеслись два законопроекта о создании алиментного фонда: первый — в 2014 г., второй — в 2019 г. Оба они в части создания алиментного фонда содержали практически одинаковое предложение: «Суммы ежемесячного содержания ребенка, определяемые в размере не ниже минимального размера алиментов, установленного пунктом 3 ст. 81 настоящего Кодекса, выплаченные бюджетом субъекта РФ в период розыска родителей (родителя) ребенка, уклоня-

ющихся (уклоняющегося) от уплаты алиментов, взыскиваются с этих родителей (родителя) в доход бюджетов субъектов РФ. Указанные требования приравниваются к требованиям об уплате алиментов»⁴¹. Разница заключалась лишь в том, что более поздний законопроект после слов «в доход бюджетов субъектов РФ» содержал дополнительно фразу «с учетом взыскиваемых процентов за пользование чужими средствами в соответствии с законодательством РФ»⁴².

Оба законопроекта были отклонены. Законопроекты в части создания алиментного фонда не содержали указания об источниках финансового формирования и порядке создания соответствующего фонда⁴³, хотя в пояснительной записке к законопроекту 2014 г. отмечалось, что алиментный фонд крайне необходим, так как «устанавливается гарантия содержания ребенка за счет бюджетных средств на весь период отсутствия родителя, обязанного выплачивать алименты»⁴⁴.

Анализ научной литературы показал, что среди ученых, политических и общественных деятелей есть как сторонники, так и противники создания алиментного фонда.

Большинство ученых, политических и общественных деятелей считают необходимым введение алиментного фонда. Е. В. Ерохина и Ю. Н. Абульмамбетова, М. А. Данилин отмечают, что создание алиментного фонда во многом

комтрудом СССР, МВД СССР 25 июля 1989 г., № К-8-389) // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1989. № 12 (применяется в части, не противоречащей СК РФ).

³⁹ См.: Тарусина Н. Н., Лушников А. М., Лушникова М. В. Социальные договоры в праве : монография. М., 2017. С. 153.

⁴⁰ См.: Умнова Е. Д. Особенности гражданского судопроизводства по делам, возникающим из алиментных обязательств : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2021. С. 43.

⁴¹ Проект федерального закона № 489583-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части усиления гарантий прав ребенка на получение алиментов» (первонач. ред. от 04.04.2014) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/489583-6> (дата обращения: 27.07.2022).

⁴² Проект федерального закона № 828623-7.

⁴³ См.: заключение Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей от 03.04.2017 по проекту федерального закона № 489583-6 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/489583-6> (дата обращения: 27.07.2022) ; заключение Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей от 16.01.2020 по проекту федерального закона № 828623-7.

⁴⁴ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 489583-6 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/489583-6> (дата обращения: 27.07.2022).

способствовало бы решению проблемы улучшения качества жизни нуждающихся граждан⁴⁵. Ю. В. Николаева отмечает, что, по мнению уполномоченного по правам ребенка в г. Москве А. И. Голованя, высказанному в 2006 г., полезен опыт таких стран, как Латвия и Литва, где созданы государственные алиментные фонды, из которых в размере не менее прожиточного минимума выплачиваются денежные средства на содержание детей, родители которых злостно уклоняются от уплаты алиментов; при этом алиментные фонды имеют право на регрессное требование о возврате затраченных денежных средств на содержание ребенка с должника; и деятельность данного фонда исключает задержки по выплатам на содержание детей, гарантируя им определенное ежемесячное содержание⁴⁶. О. В. Кузнецова отмечает следующее: «Некоторые государства (Латвия, Литва, Польша, Франция) имеют государственный алиментный фонд, предназначенный для выплат денежных средств на содержание детей на период розыска родителя, уклоняющегося от уплаты алиментов. И как показало время, это оказалось эффективным способом решения проблемы невыплаты алиментов. Хотелось бы, чтобы в ближайшее время федеральный закон об алиментном фонде был принят»⁴⁷.

Противниками создания алиментного фонда выступают С. Н. Смирнов и П. В. Крашенинников. Директор Института социальной политики НИУ ВШЭ С. Н. Смирнов не поддерживает анализируемую законопроектную идею: «Я против создания такого фонда. Почему благородные люди должны платить за неблагородных? Создание “алиментного фонда” за государствен-

ный счет означает, что все налогоплательщики будут из своего кармана платить за нерадивых родителей»⁴⁸. Депутат Государственной Думы РФ и ученый-правовед П. В. Крашенинников считает, что с большого процента неплательщиков алиментов не удастся взыскать деньги, потраченные государством на алименты, то есть алиментный фонд не будет самовосполняться⁴⁹.

На наш взгляд, необходимо возвращение алиментного фонда в лоно отечественного законодательства. Полагаем, что выплаты из алиментного фонда должны производиться в пользу детей, чьи родители не имеют возможности или не желают предоставлять денежные средства, достаточные для уплаты алиментов в размере половины прожиточного минимума. Разумеется, на родителя должна быть возложена законом обязанность по возмещению денежных средств, уплаченных вместо него алиментным фондом, с начислением процентов на указанную сумму за период неуплаты родителем алиментов.

Вопрос финансирования алиментного фонда может быть решен совершенно по-разному. Если руководствоваться советским правовым опытом, то можно вести речь о суммах государственных пошлин, взимаемых в связи с семейно-правовыми делами. Кроме того, фонд будет частично восполняться за счет последующего взыскания с родителей сумм, уплаченных фондом, с начислением определенного процента на эти суммы. Для более эффективного взыскания с гражданина денежных средств, уплаченных фондом, необходимо включить требования алиментного фонда к лицу, уклоняющемуся от

⁴⁵ Ерохина Е. В., Абульмамбетова Ю. Н. Алиментный фонд как способ решения проблемы взыскания алиментов на детей // Наука среди нас. 2017. № 3. С. 203 ; Данилин М. А. Некоторые направления совершенствования алиментного законодательства // Современное право. 2014. № 11. С. 78.

⁴⁶ Привод. по: Николаева Ю. В. Преступления, связанные с нарушением интересов и имущественных прав несовершеннолетних // Право и жизнь. 2010. № 148. С. 161.

⁴⁷ Кузнецова О. В. Алиментный фонд как способ решения проблемы взыскания алиментов на детей // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 17. С. 22.

⁴⁸ См. подробнее: Грицюк М. В России готовится законопроект о создании алиментного фонда. Надо ли создавать фонд для выплат детям алиментов, если папа в бегах // Российская газета. Федеральный выпуск. 2012. № 23 (5696). URL: <https://rg.ru/2012/02/03/alimenty.html> (дата обращения: 29.07.2022).

⁴⁹ См.: Кузнецова О. В. Указ. соч. С. 22.

уплаты алиментов, в первую очередь реестровые требования кредиторов, удовлетворяемые в связи с признанием плательщика алиментов банкротом. Предполагается также, что на начальном этапе формирования алиментного фонда будет внесена определенная сумма из федерального бюджета.

При этом минимальный размер алиментов и алиментный фонд в идеале должны выступать взаимодополняющими правовыми конструкциями. С одной стороны, государство способно гарантировать детям выплату на содержание не ниже минимального размера алиментов только при условии существования алиментного фонда. С другой стороны, размер алиментов, начисляемый на содержание детей, в каждом конкретном случае индивидуален, встречаются даже «сверхалименты» (например, в размере полмиллиона)⁵⁰, а ресурсы алиментного фонда не безграничны, поэтому из алиментного фонда для содержания ребенка, с чьего родителя не удалось взыскать алименты своевременно, должен уплачиваться не весь ежемесячный объем

причитающихся алиментов, а только минимальный размер алиментов (или его часть в случае частичной уплаты алиментов родителем).

В то же время минимальный размер алиментов может быть установлен на законодательном уровне без создания алиментного фонда, но стоит помнить, что он необходим прежде всего для ситуаций, когда родитель не имеет официальных доходов или имеет крайне низкую зарплату и т.п. Именно в указанных случаях чаще всего родители уклоняются от уплаты алиментов, что говорит о том, что требуется реальная гарантия обеспечения этого материального минимума, который вводится не только для того, чтобы суд мог его начислить, а еще и для того, чтобы ребенок мог его получить. Из этого следует, что законодателю необходимо одновременно внести в СК РФ дополнения об установлении минимального размера алиментов (в размере половины прожиточного минимума для детей, установленного в субъекте РФ, в котором проживает ребенок) и о создании алиментного фонда.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антокольская М. В. Семейное право : учебник. — М. : Норма, Инфра-М, 2013. — 432 с.
2. Василенко Н. В. Определение размера алиментных обязательств в судебном порядке // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 5 (78). — С. 67–71.
3. Величкова О. И. Долевое взыскание алиментов vs твердая денежная сумма: какие обстоятельства учесть при выборе? // Социально-юридическая тетрадь. — 2020. — № 10. — С. 125–133.
4. Гидулянов П. В. Брак, развод, отыскание отцовства и усыновление. — М. : Юридическое издательство Н. К. Ю., 1925. — 57 с.
5. Данилин М. А. Некоторые направления совершенствования алиментного законодательства // Современное право. — 2014. — № 11. — С. 76–79.
6. Ерохина Е. В., Абульмамбетова Ю. Н. Алиментный фонд как способ решения проблемы взыскания алиментов на детей // Наука среди нас. — 2017. — № 3. — С. 198–203.
7. Иванов А. Б. История государства и права России : учебник и практикум для вузов : в 2 ч. Ч. 2 : Вторая половина XIX — начало XXI века / С. А. Егоров, А. Б. Иванов ; под общ. ред. В. Н. Карташова. — М. : Юрайт, 2020. — 309 с.
8. Короткова Л. П., Вихров А. П. Алименты на детей определять в твердой сумме // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 1993. — № 3. — С. 90–93.

⁵⁰ См. подробнее: Величкова О. И. Долевое взыскание алиментов vs твердая денежная сумма: какие обстоятельства учесть при выборе? // Социально-юридическая тетрадь. 2020. № 10. С. 129.

9. Ксенофонтова Д. С. Принцип гарантированного осуществления семейных прав и исполнения обязанностей в сфере алиментирования // Семейное и жилищное право. — 2015. — № 1. — С. 36–39.
10. Кузнецова О. В. Алиментный фонд как способ решения проблемы взыскания алиментов на детей // Вестник Челябинского государственного университета. — 2013. — № 17. — С. 20–22.
11. Николаева Ю. В. Преступления, связанные с нарушением интересов и имущественных прав несовершеннолетних // Право и жизнь. — 2010. — № 148. — С. 141–173.
12. Сочнева О. И. Спорные вопросы определения размера, способа и порядка уплаты алиментов на содержание несовершеннолетних детей // Социально-юридическая тетрадь. — 2018. — № 8. — С. 38–67.
13. Тарусина Н. Н., Лушников А. М., Лушникова М. В. Социальные договоры в праве : монография. — М. : Проспект, 2017. — 480 с.
14. Тарусина Н. Н., Сочнева О. И. Права детей : учебно-практическое пособие. — М. : Проспект, 2018. — 176 с.
15. Тычинин С. В. Определение размера алиментов на несовершеннолетних детей в судебном порядке // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 5. — С. 61–66.
16. Умнова Е. Д. Особенности гражданского судопроизводства по делам, возникающим из алиментных обязательств : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2021. — 161 с.
17. Усачева Е. А. Соглашение об уплате алиментов в российском семейном праве : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2016. — 245 с.

Материал поступил в редакцию 2 июля 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Antokolskaya M. V. Semeynoe pravo: uchebnik. — M.: Norma, Infra-M, 2013. — 432 s.
2. Vasilenko N. V. Opredelenie razmera alimentnykh obyazatelstv v sudebnom poryadke // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2017. — № 5 (78). — S. 67–71.
3. Velichkova O. I. Dolevoe vzyskanie alimentov vs tverdaya denezhnaya summa: kakie obstoyatelstva uchest pri vybore? // Sotsialno-yuridicheskaya tetrad. — 2020. — № 10. — S. 125–133.
4. Gidulyanov P. V. Brak, razvod, otyskanie ottsovstva i usynovlenie. — M.: Yuridicheskoe izdatelstvo N. K. Yu., 1925. — 57 s.
5. Danilin M. A. Nekotorye napravleniya sovershenstvovaniya alimentnogo zakonodatelstva // Sovremennoe pravo. — 2014. — № 11. — S. 76–79.
6. Erokhina E. V., Abulmambetova Yu. N. Alimentnyy fond kak sposob resheniya problemy vzyskaniya alimentov na detey // Nauka sredi nas. — 2017. — № 3. — S. 198–203.
7. Ivanov A. B. Istoriya gosudarstva i prava Rossii: uchebnik i praktikum dlya vuzov: v 2 ch. Ch. 2: Vtoraya polovina XIX — nachalo XXI veka / S. A. Egorov, A. B. Ivanov; pod obshch. red. V. N. Kartashova. — M.: Yurayt, 2020. — 309 s.
8. Korotkova L. P., Vikhrov A. P. Alimenty na detey opredelyat v tverdoy summe // Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Pravovedenie. — 1993. — № 3. — S. 90–93.
9. Ksenofontova D. S. Printsip garantirovannogo osushchestvleniya semeynykh prav i ispolneniya obyazannostey v sfere alimentirovaniya // Semeynoe i zhilishchnoe pravo. — 2015. — № 1. — S. 36–39.
10. Kuznetsova O. V. Alimentnyy fond kak sposob resheniya problemy vzyskaniya alimentov na detey // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2013. — № 17. — S. 20–22.
11. Nikolaeva Yu. V. Prestupleniya, svyazannye s narusheniem interesov i imushchestvennykh prav nesovershennoletnikh // Pravo i zhizn. — 2010. — № 148. — S. 141–173.
12. Sochneva O. I. Spornye voprosy opredeleniya razmera, sposoba i poryadka uplaty alimentov na sodержание nesovershennoletnikh detey // Sotsialno-yuridicheskaya tetrad. — 2018. — № 8. — S. 38–67.

13. Tarusina N. N., Lushnikov A. M., Lushnikova M. V. Sotsialnye dogovory v prave: monografiya. — M.: Prospekt, 2017. — 480 s.
14. Tarusina N. N., Sochneva O. I. Prava detey: uchebno-prakticheskoe posobie. — M.: Prospekt, 2018. — 176 s.
15. Tychinin S. V. Opredelenie razmera alimentov na nesovershennoletnikh detey v sudebnom poryadke // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2017. — № 5. — S. 61–66.
16. Umnova E. D. Osobennosti grazhdanskogo sudoproizvodstva po delam, vznikayushchim iz alimentnykh obyazatelstv: dis. ... kand. yurid. nauk. — Saratov, 2021. — 161 s.
17. Usacheva E. A. Soglasenie ob uplate alimentov v rossiyskom semeynom prave: dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2016. — 245 s.

ГРАЖДАНСКОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.094-102

Д. Е. Зайков*

Досудебный порядок урегулирования споров с участием финансового уполномоченного: проблемы процессуального характера

Аннотация. Институт финансового уполномоченного имеет своей целью эффективное досудебное урегулирование споров между финансовыми организациями и потребителями финансовых услуг. Вместе с тем, не разрешенные в указанном порядке споры передаются на рассмотрение судов общей юрисдикции. Специфика правового статуса финансового уполномоченного, особенности правовой природы отношений, возникающих при рассмотрении им в досудебном порядке спора между финансовой организацией и потребителем финансовых услуг, пробельное правовое регулирование обуславливают возникновение ряда важных проблем процессуального характера: определение процессуального статуса участвующих в деле лиц, применение правил родовой и территориальной подсудности, установление порядка рассмотрения судами общей юрисдикции соответствующей категории дел и др. Отсутствие правовой регламентации особенностей применения в таких случаях процессуального законодательства, а также полноценных разъяснений Верховного Суда РФ по указанным вопросам приводит к разнонаправленному развитию судебной практики, нарушению принципа правовой определенности, возникновению барьеров при реализации права на судебную защиту. В статье автор анализирует приведенные проблемы, причины их возникновения и предлагает пути их разрешения.

Ключевые слова: финансовый уполномоченный; финансовая организация; потребитель финансовых услуг; досудебный порядок; суд; родовая подсудность; территориальная подсудность; исковое производство; особое производство; третье лицо; предмет спора.

Для цитирования: Зайков Д. Е. Досудебный порядок урегулирования споров с участием финансового уполномоченного: проблемы процессуального характера // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 94–102. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.094-102.

© Зайков Д. Е., 2023

* Зайков Денис Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс» Юридического института Российского университета транспорта
ул. Образцова, д. 9, стр. 4, корп. 6, г. Москва, Россия, 127055
joburist@yandex.ru

Pre-Trial Dispute Settlement Procedure with Participation of a Financial Commissioner: Procedural Challenges

Denis E. Zaikov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Civil Law, Private International Law and Civil Procedure, Law Institute, Russian University of Transport
ul. Obraztsova, d. 9, str. 4, korp. 6, Moscow, Russia, 127055
joburist@yandex.ru

Abstract. The Institute of Financial Commissioner aims at effective pre-trial settlement of disputes between financial organizations and financial services consumers. At the same time, disputes not resolved in this manner are referred to the courts of general jurisdiction. The specifics of the legal status of the financial commissioner, peculiarities of the legal nature of the relations arising when considering a dispute between a financial institution and a consumer of financial services at a pre-trial stage, gaps in legal regulation result in the emergence of a number of important procedural problems: determination of the procedural status of persons involved in the dispute, application of the rules of generic and territorial jurisdiction, establishment of the procedure for consideration of the relevant categories of cases by courts of general jurisdiction, etc. The lack of legal regulation of procedural legislation in such cases, as well as full-fledged explanations of the Supreme Court of the Russian Federation on these issues, lead to the multidirectional and unsettled development of judicial practice, violation of the principle of legal certainty, emergence of barriers in the exercise of the right to court protection. The paper analyzes the above problems, the causes of their occurrence and suggests the ways to resolve them.

Keywords: Financial Commissioner; financial organization; consumer of financial services; pre-trial procedure; court; generic jurisdiction; territorial jurisdiction; claim proceedings; special proceedings; third party; subject matter of the dispute.

Cite as: Zaikov DE. Dosudebnyy poryadok uregulirovaniya sporov s uchastiem finansovogo upolnomochennogo: problemy protsessualnogo kharaktera [Pre-Trial Dispute Settlement Procedure with Participation of a Financial Commissioner: Procedural Challenges]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):94-102. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.094-102. (In Russ., abstract in Eng.).

ПК РФ и особенно АПК РФ большое внимание уделяют досудебному порядку урегулирования споров, соблюдение которого по ряду категорий дел является условием реализации права на обращение в суд¹. Данный подход в полной мере отражает как интересы сторон, которые, разрешив спор в досудебном порядке, приходят к взаимовыгодному результату, минимизируют организационные и финансовые затраты, так и государства — в связи с уменьшением нагрузки на суды, повышением качества и эффективности правосудия, снижением конфликтности в обществе в целом.

В свете изложенного интерес вызывает установленный ч. 2 ст. 15 и ст. 25 Федерального закона от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»² (далее — Закон № 123-ФЗ) обязательный досудебный порядок урегулирования уполномоченным по правам потребителей финансовых услуг (далее — финансовый уполномоченный) споров между потребителями финансовых услуг³ (далее — потребители) и финансовыми организациями⁴.

Специфика обязательного досудебного порядка урегулирования финансовым уполномо-

¹ Ч. 5 ст. 4 АПК РФ, ч. 4 ст. 3 ГПК РФ.

² СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3390.

³ Физические лица, являющиеся стороной договора, либо лицами, в пользу которых заключен договор, либо лицами, которым оказывается финансовая услуга в целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (ч. 2 ст. 2 Закона № 123-ФЗ).

⁴ См.: ст. 28 Закона № 123-ФЗ.

ченным спора между потребителем и финансовой организацией проявляется в том, что он представляет собой двухэтапную процедуру: до предъявления требований к финансовой организации в судебном порядке потребитель по общему правилу должен последовательно осуществить действия, направленные на досудебное урегулирование спора.

1-й этап. Обращение к финансовой организации с заявлением (претензией) в письменной или электронной форме, содержащим все необходимые данные о сторонах и обстоятельствах спора, а также требования потребителя с приложением документов, подтверждающих их обоснованность. Результатом рассмотрения заявления потребителя должен стать мотивированный ответ финансовой организации об удовлетворении, частичном удовлетворении или отказе в удовлетворении предъявленного требования либо неполучение ответа финансовой организации по истечении установленных сроков рассмотрения заявления (ч. 1 и 2 ст. 16 Закона № 123-ФЗ).

2-й этап. Направление финансовому уполномоченному обращения об удовлетворении требований имущественного характера, предъявляемых к финансовой организации, в соответствии с порядком, установленным ст. 17 Закона № 123-ФЗ. В качестве итогового результата рассмотрения обращения выступает решение финансового уполномоченного о полном или частичном удовлетворении обращения либо об отказе в его удовлетворении. Основанием для признания обязательного досудебного порядка соблюденным также является непринятие в установленный срок финансовым уполномоченным решения по обращению.

Спор потребителя с финансовой организацией может быть разрешен на любом из указанных этапов добровольно финансовой организацией путем признания и исполнения требований потребителя либо решением финансового уполномоченного при отказе финансовой организации

от урегулирования спора. Однако это не исключает возможности дальнейшего разрешения спора в судебном порядке по инициативе как потребителя, так и финансовой организации, не согласных с решением финансового уполномоченного⁵.

Однако специфика правового регулирования порядка реализации указанного права потребителем и финансовой организацией, наличие в нем пробелов и противоречий обуславливают различное толкование и разнонаправленное развитие судебной практики, а также создают предпосылки для нарушения права на судебную защиту и в целом негативно отражаются на эффективности правосудия.

Одной из основных причин этого является, как верно указала Л. В. Туманова, то, что необходимые правовые нормы далеко не всегда «прописаны по адресам» своих отраслей права. Это особенно заметно, когда речь идет о процессуальных нормах. В последнее время всё больше таких норм появляется в законах, регулирующих определенные материальные правоотношения⁶. К таковым относится и Закон № 123-ФЗ.

Отношения, возникающие между потребителем, финансовой организацией и финансовым уполномоченным в связи с требованиями первого ко второй, имеют сложную правовую природу, что не позволяет по умолчанию применять к их регулированию положения ГПК РФ, а нормы Закона № 123-ФЗ в части регламентации процессуальных отношений фрагментарны и сами вызывают ряд вопросов.

В указанной ситуации попытку разрешить создавшуюся проблему предприняла высшая судебная инстанция путем подготовки Разъяснений по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», утвержденных Президиумом Верховного Суда РФ 18 марта 2020 г.⁷ (далее — Разъяснения).

Так, согласно ч. 3 ст. 25 Закона № 123-ФЗ, в случае несогласия с вступившим в силу решени-

⁵ Подробнее см.: *Зайков Д. Е.* Особенности правового регулирования и проблемы судебной практики применения обязательного досудебного порядка урегулирования споров по договорам обязательного страхования автогражданской ответственности // *Транспортное право и безопасность.* 2021. № 4. С. 96–97.

⁶ См.: *Туманова Л. В.* Косвенный судебный нормоконтроль // *Судья.* 2021. № 10. С. 38.

ем финансового уполномоченного потребитель вправе в течение 30 дней после дня вступления в силу указанного решения обратиться в суд и заявить требования к финансовой организации по предмету, содержащемуся в обращении, в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством РФ. Копия обращения в суд подлежит направлению финансовому уполномоченному.

В ответе на вопрос 4 Разъяснений указано на необходимость применения общих правил определения подсудности по имущественным требованиям — в районный суд или к мировому судье, в зависимости от цены иска. При этом Разъяснения конкретизируют положения ч. 3 ст. 25 Закона № 123-ФЗ в части возложения не на потребителя (истца), а на суд обязанности по направлению финансовому уполномоченному копии искового заявления с приложенными материалами⁸. Кроме того, суд должен известить финансового уполномоченного о принятии иска к производству и истребовать у него копии материалов, положенных в основу его решения. При этом финансовому уполномоченному предоставлено право направить в суд объяснения по существу принятого решения, а копия решения суда в любом случае в обязательном порядке направляется финансовому уполномоченному.

Какой процессуальный статус при таком положении дел будет у финансового уполномоченного? Согласно Разъяснениям — никакой: финансовый уполномоченный в качестве ответчика или третьего лица не привлекается.

С учетом изложенного, образуется следующая ситуация: с одной стороны, Верховный Суд РФ позиционирует финансового уполномо-

ченного в качестве участника процесса — лица, участвующего в деле, имеющего как заинтересованность в его исходе, так и процессуальные права и обязанности, с другой — Верховный Суд РФ прямо исключает единственно возможный вариант процессуального статуса финансового уполномоченного: третье лицо, не заявляющее самостоятельные требования относительно предмета спора.

Безусловно, специфика правового статуса финансового уполномоченного в споре между потребителем и финансовой организацией не позволяет прямо идентифицировать его в качестве какого-либо участника процесса, однако регламентация его участия в делах рассматриваемой категории как Законом № 123-ФЗ, так и Разъяснениями делает это необходимым.

Судебная практика данный вопрос в основном решает в соответствии с фактически складывающимися отношениями: финансовый уполномоченный участвует в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора⁹. Однако это никоим образом не снимает остроты указанной проблемы, разрешение которой требует изменения правового регулирования и соответствующей корректировки позиции Верховного Суда РФ.

Но всё же больше вопросов возникает в другой ситуации: когда с решением финансового уполномоченного не согласна финансовая организация, которой предоставлено право в течение 10 рабочих дней после дня вступления в силу указанного решения обратиться в суд в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством РФ¹⁰. В этом

⁷ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 8.

⁸ Данная позиция противоречит правилу, установленному пунктом 6 ст. 132 ГПК РФ, хотя с учетом дополнительных обязанностей суда по отношению к финансовому уполномоченному это видится целесообразным.

⁹ См., например: определение Судебной коллегии по гражданским делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 18.04.2022 по делу № 8Г-2965/2022[88-5048/2022] (здесь и далее в статье, если не указано иное, судебная практика приводится по СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁰ Вызывает некоторое недоумение право финансовой организации обжаловать в судебном порядке решение финансового уполномоченного. Дело в том, что сложившаяся европейская практика защиты интересов потребителей с использованием института финансового омбудсмена предоставляет последнее слово потребителю: если он согласен с решением финансового омбудсмена, оно вступает в силу и становится обязательным для финансовой организации, если не согласен, решение не вступает в силу,

случае потребитель вправе вступить в дело в качестве третьего лица (ч. 1 и 3 ст. 26 Закона № 123-ФЗ¹¹).

Первая из возникающих проблем заключается в определении порядка рассмотрения таких дел.

Отсутствие законодательного регулирования указанного вопроса восполнено в ответе на вопрос 5 Разъяснений: «Поскольку специального порядка обжалования финансовыми организациями решений финансового уполномоченного гражданским процессуальным законодательством не установлено, рассмотрение таких требований производится судами общей юрисдикции по общим правилам производства в суде первой инстанции (подраздел II раздела II ГПК РФ).

Ввиду того, что финансовый уполномоченный является лицом, разрешающим гражданско-правовой спор между потребителем и финансовой организацией, он не может являться ответчиком по заявлению финансовой организации, не согласной с его решением, принятым по спору между потребителем и этой организацией. Поскольку процессуальным законом данные вопросы прямо не урегулированы, исходя из общих принципов осуществления правосудия в Российской Федерации (часть 4 статьи 1 ГПК РФ), финансовая организация в таком случае участвует в деле в качестве заявителя, финансовый

уполномоченный и потребитель привлекаются к участию в деле в качестве заинтересованных лиц»¹².

Анализ данного положения приводит к неоднозначным и взаимоисключающим выводам:

— дела об обжаловании финансовыми организациями решений финансового уполномоченного подлежат рассмотрению в порядке искового производства, что обусловлено прямым указанием Верховного Суда РФ на соответствующий подраздел ГПК РФ;

— специфика правовой природы отношений между финансовым уполномоченным, финансовой организацией и потребителем, используемая процессуальная терминология в отношении лиц, участвующих в деле, отсутствие ответчика в рассматриваемой категории дел обуславливает рассмотрение таких дел в порядке особого производства.

Вместе с тем необходимо учитывать, что при обращении финансовой организации в суд ее права не нарушены, решением финансового уполномоченного на нее возложена ответственность за совершенное ею нарушение. И финансовый уполномоченный, и суд рассматривают вопрос правомерности действий этой организации. Почему же финансовая организация должна приобретать статус истца по делу? В данном случае она реализует только процессуально-правовой компонент юридической конструкции

и потребитель вправе защищать свои права в судебном порядке. Но обжалование решения омбудсмена финансовой организацией — это конструкция, идущая вразрез с природой института финансового омбудсмена (*Вишневецкий А. А. Финансовый уполномоченный vs финансовый омбудсмен: об эффективности институтов защиты прав потребителей финансовых услуг // Закон. 2018. № 9. С. 64*).

¹¹ Наблюдается позитивная динамика снижения доли обжалованных положительных решений финансового уполномоченного. Так, в 2020 г. доля обжалованных решений составила 38,1 % (16 272), а в 2021 г. — 34,6 % (13 351) (URL: <https://finombudsman.ru/finnews/sluzhba-finansovogo-upolnomochennogo-opublikovala-otchet-o-deyatelnosti-v-2021-godu-s-dannyimi-o-finansovyix-organizacziyax.html> (дата обращения: 07.07.2022)).

¹² Потребитель не может вступить в дело в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, поскольку у него имеется правовая связь с обеими сторонами — финансовой организацией (материально-правовая) и финансовым уполномоченным (публичная процедурно-правовая, которая идентична связи финансового уполномоченного и финансовой организации) (см.: *Кудрявцева В. П. Оспаривание решения уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг: проблема распределения процессуальных статусов // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2020. № 5. С. 54*).

истца, но не является носителем спорного субъективного права¹³.

Противоречивость и недосказанность позиции Верховного Суда РФ привели к различному толкованию судами Разъяснений в указанной части: дела об обжаловании финансовыми организациями решений финансового уполномоченного рассматриваются судами как в порядке искового производства¹⁴, так и в порядке особого производства¹⁵. Подобная ситуация представляется неприемлемой, в том числе и по причине того, что допускает наличие разных процессуальных статусов и полномочий участников анализируемых отношений. Для решения указанной проблемы требуется выработка Верховным Судом РФ единого подхода.

При этом имеют место случаи, когда в деле об обжаловании финансовой организацией решения финансового уполномоченного, рассматриваемом в порядке искового производства, в качестве ответчика выступает потребитель, при этом суд одновременно с этим квалифицирует потребителя и в качестве заинтересованного лица¹⁶, видимо для соблюдения требований Разъяснений.

Следующей актуальной проблемой является определение подсудности рассматриваемой

категории дел, причем как родовой, так и территориальной.

Так, разные подходы судебной практики, основанные на утверждении об отнесении дел об обжаловании финансовыми организациями решений финансового уполномоченного к подсудности и мирового судьи, и районного суда, обусловлены различной квалификацией заявляемых требований:

— имущественный характер — дела относятся к подсудности мирового судьи или районного суда в зависимости от цены иска (размер взысканных в пользу потребителя решением финансового уполномоченного денежных средств¹⁷) с учетом отнесения споров указанной категории к делам по защите прав потребителя¹⁸;

— неимущественный характер — дела относятся к подсудности районного суда в связи с отсутствием в заявляемых финансовой организацией требованиях об отмене (изменении) решения финансового уполномоченного требований имущественного характера¹⁹.

Подобное кардинальное различие в позициях судов, приходящих к противоположным выводам при правовом анализе аналогичных отношений, представляется недопустимым, влекущим нарушение единообразия судеб-

¹³ См.: Кудрявцева В. П. Указ. соч. С. 53.

¹⁴ См., например: определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 16.03.2021 по делу № 8Г-24233/2020[88-448/2021-(88-23096/2020)].

¹⁵ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 15.12.2020 по делу № 33-25989/2020 ; определение Судебной коллегии по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 15.07.2021 по делу № 8Г-13509/2021[88-16900/2021].

¹⁶ См., например: апелляционное определение Тверского областного суда от 16.02.2021 по делу № 33-681/2021.

¹⁷ Подобный вывод делается в том числе исходя из того, что при рассмотрении таких дел фактически имеет место спор между финансовой организацией и потребителем о выплате последнему спорной суммы, которая фактически составляет предмет иска, а ее размер лежит в основе определения цены иска, что обуславливает имущественный характер спора (определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 27.12.2021 по делу № 8Г-19529/2021[88-19339/2021]).

¹⁸ См., например: определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12.05.2022 по делу № 8Г-5109/2022[88-6620/2022] ; определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 28.12.2021 по делу № 8Г-10564/2021[88-10686/2021].

¹⁹ См., например: определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 13.05.2022 по делу № 8Г-10395/2022[88-16250/2022] ; определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 11.08.2021 по делу № 8Г-16590/2021[88-17125/2021].

ной практики и создающим предпосылки для ущемления права финансовых организаций на судебную защиту.

Представляется, что дела об обжаловании финансовыми организациями решений финансового уполномоченного подлежат отнесению к подсудности районных судов как имеющие неимущественный характер рассматриваемых требований: имущественный спор между финансовым уполномоченным и финансовой организацией отсутствует, предмет требований составляет отмена (изменение) решения финансового уполномоченного, исключающий требования имущественного характера.

В части определения территориальной подсудности Разъяснения содержат отдельные положения:

«По общим правилам, установленным законодательством о защите прав потребителей и гражданским процессуальным законодательством РФ, гражданин-потребитель наделен правом на рассмотрение споров с его участием по месту его жительства: в случае его участия в деле в качестве истца — по его выбору при обращении в суд (часть 7 статьи 29 ГПК РФ, пункт 2 статьи 17 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 “О защите прав потребителей”), а в случае его участия в деле в качестве ответчика — на основании статьи 28 ГПК РФ.

В связи с тем что на стадии обращения финансовой организации в суд выяснить мнение потребителя относительно альтернативной подсудности спора не представляется возможным, однако потребитель не может быть лишен права на рассмотрение спора по месту своего жительства, требования финансовой организацией предъявляются в суд по месту жительства потребителя. После принятия судом дела к производству оно может быть передано в другой суд по основаниям, предусмотренным статьей 33

ГПК РФ. При этом стороны по добровольному соглашению между собой могут изменить территориальную подсудность спора на основании статьи 32 ГПК РФ».

Данная позиция Верховного Суда РФ обусловлена тем, что определяющим критерием при наделении сторон процессуальными статусами является их положение в материально-правовом конфликте, но не фактическое выполнение процессуальной функции по подаче заявления в суд. Финансовая организация, желающая перенести в суд спор, начатый потребителем, запускает процессуальный механизм, чтобы подтвердить, что она ничего не нарушала, но не защитить свои нарушенные права²⁰. Таким образом, в рассматриваемой категории дел при определении территориальной подсудности подлежат применению процессуальные нормы, учитывающие специфику правового статуса потребителя в качестве истца.

Несмотря на некоторую сложность этой процессуальной конструкции, Верховный Суд РФ при установлении правила определения территориальной подсудности по делам об обжаловании финансовой организацией решения финансового уполномоченного пошел по наиболее целесообразному пути. Любой другой вариант вызвал бы еще больший вал неразрешимых с процессуальной точки зрения проблем и создал бы предпосылки нарушения баланса интересов участвующих в деле лиц.

В своем большинстве судебная практика поддерживает данный подход и следует Разъяснениям²¹. Однако в тех случаях, когда суды рассматривают указанные дела в порядке особого производства, имеет место применение более чем спорного решения: общим правилом территориальной подсудности заявлений, рассматриваемых в порядке особого производства, является подача таких заявлений в суд по месту жительства (адресу) заявителя²².

²⁰ См.: Кудрявцева В. П. Указ. соч. С. 53.

²¹ См., например: определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 26.11.2021 по делу № 8Г-20794/2021[88-24668/2021] ; определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 14.01.2022 по делу № 8Г-33380/2021[88-1958/2022-(88-32647/2021)].

²² См., например: апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 15.12.2020 по делу № 33-25989/2020.

Одновременно с этим нельзя не обратить внимания и на наличие явных противоречий по отдельным процессуальным вопросам между Законом № 123-ФЗ и Разъяснениями, что, видимо, обусловлено желанием Верховного Суда РФ скорректировать ряд явно не совсем удачных законодательных решений.

Так, в делах об обжаловании финансовой организацией решения финансового уполномоченного Закон № 123-ФЗ квалифицирует процессуальный статус потребителя в качестве третьего лица, а Разъяснения — как заинтересованного лица. В этом еще раз проявляется конкуренция порядка рассмотрения дел об обжаловании финансовыми организациями решений финансового уполномоченного: исковое или особое производство. Однако к решению указанной проблемы не приближает.

Другой пример. Часть 1 ст. 26 Закона № 123-ФЗ устанавливает, что при обращении финансовой организации в суд копия заявления подлежит направлению финансовому уполномоченному и потребителю в течение одного дня со дня подачи указанного заявления. Разъяснения в ответе на вопрос 5 указывают, что такая копия заявления подлежит направлению указанным лицам в течение одного дня со дня принятия судом заявления к рассмотрению²³.

Безусловно, подход, предложенный Верховным Судом РФ, представляется более целесообразным, исключающим необходимость совершения указанного действия в случае наличия оснований, исключающих принятие заявления к производству суда²⁴, однако вряд ли это можно считать достаточным поводом для изменения правового регулирования таким способом.

Проведенное исследование показывает, что правовое регулирование отношений по реализации права на судебную защиту с участием финансового уполномоченного, финансовых организаций и потребителей является пробельным, не учитывающим специфики правового статуса участвующих в них лиц, а также особенностей процессуального законодательства. Складывающаяся ситуация оказывает негативное влияние на правовую определенность отношений по защите прав потребителей в спорах с финансовыми организациями, снижает гарантии реализации конституционного права на судебную защиту, уменьшает значимость и эффективность института финансового уполномоченного.

Для разрешения рассмотренных проблем требуется как совершенствование правовой регламентации указанных отношений, так и проявление Верховным Судом РФ активной позиции по даче разъяснений по вопросам судебной практики в целях обеспечения ее единообразия.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Вишневецкий А. А. Финансовый уполномоченный vs финансовый омбудсмен: об эффективности институтов защиты прав потребителей финансовых услуг // Закон. — 2018. — № 9. — С. 58–65.
2. Зайков Д. Е. Особенности правового регулирования и проблемы судебной практики применения обязательного досудебного порядка урегулирования споров по договорам обязательного страхования автогражданской ответственности // Транспортное право и безопасность. — 2021. — № 4. — С. 96–97.
3. Кудрявцева В. П. Оспаривание решения уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг: проблема распределения процессуальных статусов // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». — 2020. — № 5. — С. 50–56.
4. Туманова Л. В. Косвенный судебный нормоконтроль // Судья. — 2021. — № 10. — С. 36–40.

Материал поступил в редакцию 7 июля 2022 г.

²³ Такая позиция в Разъяснениях обосновывается ссылкой на ч. 1 ст. 26 Закона № 123-ФЗ и ст. 133 ГПК РФ, что само по себе удивительно — такой вывод на основании указанных норм права сделать крайне сложно.

²⁴ Например, выявление обстоятельств, являющихся основаниями для возврата заявления.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vishnevskiy A. A. Finansovyy upolnomochenny vs finansovyy ombudsmen: ob effektivnosti institutov zashchity prav potrebiteley finansovykh uslug // Zakon. — 2018. — № 9. — S. 58–65.
2. Zaykov D. E. Osobennosti pravovogo regulirovaniya i problemy sudebnoy praktiki primeneniya obyazatel'nogo dosudebnogo poryadka uregulirovaniya sporov po dogovoram obyazatel'nogo strakhovaniya avtograzhdanskoj otvetstvennosti // Transportnoe pravo i bezopasnost. — 2021. — № 4. — S. 96–97.
3. Kudryavtseva V. P. Osparivanie resheniya upolnomochennogo po pravam potrebiteley finansovykh uslug: problema raspredeleniya protsessualnykh statusov // Elektronnoe prilozhenie k «Rossiyskomu yuridicheskomu zhurnalu». — 2020. — № 5. — S. 50–56.
4. Tumanova L. V. Kosvennyy sudebnyy normokontrol // Sudya. — 2021. — № 10. — S. 36–40.

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ И КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.103-115

И. В. Ершова*,
Е. В. Трофимова**

Специальный правовой режим малого и среднего бизнеса в контексте поиска перспективных направлений поддержки иных сегментов отечественной экономики

Аннотация. В статье приведены основные характеристики и раскрыто содержание специального правового режима деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, предложено определение его целей, обозначены правовые проблемы определения круга субъектов, на которых он распространяет свое действие, изучены вопросы акселерации субъектов малого предпринимательства. В результате исследования выявлена тенденция расширения сферы действия положительно зарекомендовавших себя положений рассматриваемого правового режима, например на крупный бизнес или быстрорастущие технологические компании. Использование специального правового режима деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в качестве экспериментальной регуляторной площадки позволяет просчитать риски, связанные с принимаемыми мерами, а также оценить эффективность их действия. Сделан вывод о формировании экстраординарных правовых режимов, предназначенных для бизнеса, в том числе субъектов малого и среднего предпринимательства. Указанные режимы характеризуются особыми основаниями введения мер, срочным характером, а также направленностью на сохранение бизнеса и обеспечение его работоспособности в текущей ситуации.

Ключевые слова: специальный режим; экстраординарный правовой режим; специальный правовой режим; малое предпринимательство; среднее предпринимательство; государственная политика; малое предприятие; среднее предприятие; микропредприятие; льготы; налоговый режим; меры поддержки; COVID-19; противодействие санкциям.

© Ершова И. В., Трофимова Е. В., 2023

* *Ершова Инна Владимировна*, доктор юридических наук, профессор, первый проректор, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

inna.ershova@mail.ru

** *Трофимова Елена Валерьевна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

evtrofimova@msal.ru

Для цитирования: Ершова И. В., Трофимова Е. В. Специальный правовой режим малого и среднего бизнеса в контексте поиска перспективных направлений поддержки иных сегментов отечественной экономики // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 103–115. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.103-115.

Благодарности. Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

Special Legal Regime for Small and Medium-Sized Business in Searching for Promising Areas of Support for Other Segments of the Domestic Economy

Inna V. Ershova, Dr. Sci. (Law), Professor, First Vice-Rector, Head of the Department of Business and Corporate Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
inna.ershova@mail.ru

Elena V. Trofimova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Business and Corporate Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
evtrofimova@msal.ru

Abstract. The paper deals with the content and presents the main characteristics of the special legal regime for the activities of small and medium-sized business, defines its goals, identifies legal problems in determining the circle of entities to which it applies, and studies the issues of acceleration of small businesses. There is a tendency to expand the scope of the positively proven provisions of the legal regime under consideration, for example, to large businesses or fast-growing technology companies. The use of a special legal regime for the activities of small and medium-sized business as an experimental regulatory platform allows us to assess the risks associated with the measures taken, as well as evaluate the effectiveness of their action. The authors draw a conclusion about the formation of extraordinary legal regimes intended for business, including small and medium-sized business. These regimes are characterized by special grounds for the introduction of measures, an urgent nature, as well as a focus on preserving the business and ensuring its performance in the current situation.

Keywords: special regime; extraordinary legal regime; special legal regime; small business; medium business; public policy; small business; medium enterprise; microenterprise; privileges; tax regime; support measures; COVID-19; opposition to sanctions.

Cite as: Ershova IV, Trofimova EV. Spetsialnyy pravovoy rezhim malogo i srednego biznesa v kontekste poiska perspektivnykh napravleniy podderzhki inykh segmentov otechestvennoy ekonomiki [Special Legal Regime for Small and Medium-Sized Business in Searching for Promising Areas of Support for Other Segments of the Domestic Economy]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):103-115. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.103-115. (In Russ., abstract in Eng.).

Acknowledgments. The study was carried out within the framework of «Priority-2030» Strategic Academic Leadership Program.

Необходимость продолжения структурных реформ в национальной экономике выступает одной из основных причин значительного внимания, уделяемого государ-

ством созданию благоприятной среды для развития такого ее сегмента, как малое и среднее предпринимательство (далее — МСП). Решение данной задачи воплощается в специаль-

ный правовой режим деятельности субъектов МСП¹.

Создание правовых и экономических предпосылок деятельности субъектов МСП обеспечивается на сегодняшний день обширной системой нормативных источников и актов стратегического планирования. Полномочия Правительства РФ по содействию развитию предпринимательства и частной инициативы, закрепленные в п. «е.3» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, позволяют государству «адресно и целенаправленно»² осуществлять меры по поддержке и стимулированию деятельности малого и среднего бизнеса.

В то же время сравнительно-правовой анализ однозначно указывает на необходимость дальнейшего улучшения экономико-правовых условий деятельности отечественных субъектов МСП³. Так, в Китайской Народной Республике доля малого и среднего бизнеса в ВВП — 60,0 %, в Российской Федерации — 20,8 %; доля занятых в китайском секторе МСП — 83,0 %, в российском — 27,0 %⁴.

Прежде всего отметим, что содержание ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»⁵ (далее — Закон о МСП) оставляет вопросы к целеполаганию в рассматриваемой области

регулирования. Так, развитие субъектов МСП, их конкурентоспособность и обеспечение занятости населения, так же как и достижение определенных количественных показателей в данной сфере (например, увеличение доли уплаченных субъектами МСП налогов в налоговых доходах бюджетов различного уровня), видятся не непосредственными целями, а следствиями тех благоприятных условий, которые могут быть созданы в результате проводимой государством для развития субъектов МСП политики и оказанного им на всех уровнях публичной власти содействия. Общее увеличение количества субъектов МСП далеко не обязательно позволяет говорить о качественных изменениях в данном сегменте рынка⁶ и может рассматриваться скорее в качестве индикатора, позволяющего оценить степень достижения поставленных в рассматриваемой области целей, но не в качестве самой цели.

Соответственно, под целями рассматриваемого правового режима предлагается понимать обеспечение благоприятных условий для развития субъектов МСП и оказание содействия их деятельности со стороны органов единой системы публичной власти. Первая из названных целей предполагает установление особенностей нормативного правового регулирования деятельности субъектов МСП, предоставляющих им

¹ Подробнее см.: *Ершова И. В.* Специальный правовой режим деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства: доктринальные и законодательные подходы // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2016. № 2. С. 25–26.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, С. Б. Нанба, А. Е. Помазанский ; под ред. академика РАН Т. Я. Хабриевой ; с обращением к читателям Президента Российской Федерации В. В. Путина. М. : ИЗиСП при Правительстве РФ : Инфра-М, 2021. С. 293.

³ См.: URL: <https://journal.open-broker.ru/economy/malyj-biznes-i-ego-rol-v-ekonomike-Rossii/?ysclid=I9v3zgn942787110826> (дата обращения: 10.10.2022).

⁴ МСП/Постковид. Время для системных решений : специальный доклад Президенту РФ о состоянии малого и среднего бизнеса, 2021 г. / Экспертный центр при уполномоченном и общественный представитель уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей по вопросам малого и среднего бизнеса ; Институт экономики роста им. Столыпина П.А. // URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2021/7.pdf> (дата обращения: 10.10.2022).

⁵ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

⁶ Подробнее см.: *Буров В. Ю., Серватинский В. В., Ортыков А. У.* Особенности влияния государства на экономическую деятельность субъектов малого предпринимательства в современной России // Baikal Research Journal. 2017. Т. 8. № 1. С. 5.

преимущества перед иными экономическими субъектами, тогда как достижение второй цели требует системного оказания субъектам МСП мер поддержки.

Содержание особенностей законодательного регулирования деятельности субъектов МСП, а также цели их установления позволяют говорить о преференциальном характере изучаемого правового режима, поскольку малые и средние предприятия получают преимущества, создающие им более выгодные условия по сравнению с иными субъектами предпринимательства.

Предусмотренные для субъектов МСП льготы и меры поддержки предполагают возникновение у них дополнительных прав и корреспондирующих им обязанностей (например, обязанности учитывать целевой характер оказываемой поддержки) и, как правило, рассчитаны на длительный период применения. Редкий пример ограниченного периода действия льготы, предоставляемой в рамках рассматриваемого правового режима, продемонстрировала «малая приватизация»⁷, однако с 3 июля 2018 г. она носит бессрочный характер.

Следующей характеристикой изучаемого правового режима выступает круг субъектов, для которых он предназначен и на которых распространяет свое действие.

В правовой доктрине дискутируется вопрос о необходимости и достаточности закрепленных в Законе о МСП критериев отнесения предпринимателей к той или иной категории малого и среднего бизнеса⁸. При этом точечные вкрапления отраслевого компонента в критерий, определяющий предельную численность средних предприятий⁹, свидетельствуют о намерении государства раскрыть «зонтик» специального режима деятельности субъектов МСП над теми компаниями отдельных отраслей, которые, по существу, относятся к крупному бизнесу, однако по тем или иным причинам в текущей ситуации нуждаются в более благоприятных условиях ведения деятельности. Не менее значимым является вопрос о возможности оперативного изменения категории субъекта МСП вслед за изменением экономических условий его деятельности¹⁰.

С учетом необходимости реализации отдельных направлений социально-экономической политики Российской Федерации Закон о МСП дополняется новыми разновидностями субъектов МСП, к числу которых прежде всего могут быть отнесены социальные предприятия (ст. 24.1). Обсуждается вопрос о закреплении в Законе о МСП понятия «семейное предприятие»¹¹. В научной литературе обоснованы предложения по

⁷ Федеральный закон от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. I). Ст. 3615.

⁸ Чимбеев А. Н. Некоторые спорные вопросы методики определения категории субъектов малого и среднего предпринимательства // Юридический мир. 2014. № 9. С. 33–35; Ершова И. В. Дефиниция субъекта малого и среднего предпринимательства: законодательные, статистические, доктринальные подходы // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9 (34). С. 1130–1138.

⁹ Федеральный закон от 26.07.2017 № 207-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 4.1 Федерального закона “О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4756; Федеральный закон от 02.07.2021 № 305-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5133.

¹⁰ Подробнее см.: Трофимова Е. В. Проблемы подтверждения статуса малых и средних предприятий в условиях функционирования единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства // Предпринимательское право. 2018. № 2. С. 25–33.

¹¹ Левушкин А. Н. Семейное предпринимательство в системе малого и среднего предпринимательства: правовая природа и пути развития // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11 (96). С. 19–25.

изменению категориального аппарата Закона о МСП в части выделения микропредприятий в качестве обособленной категории субъектов малого и среднего бизнеса, а также возможности отнесения к ним самозанятых¹².

Вопрос о правовой природе экономической активности самозанятых продолжает оставаться дискуссионным¹³, однако независимо от правовой квалификации их деятельности плательщикам налога на профессиональный доход, имеющим собственное дело, необходима не только удобная форма взаимодействия с государством по вопросам легитимации и налогообложения, но и поддержка, оказание которой может способствовать сохранению и росту бизнеса. Этим было обусловлено предоставление самозанятым возможности участвовать в закупках в режиме, предусмотренном Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹⁴ (далее — Закон о закупках) для субъектов МСП, и признание их в соответствии со ст. 14.1 Закона о МСП получателями мер поддержки, предназначенной для малого и среднего бизнеса без отнесения к субъектам микропредпринимательства. В 2022 г. физическим лицам, не являющимся индивидуальными предпринимателями и применяющими специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход», были предоставлены привилегии, касающиеся размещения нестационарных торговых

объектов, используемых субъектами МСП¹⁵, что подтверждает ранее избранный законодателем подход в отношении распространения на самозанятых отдельных элементов льготного режима деятельности субъектов МСП.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о дифференциации рассматриваемого правового режима, поскольку количество преференций, предоставляемых отдельным категориям и разновидностям субъектов МСП, обратно пропорционально их «размеру». Наибольший их объем предусмотрен для микропредприятий, следующей по числу особенностей нормативного правового регулирования выступает категория малых предприятий, и наименьшее число льгот характеризует специальный правовой режим деятельности всех категорий субъектов МСП¹⁶.

Исходя из преобладающей численности микропредприятий (5 677 603 из 5 908 615 субъектов МСП, сведения о которых включены по состоянию на 10 ноября 2022 г. в единый реестр субъектов МСП¹⁷), максимальным объемом льгот сегодня охвачено подавляющее количество субъектов МСП. Однако с точки зрения масштаба вклада в экономику со стороны малых и особенно средних предприятий, а также с учетом наблюдающегося в течение ряда лет сокращения их количества представляется необходимым создавать дополнительные стимулы именно для их развития¹⁸. Обозначенную

¹² Подробнее см.: Ершова И. В. «Микро» не значит «малые» // Предпринимательское право. 2018. № 2. С. 11–18.

¹³ Подробнее см.: Тарасенко О. А. Я б в самозанятые пошел, пусть меня научат! // Предпринимательское право. 2020. № 2. С. 27–33; Ручкина Г. Ф. Новые специальные налоговые режимы в законодательстве Российской Федерации как реализация публичных интересов государства // Налоги. 2019. № 1. С. 28–33. СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4571.

¹⁴ Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (ч. 4 ст. 10) // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

¹⁵ Подробнее см.: Ершова И. В., Тарасенко О. А. Малое и среднее предпринимательство: трансформация российской системы кредитования и микрофинансирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2018. Вып. 39. С. 104; Правовой бизнес-навигатор по малому и среднему предпринимательству: монография / отв. ред. И. В. Ершова. М.: Проспект, 2018. С. 69–89.

¹⁷ URL: <https://ofd.nalog.ru/> (дата обращения: 10.11.2022).

¹⁸ Подробнее см.: Прохорская А. Ю. Проблемы развития среднего предпринимательства и способы их решения путем принятия специального законодательства // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2016. № 5. С. 207–210.

проблему призван решить федеральный проект «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства», являющийся составной частью национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», рассчитанного на период до 31 декабря 2024 г. и структурированного таким образом, чтобы предложить необходимые меры поддержки предпринимателю на каждом этапе жизненного цикла развития бизнеса.

В настоящее время с критикой отнесения к субъектам МСП компаний, аффилированных с крупным бизнесом и банками, выступает Банк России, предлагая уменьшить допустимую долю юридических лиц, не относящихся к малому и среднему бизнесу, в уставном капитале (общем количестве голосующих акций) хозяйственных обществ — субъектов МСП с 49 до 20 %. Планируя исключить из единого реестра субъектов МСП компании с активами и кредитной нагрузкой, превышающими 8 млрд руб., регулятор нацелен на введение дополнительного ограничительного критерия, позволяющего преодолеть ситуацию, когда льготами, положенными небольшим предприятиям, фактически пользуются крупные компании¹⁹. Представляется, что для столь радикального шага, идущего в разрез с государственной политикой акселерации субъектов МСП, требуется серьезное экономическое обоснование, а ограничения для получения льготных кредитов субъектами МСП, аффилированными с крупным бизнесом, могут быть предусмотрены соответствующими программами кредитования.

Кроме того, на современном этапе признана роль крупного бизнеса в обеспечении технологического развития субъектов МСП, чем обусловлено закрепление в ст. 16.1 Закона о МСП механизма реализации заказчиками, действующими в соответствии с Законом о закупках, программ развития поставщиков (исполнителей, подрядчиков), участниками которых могут являться субъекты МСП, осуществляющие про-

изводство инновационной продукции и (или) локализацию производства на территории РФ.

Статья 7 Закона о МСП обозначает перечень возможных мер, которые могут предусматриваться федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ в качестве особенностей нормативно-правового регулирования, обеспечивающих реализацию государственной политики в области развития малого и среднего бизнеса. Действующая система льгот для субъектов МСП и их отдельных категорий представляет собой достаточно пеструю картину, а круг их получателей может быть как шире, так и уже по сравнению с указаниями ст. 7 Закона о МСП.

Так, несмотря на то что пункт 2 ст. 7 Закона о МСП предусматривает льготы в области бухгалтерского учета только для субъектов, относящихся к малым предприятиям, часть 3 ст. 7 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»²⁰ устанавливает особенность организации ведения бухгалтерского учета, применимую ко всем категориям субъектов МСП: руководители субъектов среднего предпринимательства (так же как и малые предприятия) могут принять ведение бухгалтерского учета на себя (данная возможность не распространяется на организации, бухгалтерская (финансовая) отчетность которых подлежит обязательному аудиту).

В свою очередь, пункт 3 ст. 7 Закона о МСП предусматривает для всех категорий субъектов МСП упрощенный порядок составления статистической отчетности, однако на практике периодичность представления статистической отчетности коррелирует с масштабом деятельности субъекта. Например, для средних предприятий режим представления формы федерального статистического наблюдения № 1-ДАП «Обследование деловой активности организаций добывающих, обрабатывающих производств, осуществляющих обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха» совпадает с крупными

¹⁹ URL: https://www.kommersant.ru/doc/5469643?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 10.10.2022).

²⁰ СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.

предприятиями (ежемесячно), а не с малыми предприятиями, отчитывающимися по ней ежеквартально.

Специальные меры по обеспечению прав и законных интересов субъектов МСП при осуществлении государственного контроля (надзора), обозначенные в п. 6 ст. 7 Закона о МСП, также фактически закреплены действующим законодательством²¹ только для субъектов малого предпринимательства. В качестве соответствующей меры, охватывающей все категории субъектов МСП, ранее можно было указать возможность замены административного штрафа предупреждением, однако с 25 июля 2022 г. положения ч. 1 ст. 4.1.1 КоАП РФ о том, что за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, административное наказание в виде административного штрафа должно быть заменено предупреждением, применимым ко всем субъектам административных правонарушений независимо от их отнесения к субъектам МСП.

Указанная новелла иллюстрирует тенденцию расширения сферы действия положительно зарекомендовавших себя правил рассматриваемого правового режима вплоть до их распространения на все сегменты бизнеса.

Помимо преимущественного права выкупа арендуемого у публичных образований недвижимого имущества, к числу наиболее значимых льгот, предоставляемых всем категориям субъектов МСП, следует отнести особенности участия субъектов МСП в закупках товаров, работ,

услуг отдельными видами юридических лиц, предусмотренные в соответствии с Законом о закупках, пониженные тарифы страховых взносов в отношении части выплат в пользу физического лица²², а также меры, направленные на оказание им поддержки, наиболее популярной из которых традиционно выступает финансовая.

Проведение классификации форм поддержки субъектов МСП по содержанию, сфере применения и видам деятельности получателей мер поддержки позволяет определить характер ресурсов, доступ к которым предоставляется субъектам МСП, а также наметить тенденцию дифференциации форм и содержания поддержки в зависимости от специфики деятельности субъекта МСП (например, кредиты для приобретения оборудования, капитального ремонта производственных помещений или запуска новых производств предоставляются по льготным ставкам 4,5 % и 3 % субъектам МСП, осуществляющим деятельность в сферах переработки сельскохозяйственной продукции, логистики и гостиничного бизнеса²³). Предлагается также подразделять меры поддержки малого и среднего бизнеса на «прямые», предполагающие поддержку собственно субъектов МСП, и «косвенные», направленные на развитие инфраструктуры поддержки малого и среднего бизнеса, реализацию кредитными организациями программ кредитования субъектов МСП по льготным ставкам и т.д.

Критическая оценка деятельности АО «Корпорация “МСП”» по итогам проверки ее работы в 2018–2020-х гг. Счетной палатой РФ свидетельствует о недостаточной эффективности исполь-

²¹ П. 2, 3 ст. 13, ст. 26.3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249; ч. 7 ст. 73 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

²² Пп. 17 п. 1, п. 2.1 ст. 427 НК РФ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

²³ Постановление Правительства РФ от 16.08.2022 № 1420 «О внесении изменений в Правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и специализированным финансовым обществам в целях возмещения недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2019–2024 гг. субъектам малого и среднего предпринимательства, а также физическим лицам, применяющим специальный налоговый режим “Налог на профессиональный доход”, по льготной ставке» // СЗ РФ. 2022. № 34. Ст. 5975.

зумы механизмов поддержки²⁴. В то же время следует отметить активное внедрение современных цифровых сервисов, позволяющих субъектам МСП не только знакомиться с актуальной информацией об оказываемой поддержке, но и в онлайн-режиме обращаться за ее получением (цифровая платформа МСП²⁵).

Важнейшим фактором, обуславливающим принятие решения об организации бизнеса, является наличие специальных налоговых режимов, упрощенных правил ведения налогового учета, упрощенных форм налоговых деклараций по отдельным налогам и сборам для малых предприятий (п. 1 ст. 7 Закона о МСП)²⁶. Вместе с тем в юридической науке отмечается, что основная цель установления специальных налоговых режимов для субъектов малого предпринимательства (далее — МП) «состоит в упрощении налоговой отчетности, а не в снижении налогового бремени»²⁷.

Налогоплательщики, соответствующие установленным критериям (не совпадающим с критериями отнесения к субъектам МП), могут

применять упрощенную систему налогообложения²⁸ и автоматизированную упрощенную систему налогообложения²⁹. Индивидуальные предприниматели также вправе перейти на патентную систему налогообложения³⁰ или уплату налога на профессиональный доход³¹, а до 2025 г. — воспользоваться «налоговыми каникулами»³².

Целям акселерации субъектов МП служат положения о переходном периоде для налогоплательщиков упрощенной системы налогообложения, превысивших установленные ограничения по числу работников или величине дохода³³, однако системы налоговых льгот, специально предназначенных для среднего бизнеса, сегодня не существует³⁴, что в современных условиях представляется значительным упущением налоговой политики.

Правовой режим функционирования субъектов МП также предполагает: упрощенные способы ведения бухгалтерского учета, в том числе упрощенную бухгалтерскую (финансовую) отчетность; упрощенный порядок ведения

²⁴ Шилков Д. Отчет о результатах II этапа контрольного мероприятия «Проверка эффективности деятельности акционерного общества “Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства” в качестве института развития малого и среднего предпринимательства, в том числе по реализации задач и достижению результатов национального проекта “Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы”» // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2021. № 4 (281).

²⁵ URL: <https://мсп.рф/> (дата обращения: 10.10.2022).

²⁶ Подробнее см.: *Апресова Н. Г.* Отдельные аспекты применения упрощенной системы налогообложения // *Предпринимательское право.* 2018. № 3. С. 42–48.

²⁷ *Емельянов А. С.* К вопросу о гармонизации законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства с законодательством о налогах и сборах // *Образование и право.* 2021. № 10. С. 171.

²⁸ Гл. 26.2 НК РФ // *СЗ РФ.* 2000. № 32. Ст. 3340.

²⁹ Федеральный закон от 25.02.2022 № 17-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения» // *СЗ РФ.* 2022. № 9 (ч. I). Ст. 1249.

³⁰ Гл. 26.5 НК РФ.

³¹ Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход”» // *СЗ РФ.* 2018. № 49 (ч. I). Ст. 7494.

³² П. 4 ст. 346.20 и п. 3 ст. 346.50 НК РФ.

³³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 266-ФЗ «О внесении изменений в главу 26.2 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 2 Федерального закона “О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации”» // *СЗ РФ.* 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5025.

³⁴ Подробнее см.: *Проخورская А. Ю.* Правовое регулирование деятельности субъектов среднего предпринимательства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 9.

кассовых операций для малых предприятий³⁵; особенности участия в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд³⁶; предельные сроки взаимодействия с контрольными (надзорными) органами в ходе проведения выездной проверки; особенности назначения наказания в виде административного штрафа³⁷; страхование банковских счетов и вкладов в банках — участниках системы страхования вкладов³⁸; специфику регламентации труда лиц, работающих у работодателей — субъектов малого предпринимательства, в том числе отнесенных к микропредприятиям³⁹.

Таким образом, среди особенностей нормативно-правового регулирования деятельности, охватывающих все категории субъектов МСП, преобладают меры, обеспечивающие большую доступность малому и среднему бизнесу необходимых финансовых, имущественных и иных ресурсов, создание спроса на производимую ими продукцию (работы, услуги) и повышение степени их конкурентоспособности. В связи с этим заслуживает поддержки предложение о распространении правил об участии в государственных закупках субъектов МП — поставщиков инновационной продукции также на субъектов среднего предпринимательства, высказанное Л. В. Андреевой⁴⁰.

В свою очередь, меры, направленные на снижение административного бремени, в том числе за счет установления упрощенного по-

рядка выполнения обязательных требований или отказа от необходимости их применения, а также снижающие фискальное давление на субъектов МСП, используются точно, поскольку большая их часть касается только субъектов МП. В отношении отдельных льгот данный подход оправдан масштабом деятельности предприятий, но в некоторых сферах наблюдается продвижение в сторону расширения числа мер, затрагивающих субъектов среднего предпринимательства или весь бизнес в целом.

Поэтапная реализация реформы контрольно-надзорной деятельности обусловила введение на период с 2016 по 2020 г. моратория на осуществление плановых проверок субъектов МП, осуществляющих виды деятельности, в отношении которых не начал применяться риск-ориентированный подход, однако одновременно отмечался всплеск количества внеплановых и прокурорских проверок, а также административных расследований, проводимых в отношении субъектов малого бизнеса⁴¹, чем в значительной степени нивелировалось действие рассматриваемой льготы.

Тем не менее «надзорные каникулы» были признаны достаточно эффективной мерой, в связи с чем в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) мораторий на проведение плановых проверок, а также ограничения на осуществление внеплановых проверок были распространены с 1 апреля по 31 декабря 2020 г. на субъектов как малого, так и среднего предпринимательства.

³⁵ Указание Банка России от 11.03.2014 № 3210-У «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства» // Вестник Банка России. 2014. № 46.

³⁶ П. 4 ст. 27, ст. 30 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; постановление Правительства Москвы от 19.07.2019 № 899-ПП «О системе закупок города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2019. № 33.

³⁷ Ст. 4.1.2 КоАП РФ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

³⁸ Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5029.

³⁹ Гл. 48.1, ч. 2 ст. 59 ТК РФ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 3.

⁴⁰ Андреева Л. В. Государственные закупки инновационной продукции у субъектов малого предпринимательства // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1 (13). С. 11.

⁴¹ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3289526> (дата обращения: 10.10.2022).

В 2021 и 2022 г. мораторий на проведение плановых проверок вновь должен был коснуться лишь субъектов МП, однако в качестве «антисанкционной» меры его действие было распространено до конца 2022 г. на плановые контрольные (надзорные) мероприятия и плановые проверки всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, причем проведение внеплановых проверок также возможно только в исключительных случаях⁴².

Данная мера специального правового режима деятельности субъектов МП может рассматриваться сегодня в качестве элемента чрезвычайного «антисанкционного» режима, затрагивающего всех субъектов предпринимательства. Тем не менее, несмотря на широкий круг адресатов ее применения, по мере завершения перехода к риск-ориентированному государственному контролю (надзору), а также благодаря дальнейшему внедрению в практику работы российских контрольно-надзорных органов разнообразных систем автоматизированного контроля значение для бизнеса любого уровня моратория на проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий будет снижаться.

В связи с распространением в 2020 г. новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и для противодействия санкциям, введенным в 2022 г. против российской экономики, государством была разработана и реализована масштабная система мер по поддержке бизнеса, пострадавшего от вводимых ограничений и иных изменений условий деятельности. Это позволяет говорить о формировании предназначенных для бизнеса (в том числе субъектов МСП) экстраординарных правовых режимов, характеризующихся особыми основаниями введения мер, их срочным характером, а также направленностью на сохранение бизнеса и обеспечение его работоспособности в текущей ситуации.

Согласно данным опросов, приведенным в Специальном докладе Президенту РФ о состоянии малого и среднего бизнеса «МСП/Постко-

вид», наибольшую востребованность показали такие меры, как налоговая реструктуризация или снижение налоговой нагрузки, а также субсидии на выплату заработной платы. В течение 2020 г. государственную поддержку получили 42 % субъектов МСП, однако 45,3 % компаний не смогли ею воспользоваться. Таким образом, эффективность принимаемых мер во многом обусловлена степенью их доступности для получателей.

Действие отдельных мер зачастую не было строго привязано к наличию статуса субъекта МСП, поскольку распространялось только на наиболее пострадавшие или приоритетные отрасли (в таком случае одно и то же малое или среднее предприятие может подпадать как под отраслевые меры, так и под меры поддержки, предоставляемые субъектам МСП) или, напротив, затронуло все сегменты экономики, включая крупный бизнес (например, автоматическое продление срока действия лицензий и разрешений).

Отдельные инструменты поддержки экономики были позаимствованы регуляторами из арсенала рассматриваемого правового режима, что позволяет говорить о его значении не только для бизнеса, но и для государства, которое имеет возможность осуществлять апробацию отдельных мер стимулирования экономики в рамках сектора, масштабного по числу субъектов, но не по вкладу в ВВП или в обеспечение занятости населения. Использование специального правового режима деятельности субъектов МСП в качестве экспериментальной регуляторной площадки позволяет просчитать риски, связанные с принимаемыми мерами, оценить эффективность их действия, после чего возможно их более масштабное использование или (в случае установления определенного срока применения) закрепление в качестве постоянно действующих.

Обратим внимание на поручение Президента РФ проанализировать меры государственной поддержки компаний, в частности субъектов

⁴² Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

МСП, в целях распространения таких мер на быстрорастущие технологические компании⁴³. Правительством РФ разрабатывается и программа антикризисной помощи компаниям, не относящимся к малому бизнесу и не являющимся системообразующими, предусматривающая выдачу гарантий ВЭБ.РФ по кредитам для пополнения оборотных средств, поддержки импорта, а также завершения инвестиционных проектов⁴⁴. Аналогичная система гарантийной поддержки субъектов МСП уже несколько лет реализуется Корпорацией развития МСП.

В свою очередь, сегодняшний подход государства к развитию сегмента МСП, базирующийся на мерах по снижению административной нагрузки, расширению использования налоговых льгот и финансовой поддержки и направленный на повышение степени ее доступности, в значительной степени является результатом «антикризисных» решений, принятых Правительством РФ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и противодействием санкциям против российской экономики.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреева Л. В. Государственные закупки инновационной продукции у субъектов малого предпринимательства // Журнал предпринимательского и корпоративного права. — 2019. — № 1 (13). — С. 9–12.
2. Апрецова Н. Г. Отдельные аспекты применения упрощенной системы налогообложения // Предпринимательское право. — 2018. — № 3. — С. 42–48.
3. Буров В. Ю., Серватинский В. В., Ортыков А. У. Особенности влияния государства на экономическую деятельность субъектов малого предпринимательства в современной России // Baikal Research Journal. — 2017. — Т. 8. — № 1.
4. Емельянов А. С. К вопросу о гармонизации законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства с законодательством о налогах и сборах // Образование и право. — 2021. — № 10. — С. 168–172.
5. Ершова И. В. «Микро» не значит «малые» // Предпринимательское право. — 2018. — № 2. — С. 11–18.
6. Ершова И. В. Специальный правовой режим деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства: доктринальные и законодательные подходы // Журнал предпринимательского и корпоративного права. — 2016. — № 2. — С. 22–26.
7. Ершова И. В., Тарасенко О. А. Малое и среднее предпринимательство: трансформация российской системы кредитования и микрофинансирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2018. — Вып. 39. — С. 99–124.
8. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, С. Б. Нанба, А. Е. Помазанский ; под ред. Т. Я. Хабриевой ; с обращением к читателям В. В. Путина. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Инфра-М, 2021. — 368 с.
9. Левушкин А. Н. Семейное предпринимательство в системе малого и среднего предпринимательства: правовая природа и пути развития // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 11 (96). — С. 19–25.
10. Правовой бизнес-навигатор по малому и среднему предпринимательству : монография / отв. ред. И. В. Ершова. — М. : Проспект, 2018. — 400 с.

⁴³ Перечень поручений по итогам заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам (утв. Президентом РФ 1 сентября 2022 г., № Пр-1553) // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/69277> (дата обращения: 05.09.2022).

⁴⁴ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5339614> (дата обращения: 10.10.2022).

11. Прохорская А. Ю. Правовое регулирование деятельности субъектов среднего предпринимательства : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2017. — 230 с.
12. Прохорская А. Ю. Проблемы развития среднего предпринимательства и способы их решения путем принятия специального законодательства // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. — 2016. — № 5. — С. 207–210.
13. Ручкина Г. Ф. Новые специальные налоговые режимы в законодательстве Российской Федерации как реализация публичных интересов государства // Налоги. — 2019. — № 1. — С. 28–33.
14. Тарасенко О. А. Я б в самозанятые пошел, пусть меня научат! // Предпринимательское право. — 2020. — № 2. — С. 27–33.
15. Трофимова Е. В. Проблемы подтверждения статуса малых и средних предприятий в условиях функционирования единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства // Предпринимательское право. — 2018. — № 2. — С. 25–33.
16. Чимбеев А. Н. Некоторые спорные вопросы методики определения категории субъектов малого и среднего предпринимательства // Юридический мир. — 2014. — № 9. — С. 33–35.

Материал поступил в редакцию 4 декабря 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Andreeva L. V. Gosudarstvennye zakupki innovatsionnoy produktsii u subektov malogo predprinimatelstva // Zhurnal predprinimatelskogo i korporativnogo prava. — 2019. — № 1 (13). — S. 9–12.
2. Apresova N. G. Otdelnye aspekty primeneniya uproschennoy sistemy nalogooblozheniya // Predprinimatelskoe pravo. — 2018. — № 3. — S. 42–48.
3. Burov V. Yu., Servatinskiy V. V., Ortykov A. U. Osobennosti vliyaniya gosudarstva na ekonomicheskuyu deyatel'nost' subektov malogo predprinimatelstva v sovremennoy Rossii // Baikal Research Journal. — 2017. — Т. 8. — № 1.
4. Emelyanov A. S. K voprosu o garmonizatsii zakonodatelstva o razvitii malogo i srednego predprinimatelstva s zakonodatelstvom o nalogakh i sborakh // Obrazovanie i pravo. — 2021. — № 10. — S. 168–172.
5. Ershova I. V. «Mikro» ne znachit «malye» // Predprinimatelskoe pravo. — 2018. — № 2. — S. 11–18.
6. Ershova I. V. Spetsialnyy pravovoy rezhim deyatel'nosti subektov malogo i srednego predprinimatelstva: doktrinalnye i zakonodatelnye podkhody // Zhurnal predprinimatelskogo i korporativnogo prava. — 2016. — № 2. — S. 22–26.
7. Ershova I. V., Tarasenko O. A. Maloe i srednee predprinimatelstvo: transformatsiya rossiyskoy sistemy kreditovaniya i mikrofinansirovaniya // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. — 2018. — Vyp. 39. — S. 99–124.
8. Kommentarii k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii (postateynny): s uchetom izmeneniy, odobrennykh v khode obshcherossiyskogo golosovaniya 1 iyulya 2020 goda / T. Ya. Khabrieva, L. V. Andrichenko, S. B. Nanba, A. E. Pomazanskiy; pod red. T. Ya. Khabrievoy; s obrashcheniem k chitatelyam V. V. Putina. — М.: Institut zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitelstve Rossiyskoy Federatsii: Infra-M, 2021. — 368 s.
9. Levushkin A. N. Semeynoe predprinimatelstvo v sisteme malogo i srednego predprinimatelstva: pravovaya priroda i puti razvitiya // Aktual'nye problemy rossiyskogo prava. — 2018. — № 11 (96). — S. 19–25.
10. Pravovoy biznes-navigat'or po malomu i srednemu predprinimatelstvu: monografiya / otv. red. I. V. Ershova. — М.: Prospekt, 2018. — 400 s.
11. Prokhorskaya A. Yu. Pravovoe regulirovaniye deyatel'nosti subektov srednego predprinimatelstva: dis. ... kand. yurid. nauk. — М., 2017. — 230 s.

12. Prokhorskaya A. Yu. Problemy razvitiya srednego predprinimatelstva i sposoby ikh resheniya putem prinyatiya spetsialnogo zakonodatelstva // *Biznes v zakone. Ekonomiko-yuridicheskiy zhurnal.* — 2016. — № 5. — S. 207–210.
13. Ruchkina G. F. Novye spetsialnye nalogovye rezhimy v zakonodatelstve Rossiyskoy Federatsii kak realizatsiya publichnykh interesov gosudarstva // *Nalogi.* — 2019. — № 1. — S. 28–33.
14. Tarasenko O. A. Ya b v samozanyatye poshel, pust menya nauchat! // *Predprinimatelskoe pravo.* — 2020. — № 2. — S. 27–33.
15. Trofimova E. V. Problemy podtverzhdeniya statusa malykh i srednikh predpriyatiy v usloviyakh funktsionirovaniya edinogo reestra subektov malogo i srednego predprinimatelstva // *Predprinimatelskoe pravo.* — 2018. — № 2. — S. 25–33.
16. Chimbeev A. N. Nekotorye spornye voprosy metodiki opredeleniya kategorii subektov malogo i srednego predprinimatelstva // *Yuridicheskiy mir.* — 2014. — № 9. — S. 33–35.

Предпринимательство в эпоху экономики знаний: социокультурные факторы развития

Аннотация. Экономика знаний — новый этап российской экономики, характеризующийся социальной ориентированностью, бережным отношением к человеческому потенциалу, направленностью на создание условий для духовно-нравственного и профессионального развития населения. Интеллектуальный капитал в постиндустриальных отношениях выступает основным экономическим ресурсом и объектом инвестиций, а право интеллектуальной собственности — ключевым элементом диффузии инноваций. В условиях экономики знаний особое внимание следует уделять нематериальным факторам общественного развития, таким как культура, наука, образование. Автором статьи исследована роль данных социальных институтов в процессе активизации предпринимательской деятельности населения, обоснована необходимость обеспечения их взаимосвязи и встраивания в хозяйственный оборот. Анализ нормативной правовой базы позволил выявить недостаточное внимание законодателя к мотивационной и регулятивной функциям культуры, отметить проблемы, связанные с управлением наукой и отсутствием эффективного законодательства об инновационной и научно-технической деятельности, установить необходимость разработки и внедрения системы непрерывного предпринимательского образования.

Ключевые слова: экономика знаний; интеллектуальная экономика; результат интеллектуальной деятельности; инновации; интеллектуальный капитал; предпринимательская деятельность; культура; наука; предпринимательское образование; социокультурные факторы предпринимательства.

Для цитирования: Басос Е. В. Предпринимательство в эпоху экономики знаний: социокультурные факторы развития // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 116–130. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.116-130.

Благодарности. Исследование проведено в рамках выполнения НИР «Влияние системных проблем развития предпринимательской среды в сфере интеллектуальной собственности в условиях цифровой трансформации экономики и формирование путей их разрешения» (8-ГЗ-2022).

Entrepreneurship in the Knowledge Economy Era: Sociocultural Factors of Development

Evgeniya V. Basos, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Family and Housing Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
basos@yandex.ru

Abstract. The knowledge economy is a new stage in the Russian economy, characterized by social focus, careful attitude to human potential, and a focus on creating conditions for the spiritual, moral and professional development of citizens. Intellectual capital in post-industrial relations is the main economic source and object of investment

© Басос Е. В., 2022

* Басос Евгения Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры семейного и жилищного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
basos@yandex.ru

and intellectual property law is a key element in the diffusion of innovations. In the knowledge economy, special attention should be given to non-material factors of social development, such as culture, science, and education. The author of the paper explores the role of these social institutions in the process of the citizens' entrepreneurial activity enhancement, substantiates the need to ensure their interconnection and integration into economic circulation. The analysis of the regulatory legal framework made it clear that the legislator pays little attention to the motivational and regulatory functions of culture. It is also important to note the problems associated with the science management and the lack of effective legislation on innovation and scientific and technical activities, and to establish the need to develop and implement a system of continuous entrepreneurial education.

Keywords: knowledge economy; intellectual economy; intellectual product; innovation; intellectual capital; entrepreneurial activity; culture; science; entrepreneurial education; sociocultural factors of entrepreneurship.

Cite as: Basos EV. Predprinimatelstvo v epokhu ekonomiki znaniy: sotsiokulturnye faktory razvitiya [Entrepreneurship in the Knowledge Economy Era: Sociocultural Factors of Development]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):116-130. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.116-130. (In Russ., abstract in Eng.).

Acknowledgements. The study was carried out as part of the research work «The impact of systemic problems in the development of the business environment in the field of intellectual property in the context of digital transformation of the economy and the formation of ways to resolve them» (8-GZ-2022).

Экономику XXI в., в которой знание превращено «в ключевой производственный ресурс и основной продукт общественного воспроизводства»¹, зарубежные и отечественные экономисты обозначили как экономику знаний или интеллектуальную экономику (в рамках данной статьи указанные понятия рассматриваются как тождественные, хотя в отечественной экономической науке высказано предложение интеллектуальной экономикой именовать следующую за экономикой знаний стадию общественного производства — экономику постзнаний, характеризующуюся не просто передачей вновь созданных знаний от производителя к потребителю, но и влиянием интеллекта производителя на интеллект потребителя²). Главным свойством экономики данного типа является ее социальная ориентированность, заключающаяся в стремлении обеспечить условия не только для жизни человека, но и для его развития. Интеллектуальный капитал в таком случае рассматривается как основной экономический

ресурс, результаты интеллектуальной деятельности — как ключевые объекты гражданского оборота, а «право интеллектуальной собственности, реализуемое в виде прав на распоряжение нематериальными активами, становится ключевым фактором экономического роста и благосостояния наряду с вещными правами»³.

Кроме того, безусловными достоинствами экономики знаний являются модернизация промышленного производства, преодоление сырьевой направленности внешней торговли, инновационное развитие, совершенствование предпринимательской инфраструктуры, расширение объема товаров и услуг с высокой интеллектуальной составляющей, повышение энергоэффективности, соблюдение принципов «зеленой экономики».

Важнейшую роль в развитии экономики играет предпринимательство, обеспечивающее удовлетворение потребностей людей, усиление товарообмена, создание рабочих мест, формирование предпринимательских навыков и спо-

¹ Шакуров А. А. Экономика знаний как фактор определения тенденций развития общества // Вопросы методики преподавания в вузе. 2016. № 5 (19-1). С. 38.

² Клейнер Г. Б. Интеллектуальная экономика нового века: экономика постзнаний // Экономическое возрождение России. 2020. № 1 (63). С. 36.

³ Сабден О. Экономика: избранные труды / С. Ю. Глазьев, А. Е. Арменский, Е. А. Наумов; под ред. О. Сабдена. 2-е изд. Алматы: ИЭ КН МОН РК, 2011. Т. 6: Интеллектуальная экономика — технологические вызовы XXI века. С. 14.

собностей (выявления возможностей, поиска ресурсов, применения нетрадиционных методов, управления рисками). Порождением же экономики знаний является интеллектуальное предпринимательство, направленное на коммерциализацию продуктов интеллектуальной деятельности, в качестве основного вида предпринимательской активности. Разновидностью интеллектуального предпринимательства выступает инновационное предпринимательство, под которым понимается процесс создания и использования в коммерческих целях новых идей, товаров, услуг и технологий.

Курс на инновационный социально ориентированный тип развития российской экономики отражен в многочисленных программных документах, а также нормативных правовых актах стратегического характера, принимаемых с 2000 г. Так, еще в Послании Президента РФ от 08.07.2000 отмечена идея ориентироваться «на новую экономику — экономику знаний и технологий»⁴, впоследствии неоднократно подтвержденная и конкретизированная, в частности в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁵ (далее — Концепция-2020) и разработанных на ее основе Стратегиях (например, Стратегии инновационного развития РФ до 2020 года⁶), Указе Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»⁷,

постановлении Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Экономическое развитие и инновационная экономика”»⁸, Указе Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»⁹. Задачи, сформулированные в данных программных документах, безусловно, «уточняются и корректируются в зависимости от уже достигнутого уровня социально-экономического развития страны и от различных внутренних и внешних факторов... но при соблюдении преемственности таких задач и при сохранении их кардинального характера»¹⁰.

Предпринимательская деятельность в условиях интеллектуальной экономики ориентирована на раскрытие и сбережение человеческого потенциала, на создание условий для творчества и мышления, формирование нравственных принципов поведения. Таким образом, интеллектуальные способности человека, духовные производительные силы, недооцененные, по мнению К. Маркса, в условиях классического капиталистического общества¹¹, выходят на первый план. Очевидно, что для развития новых постиндустриальных экономических отношений определяющими являются именно социокультурные факторы, среди которых в первую очередь необходимо выделить культуру, науку и образование.

⁴ Послание Президента РФ от 08.07.2000 «Государство Россия. Путь к эффективному государству (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства)» // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22401> (дата обращения: 10.07.2022).

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

⁷ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2333.

⁸ СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2162.

⁹ СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

¹⁰ Правовое обеспечение реализации национальных проектов социально-экономического развития России до 2030 года : монография / М. Н. Илюшина, З. М. Казачкова, Е. Б. Козлова ; отв. ред. В. Б. Ястребов. М. : Проспект, 2021. С. 8.

¹¹ *Соснина Т. Н.* К. Маркс о «простых моментах процесса труда». Самара : Изд-во Самарского научного центра РАН, 2018. С. 47.

1. Культура

Институт культуры отвечает за сохранение, накопление и неформальную передачу имеющихся у общества знаний, теоретических и практических, которые вместе с духовным опытом создают основу для формирования нравственных качеств. В период становления новой экономической реальности следует вспомнить выражение известного советского философа М. К. Мамардашвили, касающееся сущности культуры: «Знание объективно, культура же субъективна. Она есть субъективная сторона знания, или способ и технология деятельности, обусловленные разрешающими возможностями человеческого материала, и наоборот, что-то впервые конструирующая в нем в качестве таких “разрешающих мер”»¹².

В экономическом аспекте культура определяет хозяйственный стиль общества, под которым понимаются «укоренившиеся в обществе образцы экономического мышления, общения, поведения и действия (акта)»¹³, и выполняет в том числе следующие функции:

1. *Мотивационную*. Помимо удовлетворения материальных потребностей экономическая и предпринимательская активности нуждаются в «социокультурной духовной мотивации и стимулировании. Эта мотивация связана не с индивидуальными частными психологизированными, а с общими для данной культурной среды, цивилизации смыслами и ценностями, выступающими в качестве внешних по отношению к индивиду стимулов деятельности»¹⁴.

Исследования российских ученых позволили сделать вывод, что исторически отечественные православные традиции заложили фундамент для становления модели хозяйствующего человека, для которого предпринимательская деятельность не ограничивалась материальными аспектами, а основывалась на нравственном и общественном служении¹⁵, соответственно, задачей государства на современном этапе является «формирование нового культурно-экономического типа, восстанавливающего гармонию материального и духовного, что отвечает как отечественным традициям, так и перспективам человека в XXI веке»¹⁶.

Следует отметить также, что повышение общего культурного уровня, возрождение интереса к традиционным промыслам и ремеслам, литературным, художественным и музыкальным произведениям способствует развитию культурных индустрий, что в конечном итоге будет приводить к формированию цивилизованного рынка продуктов сферы культуры. При этом культурные блага не только будут удовлетворять эстетические запросы людей, но «по мере развития рынка данных благ они становятся объектом выгодного вложения относительно свободных денежных средств, т.е. являются объектом инвестирования с целью сохранения средств, дальнейшей продажи приобретенных благ и получения дополнительной прибыли»¹⁷. Таким образом, даже в условиях нестабильной экономики и ограничений финансовых институтов рынок произведений художественного творчества может гарантировать устойчивость и обеспечить доходность.

¹² Цит. по: Абдюшева Ю. М. О метафизических основаниях онтологии культуры // Деятельностное понимание культуры как вида человеческого бытия : материалы IX Международной научной конференции. Нижневартовск : Изд-во Нижневартовского государственного гуманитарного университета, 2013. С. 9.

¹³ Гиниятуллов Р. Д. Сущность экономической культуры и ее основные характеристики // Проблемы современной экономики. 2018. № 2 (66). С. 72.

¹⁴ Савченко В. В. Экономическая культура как фактор развития общества // Вестник Ставропольского государственного университета. 2006. № 44. С. 89.

¹⁵ Харсеева Н. В. Духовно-нравственные основы российского предпринимательства: социально-философский анализ : дис. ... д-ра филос. наук. Краснодар, 2015. С. 144–145.

¹⁶ Королев В. К. Экономика в контексте культуры (Запад и Россия) : автореф. дис. ... д-ра филос. наук. Ростов н/Д, 2000. С. 35.

¹⁷ Богомазов Г. Г., Давыдова Д. А. Сфера культуры как объект изучения экономической науки // Вестник СПбГУ. Экономика. 2017. Т. 33. Вып. 3. С. 424.

2. *Регулятивную*. Данная функция в первую очередь проявляется в том, что культура приносит в предпринимательскую деятельность этическую-нравственную составляющую. Этические и моральные нормы приобретают большую актуальность в условиях инновационной экономики, предполагающей активное вмешательство в цивилизационные процессы путем применения искусственного интеллекта, биотехнологий, всеобщей цифровизации и роботизации процессов. Следует согласиться с высказыванием о том, что «современная жизнь всё больше убеждает, что нравственность становится краеугольным камнем текущих и предстоящих преобразований экономики, всей человеческой деятельности и что сама экономика из вещественной категории превращается в категорию нравственную»¹⁸.

Во-вторых, формируется общая деловая культура, обеспечивающая, помимо прочего, стабильность договорных отношений и соблюдение субъективных гражданских прав, что особенно актуально для интеллектуальных активов. Несмотря на то что институт интеллектуальной собственности играет ключевую роль в развитии технологичной инновационной экономики, обеспечивает цифровизацию экономических процессов, создает условия для мышления и творчества, правовое отношение к результатам интеллектуальной деятельности еще не стало культурной нормой, безусловным правилом поведения. Это выражается в значительном количестве судебных споров, в том числе связанных исключительно с фактами недобросовестного поведения одной из сторон, например когда лицо регистрирует на себя множество товарных знаков без цели их коммерциализации, после чего предъявляет иски о нарушении исключительных прав к участникам рынка (определение

ВС РФ от 26.10.2021 № 309-ЭС21-12265 по делу № А50-908/2020¹⁹).

В-третьих, развивается корпоративно-профессиональная культура. «Цель предприятия в культурном обществе должна состоять в том, чтобы предприятие было не только производственным объектом, но и объектом производственной культуры, местом общения людей»²⁰.

Под корпоративной культурой понимается «закрепившаяся в организации система ценностей, норм, образцов поведения, выражающаяся в материальных предметах и социальных отношениях, пронизывающая все формы ее жизнедеятельности и формирующая чувство принадлежности к ней»²¹.

Высокий уровень корпоративной культуры позволяет, с одной стороны, достигать значительных успехов в повышении инициативы, мотивации работников, стимулировать их к инновационной деятельности, аккумулировать их творческий потенциал в рамках совместных проектов, а с другой стороны, более эффективно охранять секреты производства, защищать интеллектуальные права самих работников, в частности при создании служебных произведений.

Исключительное значение культуры, за которой признавалась ведущая роль в формировании человеческого капитала, создающего экономику знаний, было отмечено еще в Концепции-2020, затем подтверждено в Основах государственной культурной политики²², в которых указывалось, что государство впервые возводит культуру в ранг национальных приоритетов и признает ее важнейшим фактором роста качества жизни и гармонизации общественных отношений, залогом динамичного социально-экономического развития. Однако среди целей государственной культурной политики никогда прямо не указывались ни активизация эконо-

¹⁸ Благов Е. В., Проскураков В. Л. О новой парадигме постиндустриального общества и экономической значимости нравственности // Инновации. 2011. № 12. С. 62.

¹⁹ Текст определения опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Козловски П. Принципы этической экономики. СПб. : Экономическая школа, 1999. С. 150.

²¹ Морозова Е. А., Сухачева А. В. Пути совершенствования корпоративной культуры организации // Теория и практика общественного развития. 2012. № 3. С. 268.

²² Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7753.

мических отношений, ни мотивация предпринимательства, ни формирование деловой и корпоративной этики, предусматривались лишь общие формулировки: развитие культурного и духовного потенциала каждой личности и общества в целом (Концепция-2020), создание условий для реализации творческого потенциала, обеспечение доступа гражданам к знаниям, информации, культурным ценностям и благам (Основы государственной культурной политики, Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года²³). Соответственно, и в качестве результата никогда не планировались какие-либо достижения в сфере предпринимательской деятельности, только косвенно связанные с ней: развитие частно-государственного партнерства в сфере культуры (Концепция-2020), повышение интеллектуального потенциала российского общества, качественный рост культурных и досуговых запросов граждан (Основы государственной культурной политики).

Представляется, что в условиях необходимости обеспечения в стране экономического роста и конкурентоспособной предпринимательской среды вопросы, связанные с духовными аспектами предпринимательской активности, должны быть прямо включены в основные нормативные правовые акты и программные документы в сфере культуры, в частности в национальный проект «Культура»²⁴.

2. Наука

Наука как фактор общественного развития отвечает за воспроизводство новых знаний и выступает опорным звеном в реализации механиз-

мов инновационной экономики. Ценность науки отмечал еще К. Маркс, называя ее «наиболее основательной формой богатства», утверждая, что «общественное знание», «общий интеллект» выступает квинтэссенцией исторического прогресса, т.е. как идеальное богатство, и в качестве такового не утрачивает своей потребительной стоимости в процессе потребления (практического использования)²⁵.

Наука и бизнес, взаимодействуя в условиях экономики знаний, находятся в прямой зависимости друг от друга: с одной стороны, развитие науки обеспечивается вовлечением ее в решение экономико-производственных задач, финансированием субъектами предпринимательства прикладных исследований, с другой стороны, полученные знания и технологии выступают факторами экономического роста, повышая эффективность производства или выступая в качестве товара²⁶.

Однако в контексте российских рыночных отношений, характеризующихся низким спросом бизнеса на научные исследования и опытно-конструкторские разработки (НИОКР), недостаточным внебюджетным финансированием технологий, наука, особенно фундаментальная, самостоятельно существовать не может, поэтому совершенно справедливым представляется замечание, что «именно на государстве лежит бремя разработки институтов и механизмов, которые поддерживают развитие науки и одновременно создают условия для повышения ее экономической отдачи»²⁷.

В первую очередь на государстве лежит обязанность по обеспечению эффективного правового регулирования в сфере науки и инноваций.

²³ Распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2016. № 11. Ст. 1552.

²⁴ Паспорт национального проекта «Культура» (утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ *Фещенко В. С.* К. Маркс о науке как форме общественного богатства // Известия Томского политехнического института. 1974. Т. 292. С. 8.

²⁶ *Моисеева А. П., Баканова Е. А.* Технонаука как фактор развития инноваций в экономике // *Fundamental research*. 2017. № 10. С. 132–133.

²⁷ *Миндели Л. Э., Черных С. И.* Российская наука: реальности и перспективы // *Инновации*. 2012. № 12 (170). С. 42.

В настоящее время полноценное законодательство об инновационной деятельности в России отсутствует, а имеющиеся акты носят фрагментарный характер²⁸, в целом же вопрос об источниках инновационного права остается дискуссионным²⁹.

Кроме того, правоприменительные проблемы вызывает отсутствие четкого базового нормативного понятийно-категориального аппарата. Например, понятие «инновации» (ст. 2 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»³⁰) оказалось уже по содержанию, чем понятие «цифровые инновации» (ст. 2 Федерального закона от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»³¹); определение инновационной деятельности не связано напрямую с инновациями, а выводится через понятие инновационного проекта, которое, по сути, дублирует понятие инновационной деятельности (ст. 2 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»); понятие научно-технологической деятельности (ст. 2 Федерального закона от 29.07.2017 № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³²) не соотносится с понятиями научной деятельности, научно-технической деятельности, инновационной деятельности (ст. 2 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»).

Таким образом, совершенной правовой базы, несмотря на обилие прогнозных и стра-

тегических документов, инновационная экономика в России не имеет, что, безусловно, отражается и на развитии предпринимательских отношений в данной сфере.

На прогрессивном развитии науки сказываются и управленческие преобразования, связанные с реформированием Российской академии наук (РАН) и Министерства образования и науки РФ.

В 2013 г. в соответствии с Федеральным законом от 27.09.2013 № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³³ была начата реформа РАН, целью которой было провозглашено повышение эффективности академической науки. Наряду с РАН, было создано Федеральное агентство научных организаций (ФАНО России), которому были переданы полномочия в сфере финансово-хозяйственного управления институтами и организациями РАН³⁴.

Научным сообществом предложенная реформа была воспринята отрицательно, причем в качестве одного из замечаний указывалось, что к ФАНО одновременно перешли и функции по реорганизации научных институтов, определению перспективных исследований и их финансированию, вследствие чего Агентство «изначально считало себя одним из главных субъектов формирования государственной научно-технической политики»³⁵.

На настоящий момент в научной литературе имеется значительный объем публикаций, в которых представлены данные, позволяю-

²⁸ См.: *Далекин П. И.* Совершенствование нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности в Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия «Право». 2018. № 3. С. 51–61.

²⁹ Инновационное право : учебник / А. И. Маркеев, В. А. Свиридов, Н. М. Тюкавкин, Р. З. Юсупов ; отв. ред. д-р юрид. наук., проф. А. В. Юдин. Самара : Изд-во Самарского университета, 2020. С. 80.

³⁰ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

³¹ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

³² СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4765.

³³ СЗ РФ. 2013. № 39. Ст. 4883.

³⁴ Постановление Правительства РФ от 25.10.2013 № 959 «О Федеральном агентстве научных организаций» // СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5758.

³⁵ *Ваганов А. Г.* Реформа академии наук: прощание со стратегическим субъектом // Научковедческие исследования. 2019. С. 73.

щие оценить стабильно негативное отношение научного сообщества к результатам реформы. Социологические опросы показывают, что по ряду значимых позиций (уровень заработной платы, тематика исследований, их результативность, трансляционная деятельность) ни к 2016–2017 гг., ни к 2019 г. ничего не поменялось, а случившиеся изменения оценены исключительно отрицательно, в первую очередь отмечено усиление бюрократического начала и появление новых бюрократических процедур, сокращающих время на осуществление исследовательских проектов³⁶.

Не поддержали проведенную реформу РАН и видные ученые, в частности А. Г. Ваганов, считающий, что реформа разрушила «субъектность единственной и последней организации, которая могла выражать консолидированное мнение научного сообщества»³⁷, Г. С. Розенберг, констатировавший, что наука в России уже потеряна и процесс будет продолжаться³⁸, А. В. Летаров, В. А. Рубаков и др.³⁹

В 2017 г. Счетная палата РФ в годовом отчете указала, что проведенные в 2016–2017 гг. проверки свидетельствуют о недостижении цели реформирования государственных академий наук ни в части развития российской фундаментальной науки, ни в отношении управления имуществом комплексом научных организаций. Кроме того, было отмечено, что в России отсутствует единый орган или организация, агреги-

рующие полную и достоверную информацию о планировании, финансировании и проведении фундаментальных научных исследований; бюджетные средства распределяются ФАНО России между научными учреждениями на финансовое обеспечение выполнения государственных заданий без обоснования и расчета стоимости каждой работы; реструктуризация научных организаций проводится ФАНО России неэффективно, без предусмотренной законодательством РФ оценки результативности их деятельности⁴⁰.

В итоге в 2018 г. ФАНО России было упразднено, а его функции, в том числе по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и инновационной деятельности, интеллектуальной собственности, переданы вновь образованному Министерству науки и высшего образования РФ⁴¹.

Однако негативные последствия проведенной в 2013 г. реформы продолжают до настоящего времени, о чем 20 мая 2022 г. на расширенном заседании Комитета Государственной Думы по науке и высшему образованию докладывал президент РАН А. М. Сергеев, отметивший, что РАН в настоящее время научной организацией не является, в государственных интересах научными исследованиями не занимается, к Программе фундаментальных научных исследований на 2013–2020 гг. никакого отношения не имела⁴².

³⁶ См.: Васильева Е. В., Сидоркина А. С. Ученые Приморья о реформировании РАН // Социология науки и технологий. 2018. Т. 9. № 3. С. 77; Кошарев М. Б., Федорова А. А. Академическая наука в контексте последней реформы РАН // Социология науки и технологий. 2021. Т. 12. № 1. С. 152.

³⁷ Ваганов А. Г. Указ. соч. С. 73.

³⁸ Розенберг Г. С., Саксонов С. В. Российской академии наук 295 лет: шестилетняя хроника пикирующего института // Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии. 2019. Т. 28. № 2. С. 51.

³⁹ См.: Мальцева А. А., Ключникова Е. В. Анализ реформы Российской академии наук через призму концепции сопротивления изменениям // Теоретическая экономика. 2018. № 3. С. 114–117.

⁴⁰ Отчет о работе Счетной палаты в Российской Федерации в 2017 году // Официальный сайт Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/3ab/3abd24aa702dcde6a9ea4c091c0e6a2c.pdf> (дата обращения: 10.07.2022).

⁴¹ Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2018. № 21. Ст. 2981.

⁴² Александр Сергеев в Госдуме: «Предлагаем вернуть РАН юридический статус государственной академии» // Официальный сайт РАН. URL: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=2561d477-a846-41d4-b3ee-8f06b0a59869> (дата обращения: 10.07.2022).

Таким образом, следует констатировать тот факт, что произошло разрушение прежней системы управления наукой, а новой, эффективной и пользующейся авторитетом, пока не выстроено, при этом «стремление государства в условиях недостатка необходимых ресурсов реформировать науку, сделав ее, с одной стороны, управляемой и недорогой, с другой стороны, современной и эффективной, постоянно наталкивается на сопротивление научного сообщества, пытающегося сохранить традиционные ценности научной профессии»⁴³.

Разрозненность правового регулирования в научной сфере привела к созданию бессистемного разнообразия низкоэффективных территориальных образований, предполагающих особый правовой режим осуществления научно-технологической деятельности (наукограды, инновационные территориальные кластеры, технико-внедренческие особые экономические зоны, инновационный центр «Сколково» и др.), а также к отсутствию «цельного представления обо всех элементах системы юридических лиц, участвующих в производстве знаний, их распространении, внедрении и коммерциализации... Различные виды юридических лиц мало отличаются друг от друга в правах и обязанностях, имеют пересекающиеся цели и задачи»⁴⁴ (например, государственные научные центры, научно-исследовательские институты, институты инновационного развития, инновационно-технологические центры, научно-технологические центры, инновационные научно-технологические центры и др.).

Следствием данного обстоятельства является, в частности, то, что, по данным опросов

последних лет, молодые ученые, исследователи, изобретатели не понимают конкретных возможностей участия в принятии решений об использовании результатов своей работы, не ориентируются в путях применения своих новых идей и продуктов на благо технико-технологического развития страны⁴⁵.

В сложившихся условиях несовершенного правового регулирования, неэффективной инновационной инфраструктуры, отсутствия межведомственного взаимодействия и контроля в научной сфере следует позитивно оценить создание единой государственной информационной системы учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, а также единого реестра конечных получателей государственной поддержки инновационной деятельности⁴⁶.

3. Образование

Квалифицированные и инициативные граждане — это тот фактор, который, наряду с благоприятными экономическими условиями, оказывает наибольшее влияние на предпринимательскую сферу, позволяя в полной мере реализовать человеческие ресурсы путем формирования предпринимательских идей, распространения инноваций, повышения культурно-интеллектуального уровня. При этом эмпирические исследования показывают, что универсальных для всех стран и уровней обучения закономерностей влияния образования в целом на предпринимательскую активность не

⁴³ *Аблажей А. М.* Радикальная реформа Российской академии наук: разработка, реализация, оценка научным сообществом // *Идеи и идеалы.* 2018. Т. 2. № 1. С. 48.

⁴⁴ *Габов А. В., Путило Н. В., Гутников О. В.* Проект федерального закона о науке — новый формат правового регулирования научной и инновационной деятельности // *Вестник Пермского университета. Юридические науки.* 2017. Вып. 38. С. 389.

⁴⁵ *Биричева Е. В.* Вовлеченность молодых ученых в инновации, технологическое и производственное развитие страны (на примере институтов УрО РАН) // *Социология науки и технологий.* 2019. Т. 10. № 4. С. 127.

⁴⁶ Федеральный закон от 28.06.2022 № 195-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике”» // *Российская газета.* 30.06.2022. № 139 (документ не вступил в силу).

существует, а вот корреляция между предпринимательским образованием и предпринимательской деятельностью, а также ее успешностью установлена⁴⁷.

Вопросы, связанные с определением предпринимательских компетенций и развитием предпринимательского образования как средства поддержки малого и среднего бизнеса, в настоящее время выступают объектами активного научного осмысления. При этом ученые сходятся во мнении, что современным предпринимателям требуется широкий набор компетенций, ориентированный на изменяющиеся потребности цифровой экономики и направленный «на получение не только экономического, но и социального, экологического и других видов эффектов»⁴⁸, а предпринимательское образование должно представлять собой многоуровневую и многовариантную систему обучения, реализуемую совместными усилиями бизнеса и образовательных организаций, причем последние «не просто реализуют программы бизнес-образования на инициативной основе, а встраиваются в систему поддержки и развития предпринимательства, обеспечивают формирование именно тех предпринимательских компетенций, которые наиболее востребованы субъектами МСП»⁴⁹. Иными словами, предпринимательское образование должно быть максимально приближено к реальной жизни, а приобретение конкретных практических навыков — стать частью учебной программы. Классическое образование часто ориентировано на усвоение знаний и развитие интеллекта, в то

время как предпринимателю нужны не только научные знания, но и новые способы мышления, новые виды навыков и новые способы поведения, соответственно, предпринимательское образование необходимо сосредоточить на человеке в целом (включая его чувства, ценности, интересы)⁵⁰, а процесс обучения должен основываться на творчестве, неформальности, любопытстве, эмоциях, реальных проблемах и возможностях⁵¹.

Образование определяет качество предпринимательского потенциала, и общепризнано, что только системный подход, охватывающий все этапы обучения, от школы до курсов повышения квалификации и переподготовки, позволит создать профессиональные предпринимательские кадры⁵². Однако ведущую роль в системе непрерывного предпринимательского образования следует отдать высшим учебным заведениям, в которых возможна реализация сразу нескольких моделей обучения: полноценные образовательные программы специалитета, бакалавриата и магистратуры; факультативное изучение дисциплин, касающихся предпринимательской деятельности; параллельное дополнительное профессиональное образование; проектное обучение, которое предполагает встраивание в основной образовательный процесс по различным направлениям подготовки тех или иных форм учебной проектной деятельности в привязке к отдельным дисциплинам, модулям, практикам, квалификационным работам; инфраструктурная модель, предполагающая функционирование в вузе различных орга-

⁴⁷ Духон А. Б., Зиньковский К. В., Образцова О. И., Чепуренко А. Ю. Влияние программ предпринимательского образования на развитие малого бизнеса в России: опыт эмпирического анализа в региональном контексте // Вопросы образования. 2018. № 2. С. 141.

⁴⁸ Зайцева А. С., Асалиев А. М. Модель формирования предпринимательских компетенций // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Т. 9. № 2А. С. 59.

⁴⁹ Зайцева А. С. Поддержка малого и среднего предпринимательства средствами развития предпринимательского образования : дис. ... канд. экон. наук. М., 2020. С. 57.

⁵⁰ Heinonen J., Poikkijoki S.-A. An entrepreneurial-directed approach to entrepreneurship education: Mission impossible? // Journal of Management Development. 2006. № 25 (1). P. 84.

⁵¹ Malywanga J., Shi Y., Yang X. Experiential Approaches: Effective Pedagogy «for» Entrepreneurship in Entrepreneurship Education // Open Journal of Social Sciences. 2020. № 8. P. 312.

⁵² Ющенко А. Л. Система образования как фактор развития предпринимательской сферы региона // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2016. № 4 (100). С. 136–137.

низационных структур и форм деятельности, оказывающих поддержку развитию молодежного предпринимательства⁵³.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»⁵⁴ одна из целей обозначена как «достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», а ее реализация предполагает в том числе увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства до 25 млн человек (следует отметить, что ранее планировалось достигнуть такого показателя к 2024 г.⁵⁵). Мероприятия, направленные на активное вовлечение граждан в предпринимательскую деятельность, были разработаны в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»⁵⁶, однако из паспорта проекта, утвержденного в конце 2018 г., уже в марте 2021 г. исчез федеральный проект «Популяризация предпринимательства», предусматривавший, в частности, разработку и внедрение образовательных программ, курсов, методик, направленных на развитие предпринимательских компетенций для различных целевых групп, обучение преподавателей. Таким образом, положение о том, что формирование предпринимательских компетенций граждан начиная с самого раннего возраста должно превратиться в один из приоритетов государственной политики в сфере развития малого и среднего

предпринимательства, предусмотренное Стратегией развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р⁵⁷, до настоящего времени не реализовано.

Следует отметить тот факт, что пока проблемами предпринимательского образования занимаются лишь отдельные организации, в частности Негосударственное образовательное частное учреждение высшего образования «Московский финансово-промышленный университет “Синергия”», где с 2020 г. существует федеральная инновационная площадка «Модель инновационной системы непрерывного предпринимательского образования в образовательной организации высшего образования Российской Федерации»⁵⁸, которая занимается разработкой проекта профессионального стандарта «Предприниматель». Представляется, что развитие предпринимательского образования в РФ требует более целостного подхода.

В заключение нужно подчеркнуть, что рассматриваемые социальные институты должны быть взаимосвязаны, встроены в хозяйственный оборот и в комплексе способствовать формированию единых духовно-нравственных ценностей, а также следует констатировать, что социокультурным факторам развития предпринимательской среды в условиях инновационной экономики на данный момент уделяется недостаточно внимания.

⁵³ Наумов С. Ю., Константинова Л. В. Формирование системы непрерывного предпринимательского образования: проблемы и решения // Высшее образование в России. 2019. Т. 28. № 3. С. 141–142.

⁵⁴ Российская газета. 22.07.2020. № 159.

⁵⁵ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

⁵⁶ Паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁷ СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3549.

⁵⁸ Приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 03.03.2022 № 195 «Об утверждении перечня организаций, отнесенных к федеральным инновационным площадкам, составляющим инновационную инфраструктуру в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, на 2022 год» (зарег. в Минюсте РФ 19 мая 2022 г., регистрационный № 68520) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru. 19.05.2022. № 0001202205190010.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абдюшева Ю. М. О метафизических основаниях онтологии культуры // Деятельностное понимание культуры как вида человеческого бытия : материалы IX Международной научной конференции. — Нижневартовск : Изд-во Нижневартовского государственного гуманитарного университета, 2013. — С. 7–11.
2. Аблажей А. М. Радикальная реформа Российской академии наук: разработка, реализация, оценка научным сообществом // Идеи и идеалы. — 2018. — Т. 2. — № 1 (35). — С. 29–52.
3. Биричева Е. В. Вовлеченность молодых ученых в инновации, технологическое и производственное развитие страны (на примере институтов УрО РАН) // Социология науки и технологий. — 2019. — Т. 10. — № 4. — С. 125–158.
4. Благов Е. В., Проскуряков В. Л. О новой парадигме постиндустриального общества и экономической значимости нравственности // Инновации. — 2011. — № 12 (158). — С. 61–67.
5. Богомазов Г. Г., Давыдова Д. А. Сфера культуры как объект изучения экономической науки // Вестник СПбГУ. Экономика. — 2017. — Т. 33. — Вып. 3. — С. 415–432.
6. Ваганов А. Г. Реформа академии наук: прощание со стратегическим субъектом // Научноисследовательские исследования. — 2019. — С. 68–87.
7. Васильева Е. В., Сидоркина А. С. Ученые Приморья о реформировании РАН // Социология науки и технологий. — 2018. — Т. 9. — № 3. — С. 68–79.
8. Габов А. В., Путило Н. В., Гутников О. В. Проект федерального закона о науке — новый формат правового регулирования научной и инновационной деятельности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2017. — Вып. 38. — С. 385–399.
9. Гиниятуллин Р. Д. Сущность экономической культуры и ее основные характеристики // Проблемы современной экономики. — 2018. — № 2 (66). — С. 69–73.
10. Далекин П. И. Совершенствование нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности в Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия «Право». — 2018. — № 3. — С. 51–61.
11. Духон А. Б., Зиньковский К. В., Образцова О. И., Чепуренко А. Ю. Влияние программ предпринимательского образования на развитие малого бизнеса в России: опыт эмпирического анализа в региональном контексте // Вопросы образования. — 2018. — № 2. — С. 139–172.
12. Зайцева А. С. Поддержка малого и среднего предпринимательства средствами развития предпринимательского образования : дис. ... канд. экон. наук. — М., 2020. — 192 с.
13. Зайцева А. С., Асалиев А. М. Модель формирования предпринимательских компетенций // Экономика: вчера, сегодня, завтра. — 2019. — Т. 9. — № 2А. — С. 57–65.
14. Инновационное право : учебник / А. И. Маркеев, В. А. Свиридов, Н. М. Тюкавкин, Р. З. Юсупов ; отв. ред. д-р юрид. наук., проф. А. В. Юдин. — Самара : Изд-во Самарского университета, 2020. — 308 с.
15. Клейнер Г. Б. Интеллектуальная экономика нового века: экономика постзнаний // Экономическое возрождение России. — 2020. — № 1 (63). — С. 35–42.
16. Козловски П. Принципы этической экономики. — СПб. : Экономическая школа, 1999. — 344 с.
17. Конашев М. Б., Федорова А. А. Академическая наука в контексте последней реформы РАН // Социология науки и технологий. — 2021. — Т. 12. — № 1. — С. 136–155.
18. Королев В. К. Экономика в контексте культуры (Запад и Россия) : автореф. дис. ... д-ра филос. наук. — Ростов н/Д, 2000. — 247 с.
19. Мальцева А. А., Ключникова Е. В. Анализ реформы Российской академии наук через призму концепции сопротивления изменениям // Теоретическая экономика. — 2018. — № 3 (45). — С. 109–120.
20. Миндели Л. Э., Черных С. И. Российская наука: реальности и перспективы // Инновации. — 2012. — № 12 (170). — С. 42–50.
21. Моисеева А. П., Баканова Е. А. Технонаука как фактор развития инноваций в экономике // Fundamental research. — 2017. — № 10. — С. 132–136.

22. Морозова Е. А., Сухачева А. В. Пути совершенствования корпоративной культуры организации // Теория и практика общественного развития. — 2012. — № 3. — С. 268–271.
23. Наумов С. Ю., Константинова Л. В. Формирование системы непрерывного предпринимательского образования: проблемы и решения // Высшее образование в России. — 2019. — Т. 28. — № 3. — С. 137–146.
24. Правовое обеспечение реализации национальных проектов социально-экономического развития России до 2030 года : монография / М. Н. Илюшина, З. М. Казачкова, Е. Б. Козлова ; отв. ред. В. Б. Ястребов. — М. : Проспект, 2021. — 208 с.
25. Розенберг Г. С., Саксонов С. В. Российской академии наук 295 лет: шестилетняя хроника пикирующего института // Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии. — 2019. — Т. 28. — № 2. — С. 15–52.
26. Сабден О. Экономика : избранные труды. Т. 6 : Интеллектуальная экономика — технологические вызовы XXI века / С. Ю. Глазьев, А. Е. Арменский, Е. А. Наумов / под ред. О. Сабдена. — 2-е изд. — Алматы : ИЭ КН МОН РК, 2011. — 320 с.
27. Савченко В. В. Экономическая культура как фактор развития общества // Вестник Ставропольского государственного университета. — 2006. — № 44. — С. 88–97.
28. Соснина Т. Н. К. Маркс о «простых моментах процесса труда». — Самара : Изд-во Самарского научного центра РАН, 2018. — 144 с.
29. Фещенко В. С. К. Маркс о науке как форме общественного богатства // Известия Томского политехнического института. — 1974. — Т. 292. — С. 3–8.
30. Харсеева Н. В. Духовно-нравственные основы российского предпринимательства: социально-философский анализ : дис. ... д-ра филос. наук. — Краснодар, 2015. — 336 с.
31. Шакуров А. А. Экономика знаний как фактор определения тенденций развития общества // Вопросы методики преподавания в вузе. — 2016. — № 5 (19-1). — С. 34–39.
32. Ющенко А. Л. Система образования как фактор развития предпринимательской сферы региона // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. — 2016. — № 4 (100). — С. 133–137.
33. Heinonen J., Poikkijoki S.-A. An entrepreneurial-directed approach to entrepreneurship education: Mission impossible? // Journal of Management Development. — 2006. — № 25 (1). — P. 80–94.
34. Malywanga J., Shi Y., Yang X. Experiential Approaches: Effective Pedagogy «for» Entrepreneurship in Entrepreneurship Education // Open Journal of Social Sciences. — 2020. — № 8. — P. 311–323.

Материал поступил в редакцию 19 июля 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Abdyusheva Yu. M. O metafizicheskikh osnovaniyakh ontologii kultury // Deyatelnostnoe ponimanie kultury kak vida chelovecheskogo bytiya: materialy IX Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii. — Nizhnevartovsk: Izd-vo Nizhnevartovskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta, 2013. — S. 7–11.
2. Ablazhey A. M. Radikalnaya reforma Rossiyskoy akademii nauk: razrabotka, realizatsiya, otsenka nauchnym soobshchestvom // Idei i idealy. — 2018. — Т. 2. — № 1 (35). — S. 29–52.
3. Biricheva E. V. Vovlechnost molodykh uchenykh v innovatsii, tekhnologicheskoe i proizvodstvennoe razvitie strany (na primere institutov UrO RAN) // Sotsiologiya nauki i tekhnologii. — 2019. — Т. 10. — № 4. — S. 125–158.
4. Blagov E. V., Proskuryakov V. L. O novoy paradigme postindustrialnogo obshchestva i ekonomicheskoy znachimosti npravstvennosti // Innovatsii. — 2011. — № 12 (158). — S. 61–67.

5. Bogomazov G. G., Davydova D. A. Sfera kultury kak obekt izucheniya ekonomicheskoy nauki // Vestnik SPbGU. Ekonomika. — 2017. — T. 33. — Vyp. 3. — S. 415–432.
6. Vaganov A. G. Reforma akademii nauk: proshchanie so strategicheskim subektom // Naukovedcheskie issledovaniya. — 2019. — S. 68–87.
7. Vasileva E. V., Sidorkina A. S. Uchenye Primorya o reformirovanii RAN // Sotsiologiya nauki i tekhnologiy. — 2018. — T. 9. — № 3. — S. 68–79.
8. Gabov A. V., Putilo N. V., Gutnikov O. V. Proekt federalnogo zakona o nauke — novyy format pravovogo regulirovaniya nauchnoy i innovatsionnoy deyatel'nosti // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. — 2017. — Vyp. 38. — S. 385–399.
9. Giniyatullof R. D. Sushchnost ekonomicheskoy kultury i ee osnovnye kharakteristiki // Problemy sovremennoy ekonomiki. — 2018. — № 2 (66). — S. 69–73.
10. Dalekin P. I. Sovershenstvovanie normativno-pravovogo obespecheniya innovatsionnoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii // Vestnik VGU. Seriya «Pravo». — 2018. — № 3. — S. 51–61.
11. Dukhon A. B., Zinkovskiy K. V., Obratsova O. I., Chepurenko A. Yu. Vliyaniye programm predprinimatelskogo obrazovaniya na razvitiye malogo biznesa v Rossii: opyt empiricheskogo analiza v regionalnom kontekste // Voprosy obrazovaniya. — 2018. — № 2. — S. 139–172.
12. Zaytseva A. S. Podderzhka malogo i srednego predprinimatel'stva sredstvami razvitiya predprinimatelskogo obrazovaniya: dis. ... kand. ekon. nauk. — M., 2020. — 192 s.
13. Zaytseva A. S., Asaliev A. M. Model formirovaniya predprinimatelskikh kompetentsiy // Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra. — 2019. — T. 9. — № 2A. — S. 57–65.
14. Innovatsionnoye pravo: uchebnik / A. I. Markeev, V. A. Sviridov, N. M. Tyukavkin, R. Z. Yusupov; otv. red. d-r yurid. nauk., prof. A. V. Yudin. — Samara: Izd-vo Samarskogo universiteta, 2020. — 308 s.
15. Kleyner G. B. Intellektual'naya ekonomika novogo veka: ekonomika postznaniy // Ekonomicheskoe vozrozhdeniye Rossii. — 2020. — № 1 (63). — S. 35–42.
16. Kozlovskiy P. Printsipy eticheskoy ekonomii. — SPb.: Ekonomicheskaya shkola, 1999. — 344 s.
17. Konashev M. B., Fedorova A. A. Akademicheskaya nauka v kontekste posledney reformy RAN // Sotsiologiya nauki i tekhnologiy. — 2021. — T. 12. — № 1. — S. 136–155.
18. Korolev V. K. Ekonomika v kontekste kultury (Zapad i Rossiya): avtoref. dis. ... d-ra filos. nauk. — Rostov n/D, 2000. — 247 s.
19. Maltseva A. A., Klyushnikova E. V. Analiz reformy Rossiyskoy akademii nauk cherez prizmu kontseptsii soprotivleniya izmeneniyam // Teoreticheskaya ekonomika. — 2018. — № 3 (45). — S. 109–120.
20. Mindeli L. E., Chernykh S. I. Rossiyskaya nauka: realnosti i perspektivy // Innovatsii. — 2012. — № 12 (170). — S. 42–50.
21. Moiseeva A. P., Bakanova E. A. Tekhnonauka kak faktor razvitiya innovatsiy v ekonomike // Fundamental research. — 2017. — № 10. — S. 132–136.
22. Morozova E. A., Sukhacheva A. V. Puti sovershenstvovaniya korporativnoy kultury organizatsii // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. — 2012. — № 3. — S. 268–271.
23. Naumov S. Yu., Konstantinova L. V. Formirovaniye sistemy nepreryvnogo predprinimatelskogo obrazovaniya: problemy i resheniya // Vyshee obrazovanie v Rossii. — 2019. — T. 28. — № 3. — S. 137–146.
24. Pravovoe obespecheniye realizatsii natsionalnykh proektov sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossii do 2030 goda: monografiya / M. N. Ilyushina, Z. M. Kazachkova, E. B. Kozlova; otv. red. V. B. Yastrebov. — M.: Prospekt, 2021. — 208 s.
25. Rozenberg G. S., Saksonov S. V. Rossiyskoy akademii nauk 295 let: shestiletnyaya khronika pikiruyushchego instituta // Samarskaya Luka: problemy regionalnoy i globalnoy ekologii. — 2019. — T. 28. — № 2. — S. 15–52.
26. Sabden O. Ekonomika: izbrannyye trudy. T. 6: Intellektual'naya ekonomika — tekhnologicheskyye vyzovy KhXI veka / S. Yu. Glazev, A. E. Armenskiy, E. A. Naumov / pod red. O. Sabdena. — 2-e izd. — Almaty: IE KN MON RK, 2011. — 320 s.

27. Savchenko V. V. Ekonomicheskaya kultura kak faktor razvitiya obshchestva // Vestnik Stavropolskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2006. — № 44. — S. 88–97.
28. Sosnina T. N. K. Marks o «prostyx momentakh protsessa truda». — Samara: Izd-vo Samarskogo nauchnogo tsentra RAN, 2018. — 144 s.
29. Feshchenko V. S. K. Marks o nauke kak forme obshchestvennogo bogatstva // Izvestiya Tomskogo politekhnicheskogo instituta. — 1974. — T. 292. — S. 3–8.
30. Kharseeva N. V. Dukhovno-nravstvennye osnovy rossiyskogo predprinimatelstva: sotsialno-filosofskiy analiz: dis. ... d-ra filos. nauk. — Krasnodar, 2015. — 336 s.
31. Shakurov A. A. Ekonomika znaniy kak faktor opredeleniya tendentsiy razvitiya obshchestva // Voprosy metodiki prepodavaniya v vuze. — 2016. — № 5 (19-1). — S. 34–39.
32. Yushchenko A. L. Sistema obrazovaniya kak faktor razvitiya predprinimatelskoy sfery regiona // Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta. — 2016. — № 4 (100). — S. 133–137.
33. Heinonen J., Poikkijoki S.-A. An entrepreneurial-directed approach to entrepreneurship education: Mission impossible? // Journal of Management Development. — 2006. — № 25 (1). — P. 80–94.
34. Malywanga J., Shi Y., Yang X. Experiential Approaches: Effective Pedagogy «for» Entrepreneurship in Entrepreneurship Education // Open Journal of Social Sciences. — 2020. — № 8. — P. 311–323.

Уголовная политика и уголовное право сильного государства

Аннотация. Трансформации современного российского общества развиваются во многом в контексте реализации идеи сильного государства. Неопределенность и амбивалентность этой идеи, с акцентом в различных трактовках на расширение сферы участия государства в общественном пространстве либо на эффективность государственного администрирования, позволяет государству самостоятельно определять вектор государственного строительства. В России, как следует из публичных выступлений политического руководства и текущей практики, специфика сильного государства предполагает увеличение сферы влияния государства, усиление его мощи, защиту консервативных ценностей и суверенитета. Каждый из этих компонентов требует адекватного уголовно-правового сопровождения, в том числе криминализации общественно опасных посягательств. Анализ законодательной практики свидетельствует, что в общем массиве новых составов преступлений, введенных в УК РФ с 2000 г., более 40 % обеспечивали поддержку строительства сильного государства. Эту практику справедливо рассматривать в качестве отражения весьма специфического и слабо исследованного в науке концепта уголовной политики сильного государства. Такая политика ориентирована на ширящееся вслед за расширением сферы присутствия государства в социальном пространстве применение средств уголовно-правового воздействия для преимущественной защиты государственных интересов, которые состоят в обеспечении стабильного (неизменяемого) функционирования сильной вертикали власти в обществе, консолидированном, в том числе посредством норм уголовного права, на основе консервативных патриархальных ценностей. Вместе с тем она несет в себе потенциальные риски тотального государственного контроля и сокращения масштабов свободы, что требует обязательного учета и отражения в уголовно-политологическом дискурсе.

Ключевые слова: сильное государство; политический режим; государственные интересы; уголовная политика; уголовный закон; уголовно-правовая реформа; криминализация; традиционные ценности; суверенитет государства; исполнительская дисциплина.

© Пудовочкин Ю. Е., Бабаев М. М., 2023

* Пудовочкин Юрий Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
11081975@list.ru

** Бабаев Михаил Матвеевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института МВД России
Поварская ул., д. 25, стр. 1, г. Москва, Россия, 121069
babaevmm@yandex.ru

Для цитирования: Пудовочкин Ю. Е., Бабаев М. М. Уголовная политика и уголовное право сильного государства // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 131–144. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.131-144.

Criminal Policy and Criminal Law in a Strong State

Yuriy E. Pudovochkin, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor, Department of Criminal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
11081975@list.ru

Mikhail M. Babaev, Dr. Sci. (Law), Professor, Chief Researcher of the All-Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Povarskaya ul., d. 25, str. 1, Moscow, Russia, 121069
babaevmm@yandex.ru

Abstract. The modern Russian society is transforming largely in the context of the implementation of the idea of a strong state. The uncertainty and ambivalence of this idea, which in various interpretations focuses on expanding the sphere of state participation in public space or on the effectiveness of state administration, allows the state to independently determine the vector of state building. In Russia, as follows from the public statements of the political leadership and current practice, the specifics of a strong state involve an increase in the sphere of influence of the state, an increase in its power, and the protection of conservative values and sovereignty. Each of these components requires adequate criminal and legal support, including the criminalization of socially dangerous attacks. An analysis of legislative practice shows that in the total array of new offenses introduced into the Criminal Code of the Russian Federation since 2000 more than 40% provided support for the construction of a strong state. It is fair to consider this practice as a reflection of a very specific and poorly studied concept of the criminal policy of a strong state in science. Such a policy focuses on the expansion of the sphere of state presence in the social space, the use of criminal law means primarily protect state interests, which consist in ensuring the stable (unchanged) functioning of a strong vertical of power in a consolidated society, including through the norms of criminal law, based on conservative patriarchal values. At the same time, it carries the potential risks of total state control and a reduction in the scale of freedom, which requires mandatory consideration and reflection in the criminal and political science discourse.

Keywords: strong state; political regime; state interests; criminal policy; criminal law; criminal law reform; criminalization; traditional values; state sovereignty; performance discipline.

Cite as: Pudovochkin YuE, Babaev MM. Uголовnaya politika i uголовnoe pravo silnogo gosudarstva [Criminal Policy and Criminal Law in a Strong State]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):131-144. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.131-144. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Масштабные социальные и политические трансформации, в очередной раз переживаемые страной, вряд ли могут быть описаны посредством какой-либо одной универсальной и всеохватывающей теории. Для понимания сути происходящего, с учетом разнообразия и разно-

направленности перемен, закономерно требуется применение плюралистического комплекса теоретических конструктов, подходов, концепций, раскрывающих ту или иную грань или аспект текущих изменений. Одним из концептов, в последнее время активно используемых для описания и оценки российских трансформаций, начавшихся в первом десятилетии XXI в.

и определяющих современную конфигурацию государственного и общественного устройства, выступает концепт сильного государства.

Этому феномену сегодня посвящен значительный объем публикаций преимущественно политологического и философско-правового содержания. И хотя обоснование полноценной теории современного сильного государства еще далеко от завершения, некоторые его общие контуры и характеристики уже вполне отчетливо просматриваются. Не в нашей компетенции и не в наших целях проводить глубокий анализ понятия, признаков сильного государства и практики его воплощения в российских условиях. Наша задача скромнее: отталкиваясь от этого концепта и под его углом зрения посмотреть на трансформации российского уголовного права и уголовной политики. Полагаем очевидным и не требующим специальных доказательств тезис о том, что сильному государству требуется сильная уголовно-правовая стратегия и такая же сильная тактика. Это требование закономерно и объективно вытекает из известной связи государства и права, государственно-правовых и политико-правовых конструкций, политики и права, общеполитической и уголовно-политической линии развития государства.

Несмотря на эту «очевидность», приходится констатировать, что в уголовно-правовой и уголовно-политологической науке вопрос о связи концепции сильного государства с содержанием уголовного права не то чтобы не осмыслен надлежащим образом, но и не поставлен в полной мере. Нельзя, конечно, утверждать, что криминалисты вообще игнорировали проблематику связи политической стратегии государства и уголовного права¹. Но связь эта в любом случае анализировалась вне концептуальных рамок теории сильного государства.

Откровенно недостаточное внимание к заявленной проблеме не может быть оправданно. Зависимость уголовно-политического курса от большой политики и поддержка уголовным правом политической концепции государства — это

тезисы из разряда аксиоматичных, во многом определяющих методологию уголовно-правовых и уголовно-политических исследований. Уже только по этой причине связка сильного государства и уголовной политики должна быть концептуализирована как вполне самостоятельный вектор анализа, тем более, что исследовательские шаги в этом направлении могут привести (и приводят) к весьма интересным выводам.

«Сильное государство»: базовые подходы к пониманию

Концепт «сильное государство» может быть понят в рамках двух не исключających друг друга, но задающих различные направления анализа установок.

С одной стороны, сила государства противопоставляется его слабости исходя из того, насколько эффективно, успешно государство в осуществлении собственных функций: способно ли оно принимать и обеспечивать исполнение необходимых нормативных правовых актов, гарантировать безопасность граждан и общества, соблюдать права человека, собирать налоги, противостоять внешней агрессии и т.д. Это один из наиболее старых, вечных аспектов понимания силы. Можно вполне ответственно заявлять о том, что сильное в этом смысле государство является идеалом, желаемым образцом, к достижению которого стремятся все народы на всем протяжении истории человечества.

С другой стороны, сильное государство противопоставляется слабому в рамках рассуждений об объеме управленческих, охранительных и иных функций, принадлежащих государству, в противовес функциям, исполнение которых берут на себя гражданское общество и международные (межгосударственные) структуры. В этом смысле концепт слабого государства есть в значительной степени порождение вызывающих многочисленные дискуссии и неоднозначные оценки либеральных учений, ориентированных

¹ См., например: *Овчинский В. С.* Радикальный либерализм, сильное государство и уголовная политика // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2008. № 2 (15). С. 78–84 ; *Клейменов И. М.* Три модели национальной уголовной политики в условиях глобализации // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 4. С. 129–139.

на сокращение присутствия государства в общественной жизни², однако сокращение (и это надо признать) не в ущерб эффективности общей системы политического управления. Слабое государство здесь не есть государство изначально неэффективное, это государство, которое эффективно делит свои функции или отдает часть своих функций иным управленческим структурам.

Эти различающиеся аспекты силы государства хорошо обозначены и противопоставлены в известной работе Ф. Фукуямы, который справедливо отмечал, что одна из распространенных ошибок в рассуждениях о сильном государстве состоит в использовании самого слова «сила» как в отношении «сферы влияния», так и в отношении «мощи» государства³.

Между тем различие это необходимо для понимания одного крайне важного аспекта концепции, связанного с потенциальной возможностью установления связи между силой государства и политическим режимом⁴.

Некоторые исследователи прямо постулируют подход, согласно которому под сильным понимается государство, в существенной степени контролирующее общество, широко использующее методы принуждения и подавления в отношении своих граждан, использующее страх перед преступностью и выразительную политику обеспечения правопорядка для укрепления своей позиции, решительно подавляющее сопротивление населения действиями властей. Как правило, в этом случае речь идет о государ-

стве, в котором реализован антидемократический политический режим⁵.

Другие же авторы категорически настаивают на недопустимости отождествления сильного государства с недемократическим. По их мнению, нельзя ставить знак равенства между сильным государством и авторитарным или полуавторитарным политическим режимом, поскольку сила государства зависит скорее от его эффективности, оперативности и легитимности во всех сферах его деятельности, а потому сильным может быть как либеральное, так и авторитарное государство⁶.

Как видим, в этих подходах к пониманию сильного государства есть существенная корреляция в первом случае с политикой усиления «сфер влияния» государства, во втором — с усилением его «мощи». Разумеется, теоретические модели являются идеализированными и в некотором смысле полярными образами, в пространстве которых способна развиваться практика построения сильного государства в той или иной отдельно взятой стране. В этом плане они никогда не воплощаются на практике в чистом виде. Однако они задают надежную систему координат для оценки практики государственного строительства и государственной политики.

В рассуждениях о теоретических концептах сильного государства надо обратить внимание еще на один момент, связанный с предыдущими, во многом вытекающий из них, но акцентирующий внимание на целевой ориентации

² А. Д. Керимов и С. А. Хвоевский прямо и безапелляционно пишут по этому поводу: «Давно провозглашенный и, как ни парадоксально, до сих пор отстаиваемый наиболее рьяными сторонниками либерализма постулат “Чем меньше государства, тем лучше” (требование так называемого “государства-минимума”, “минимального” или “маленького государства”) в современных условиях оказывается совершенно неприемлемым. Строго говоря, он неприемлем не только в современных условиях, а в принципе, на всем протяжении истории человечества» (см.: Керимов А. Д., Хвоевский С. А. Признаки сильного государства // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2011. № 4 (12). С. 108).

³ Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке. М.: АСТ, Хранитель, 2006. С. 21.

⁴ См. об этом подробнее: Понкин И. В. Сильное государство // Право и государство. 2018. № 1–2 (78–79). С. 53–70.

⁵ Simon J. Law's Violence, the Strong State, and the Crisis of Mass Imprisonment (for Stuart Hall) // Wake Forest Law Review. 2014. Vol. 49. P. 655.

⁶ Rice S. E., Patrick S. Index of State Weakness in the Developing World. Washington, DC: The Brookings Institution, 2008. P. 3.

сильного государства. С одной стороны, сильное государство мыслится как структура, обеспечивающая эффективное развитие общества, разрешение его внутренних проблем, гарантирующее идеалы права и справедливости. С другой стороны, сильное государство предполагается как такое образование, которое обладает наибольшим весом на международной арене, возможностями оказывать давление на другие государства как посредством использования норм международного права, так и иными средствами. Эти аспекты понимания (коррелирующие с внутренними и внешними функциями государства) не противопоставляются друг другу, но выявляют опять же различные нюансы проявления силы.

Сильное государство в России: выбор и конфигурация концепта

Россия на рубеже XX–XXI вв. оказалась в уникальной ситуации, когда ослабленное в понимании мощи государство столкнулось с процессом (неважно в данном случае, сознательно выбранным или навязанным) сокращения сфер влияния. Не будет, пожалуй, большим преувеличением сказать, что это историческое совпадение обусловило глубочайший кризис российской государственности, во многом угрожавший самому его существованию. Будучи экономически и институционально ослабленным, российское государство с традиционно неразвитым гражданским обществом могло претендовать исключительно на роль ведомого в глобализационных процессах либерального сокращения сфер государственного влияния, что служило дополнительным ослабляющим фактором. В таких условиях (как бы пафосно это ни звучало) объективная потребность в сохранении самого

российского государства требовала обращения к идее сильного государства.

О необходимости усиления государства высшее политическое руководство страны стало прямо говорить на этапе смены лидерства в конце 1990-х — начале 2000-х гг. В качестве добротной эмпирической основы для исследования официального дискурса на эту тему выступают ежегодные президентские послания Федеральному Собранию РФ.

Так, в Послании Федеральному Собранию РФ Президента РФ Б. Н. Ельцина, оглашенном в 1999 г., констатировалось, что фактором, способствовавшим формированию и нарастанию кризисных явлений в экономике, социальной, политической и духовной сфере, стала слабость государства. Специально подчеркивалось, что без укрепления государства в России не удастся преодолеть кризис и осуществить глубокие преобразования⁷.

Эта идея преодоления слабости государства стала определяющей для формирования и реализации внутренней и внешней политики российского государства в начале XXI в. Уже в первом Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ⁸ был отчетливо провозглашен курс на построение сильного государства: «Единственным для России реальным выбором может быть выбор сильной страны. Сильной и уверенной в себе. Сильной — не вопреки мировому сообществу, не против других сильных государств, а вместе с ними». Ответ на многие вызовы современности, утверждал Президент, невозможен без укрепления государства. «Без этого нельзя решить ни одну общенациональную задачу».

При этом если в 1999 г. и 2000-х гг. идея сильного государства озвучивалась в посланиях по логике «надо строить — будем строить», то Послание 2001 г.⁹ можно рассматривать как реше-

⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.03.1999 «Россия на рубеже эпох (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. № 60. 31.03.1999.

⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 08.07.2000 «Какую Россию мы строим» // Российская газета. № 133. 11.07.2000.

⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. № 66. 04.04.2001.

тельное провозглашение начала строительства. Все последующие послания Президента РФ Федеральному Собранию были акцентированно наполнены идеей построения сильного государства и конкретными рекомендациями по ее воплощению в жизнь. Судя по официальной риторике (разумеется, небеспочвенной и подкрепленной реальными действиями власти), эта идея воплощена в жизнь. Если в Послании 2003 г.¹⁰ Президент прогнозировал, что «нашим принципиальным результатом должно стать возвращение России в ряды богатых, развитых, сильных и уважаемых государств мира», то уже в Послании 2020 г.¹¹ он констатировал как свершившийся факт то обстоятельство, что «Россия вернулась в международную политику как страна, с мнением которой нельзя не считаться».

Анализируя содержание президентских посланий за 2000–2021 гг. (и тем более анализируя только их), разумеется, невозможно составить полноценной концепции сильного государства, реализуемой российской властью. Это, при всей увлекательности, и не наша задача. Тем не менее некоторые соображения на этот счет высказать всё же необходимо, поскольку специфика конфигурации концепта «сильное государство» в официальных президентских посланиях во многом определяет и интересующий нас уголовно-политический компонент властвования. При этом с точки зрения прикладного воплощения концепта в уголовно-правовой сфере важно обратить внимание на то, в каком направлении — мощи или сфер влияния — развивалась практика усиления государства.

Если соотносить тезисы президентских посланий с моделями мощи и сфер влияния, не будет большой ошибкой признать, что в 2000–2004 гг. речь шла по преимуществу о государстве «мощном» и «эффективном». Однако

анализ последующих президентских посланий позволяет установить, что в этом общем каркасе, при сохранении «эффективно-демократического» антуража, отчетливо обозначились нюансы, которые придают официальной российской доктрине сильного государства некий специфический оттенок.

Таковых, на наш взгляд, два основных.

Прежде всего, идея сильного государства четко ассоциирована с укреплением суверенитета страны на международной арене, противостоянием попыткам построения однополярной модели мироустройства и защитой от внешнего давления. В 2005–2007 гг. концепт суверенной демократии стал основой политической философии Президента. В Послании Федеральному Собранию 2007 г.¹², отмечая необходимость и неизбежность суверенного развития страны «без навязывания моделей развития и форсирования естественного хода исторического процесса», признавая наличие противников этого курса, которые под «демократизаторскими лозунгами» стремятся лишить страну экономической и политической самостоятельности, вмешиваясь в ее внутренние дела, Президент РФ в очередной раз подчеркнул непреложную ценность суверенитета страны. Эти же тезисы, местами с более жесткими формулировками, В. В. Путин повторил в Мюнхенской речи¹³ и Валдайской речи¹⁴.

Во вторую очередь (порядок изложения в данном случае не связан с приоритетом) концепт сильного государства связан с идейной консолидацией общества вокруг устойчивого набора социальных ценностей и нравственных ориентиров. При этом интересно отметить очевидную эволюцию официальных взглядов на набор этих ценностей.

В посланиях, оглашенных до 2009 г., ключевой ценностью провозглашалось именно демо-

¹⁰ Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. № 93. 17.05.2003.

¹¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Российская газета. № 7. 16.01.2020.

¹² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007 // Российская газета. № 90. 27.04.2007.

¹³ Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности (10 февраля 2007 г.) // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (дата обращения: 22.08.2022).

¹⁴ Выступления и дискуссия на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай». Тема заседания — «Мировой порядок: новые правила или игра без правил?» (24 октября 2014 г.) // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/46860> (дата обращения: 23.08.2022).

кратическое развитие страны. Однако ситуация с публичной репрезентацией ценностных ориентаций качественно меняется с момента президентских выборов 2012 г., когда отчетливо стал заметен поворот от либеральных ценностей к консервативным, от идеи первоценности личности и прав человека к идее служения человека государству и непреложному тождеству личных и государственных интересов. Новая конфигурация общих ценностей была органично увязана с культурно-исторической самобытностью русского народа и защитой суверенитета страны¹⁵.

Обобщенный взгляд на содержание официальных выступлений Президента РФ позволяет создать вполне отчетливое представление о специфике российской концепции сильного государства. Она, как нам видится, держится сегодня на трех китах: институциональная мощь государства + консолидация общества вокруг консервативных, государственных ценностей + суверенитет. При этом именно обеспечение суверенитета может позиционироваться в качестве главной цели, средством достижения которой выступает эффективное государство и консолидированное общество.

Подчеркнем принципиально важное обстоятельство: представленные нами общие параметры модели сильного российского государства являются итогом интерпретации исключительно официальных политических выступлений Президента РФ. Насколько эти идеи совпадают с реальной практикой и в чем конкретно состоит практическое воплощение этих идей, а равно политологическая и теоретико-правовая оценка сильного российского государства с точки зрения стандартных представлений о либеральной демократии и консолидированном авторитаризме, — тема отдельного разговора, выходящего за пределы нашей компетенции. Нам важнее посмотреть на то, как эти идеи сильного государства отражались на уголовно-правовых решениях.

Уголовно-правовое сопровождение практики строительства сильного государства

В современной российской научной литературе предпринимаются многочисленные попытки выявить и сформулировать основные признаки сильного государства¹⁶. Притом что сам этот концепт предполагает порой существенно различающиеся оценки и способен обладать, с учетом конкретно-исторических условий того или иного государства, специфическим наполнением, есть некоторые черты сильного государства, вокруг которых сложился вполне устойчивый исследовательский консенсус. Потому представляется возможным именно сквозь призму этих признаков посмотреть на практику уголовно-правового законодательства. Точкой отсчета при этом целесообразно взять начало 2000-х гг., поскольку активная практика строительства сильного государства началась именно в этот период. Учитывая, что уголовное право всегда по природе своей подключается для защиты наиболее важных, приоритетных целей развития государства, изучение под этим углом зрения динамики уголовного законодательства позволит понять или вскрыть истинный замысел государственного строительства, существенно уточнить и конкретизировать реальные характеристики сильного российского государства. Но самое главное, полученный материал станет исходным уже для уголовно-политической оценки решений, поддерживающих концепцию сильного государства.

А. Сильное государство предполагает расширение сферы государственного управления

Этот признак сильного государства отражает тот аспект его построения и функционирования, который связан с присутствием государства в социальном пространстве, объемом выполняемых им функций, сферой отношений, подлежащих государственному регулированию. В сфере уго-

¹⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Российская газета. № 287. 13.12.2012.

¹⁶ См. об этом, например: Керимов А. Д., Куксин И. Н. Сильное государство как определяющий фактор общественного прогресса. М. : Норма, Инфра-М, 2017 ; Белов Л. П. Сильное государство: к построению теоретической модели // Управленческое консультирование. 2019. № 4. С. 114–122 ; Малиновский А. А. Концепт «сильное государство» в политико-правовом измерении // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25, № 3. С. 506–526.

ловно-правового нормотворчества о нем можно судить в первую очередь на основании данных о криминализации деяний, связанных с нарушением тех или иных нормативно установленных правил выполнения какой-либо деятельности, которая ранее либо не регулировалась вовсе, либо регулировалась в существенно меньшем (по охвату и степени детализации) объеме.

Обращение к тексту уголовного закона свидетельствует, что наиболее активное распространение государственного участия закономерно наблюдалось в области регулирования экономических и управленческих отношений (подчеркнем: речь идет именно о расширении сферы регулирования, то есть о дополнении закона новыми, дополнительными к уже имеющимся предписаниями):

- расширена сфера обязательной маркировки товаров и продукции (ст. 171.1 УК РФ);
- детализованы правила рынка алкогольной продукции (ст. 171.3, 171.4 УК РФ);
- установлены правила игорного бизнеса (ст. 171.2 УК РФ);
- уточнены правила оборота древесины (ст. 191.1 УК РФ);
- упорядочен рынок лекарственных средств (ст. 235.1, 238.1 УК РФ);
- детализованы и обновлены правила привлечения юридическими лицами денежных средств населения (ст. 171.5, 172.2, 200.3 УК РФ);
- регламентирована сфера проведения археологических раскопок (ст. 243.2, 243.3 УК РФ);
- расширена сфера управления в области регистрационного учета граждан (ст. 322.2, 322.3, 330.2 УК РФ).

Б. Сильное государство требует исполнительской дисциплины

В данном случае речь идет о соблюдении установленных правил и регламентов со стороны субъектов управленческой деятельности, причем как должностных лиц государственных и муниципальных органов и учреждений, так и корпоративных управленцев:

- введена ответственность за различного рода нарушения регистрационной и учетной дисциплины (ст. 170.1, 170.2, 172.1, 185.5, 285.3, 292.1 УК РФ);

- усилена ответственность за соблюдение правил расходования бюджетных и иных государственных средств (ст. 285.1, 285.2, 285.4, 201.1, 200.4 УК РФ);

- развернута масштабная антикоррупционная программа: помимо многочисленных реформ «стандартного» набора антикоррупционных норм, появились и новые предписания (ст. 291.1, 291.2, 200.5, 200.7 УК РФ);

- установлена ответственность за неисполнение приказа (ст. 286.1 УК РФ).

В. Сильное государство основано на мощном финансово-экономическом базисе

В уголовно-правовом отношении обеспечение этого признака обусловило:

- существенную корректировку норм об ответственности за неисполнение финансовых обязанностей перед государством (ст. 193, 194, 198, 199, 193.1, 199.3, 199.4 УК РФ);

- стремление использовать возможности уголовного закона для пополнения государственного бюджета: возвращение института конфискации имущества в качестве иной меры уголовно-правового характера; конструирование меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа; создание специальных норм, обеспечивающих возможность освобождения от уголовной ответственности в связи с возмещением причиненного преступлением ущерба; насыщение санкций статей Особенной части Уголовного кодекса наказанием в виде штрафа и изменение параметров самого штрафа как вида уголовного наказания.

Г. Сильное государство претендует на внедрение и поддержку государственной идеологии

Обеспечивая поддержку официально признаваемых ценностей, нравственных ориентиров и взглядов, уголовное законодательство:

- жестко контролирует в определенных сферах распространение информации, отличной от официальной (ст. 207.1, 207.2, 207.3 УК РФ);

- защищает официально декларируемые идеологические установки (ст. 243.4, 280.3, 282.4, 354.1 УК РФ);

- стремится противостоять иностранному и международному влиянию на формирование

идейного и общественно-политического фона в стране (ст. 330.1, 284.1, 284.2 УК РФ);

— контролирует публичное выражение мнений (ст. 212.1 УК РФ).

Д. Сильное государство отстаивает свой суверенитет во внутрисударственной сфере и на международной арене

В данном случае речь идет об уголовно-правовой защите важнейших аспектов функционирования органов государственной власти и государства как такового:

— активизация защиты порядка создания и функционирования органов государственной власти (ст. 141.1, 142.1, 142.2, 280.4 УК РФ);

— создание и последующее масштабное реформирование антиэкстремистских норм уголовного закона (Федеральный закон от 25.07.2002 № 112-ФЗ¹⁷ и др.);

— усиление защиты территориального суверенитета (ст. 280.1, 280.2 УК РФ);

— усиление охраны государственной тайны (ст. 275.1, 283.1, 283.2 УК РФ);

— укрепление собственно уголовно-правового суверенитета (реформирование ст. 12 федеральными законами от 27.07.2006 № 153-ФЗ¹⁸, от 06.07.2016 № 375-ФЗ¹⁹; изменение порядка исполнения решений международных судов).

Представленный перечень уголовно-правовых решений, поддерживающих и отражающих практику строительства сильного государства в России, не претендует на то, чтобы быть полным, точным и неоспоримым. Очевидно, что некоторые из уголовно-правовых новаций в нем не отражены, некоторые из отраженных могут быть помещены в иные или сразу в несколько

классификационных групп. Не отражает этот перечень и ситуаций, когда толкование и применение уголовного закона в соответствии с корректировками политического курса менялось без формального изменения текста уголовного закона.

И вместе с тем его презентация представляется нам крайне важной.

Во-первых, она объективно подтверждает наличие уголовно-правового сопровождения концепции сильного государства по всем его основным признакам, включая признаки, специфичные для российской модели, и более того, позволяет акцентировать специфику российского сильного государства: увеличение сферы влияния государства, увеличение его мощи, защиту консервативных ценностей и суверенитета.

Во-вторых, позволяет признать, что корректировка уголовного закона начиная с 2000 г. была по преимуществу подчинена целям и идеалам сильного государства. Согласно нашим подсчетам, только конкретно упомянутые в приведенном списке новые статьи Особенной части составляют 41,2 % от общего числа новых статей, введенных в Особенную часть Кодекса за всё время его действия.

В-третьих, демонстрирует тот факт, что масштабное закрепление конструкта и идей сильного государства в уголовном законе началось после 2009 г., что совпадает с предложенной ранее периодизацией уголовно-правовых трансформаций.

Сказанное позволяет вполне уверенно констатировать, что одним из направлений, или компонентов, текущей трансформации уго-

¹⁷ Федеральный закон от 25.07.2002 № 112-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности”» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/18437> (дата обращения: 23.08.2022).

¹⁸ Федеральный закон от 27.07.2006 № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма” и Федерального закона “О противодействии терроризму”» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/24151> (дата обращения: 23.08.2022).

¹⁹ Федеральный закон от 06.07.2016 № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41113> (дата обращения: 23.08.2022).

ловной политики была (и остается) поддержка (и сопровождение) практики построения в стране сильного государства.

Уголовная политика сильного государства

Уголовная политика сопровождения практики построения сильного государства и уголовная политика сильного государства — тесно связанные, но в теоретическом отношении не в полной мере совпадающие феномены. И то и другое, безусловно, аффилировано с концептом сильного государства и не может реализовываться государством слабым. Вместе с тем очевидные различия между ними состоят в субъекте политики (выступает ли им государство, стремящееся стать сильным или уже обладающее признаками сильного), в ее целях (направлена ли политика в первую очередь на поддержку становящейся мощи государства или преследует дальнейшие, перспективные цели функционирования сильного государства), в степени влияния на реализуемый уголовно-политический курс субъектов гражданского общества и международного права, а равно видах субъектов, имеющих влияние, в наличии и характере влияния на уголовно-политический курс практики слабого государства и т.д.

Вполне можно говорить о том, что на этапе формирования сильного государства уголовная политика используется преимущественно для обеспечения признаков силы, тогда как сформированное сильное государство использует уголовную политику для достижения своих целей. Различия эти, конечно, не всегда явственны и не имеют строгой хронологической последовательности, но они отражают важные оттенки, нюансы реализуемого уголовно-политического курса и способны стать основой для его оценки.

В имеющейся (как уже отмечалось, крайне немногочисленной) литературе уголовная политика сильного государства описывается весьма схематично и с существенно различающимися акцентами.

Так, В. С. Овчинский делает упор на то, что уголовная политика сильного государства не может и не должна быть излишне либеральной, противопоставляя тем самым либеральную уголовную политику уголовной политике сильного государства и в целом либеральное государство сильному. Он пишет: «Опасности радикал-либерализма в уголовной политике особенно наглядно проявляются при рассмотрении их в призме концепции “сильного государства”»; «серьезным искажением современной российской уголовной политики является гипертрофированно-либеральный подход к самой сути этой политики»; «надо избавиться от иллюзий, что максимальная либерализация уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства способна позитивно повлиять на результаты уголовной политики». В этом контексте предлагаются и некоторые «рецепты» сильной уголовной политики: ограничение сферы применения суда присяжных, жесткое реагирование на малозначительные преступления и проступки, создание и расширение сети специальных профилактических учреждений для маргинальных слоев, возвращение конфискации имущества и смертной казни как видов уголовных наказаний²⁰. С этими тезисами пересекаются суждения специалистов, высказанные в крайне непростой в криминологическом отношении период роста преступности: «Уголовная политика не может и не должна быть либеральной во время разгула преступности»; «его [либерализма] опасное свойство — прекраснодушная мечтательность, уводящая от зачастую суровой действительности в мир красивых грез, порой откровенных химер. Но надо не мечтать, а действовать. Сообразуясь с обстановкой. А она в интересующей нас области такова, что требует решительных и бескомпромиссных, наступательных и жестких (но, конечно, не жестоких) мер противодействия криминалу... В противном случае либеральные заклинания, если они будут определять суть уголовной политики, могут завести общество очень далеко, возможно

²⁰ Овчинский В. С. Указ. соч. С. 78–84.

туда, откуда не будет возврата в лоно цивилизации»²¹.

В работах И. М. Клейменова в продолжение критики либеральной модели уголовной политики²² отмечается, что доктрине сильного государства отвечает суверенная модель национальной уголовной политики решительного противодействия преступности. Позитивными свойствами (или признаками) такой политики автор называет: независимость (государство руководствуется собственным видением адекватного ответа на криминальные вызовы); стремление к реализации равенства всех перед законом; стратегическое уголовно-политическое планирование с четким системным определением целей и задач; криминологическое обеспечение, что проявляется в разработке криминологического законодательства, наличии криминологической организационной структуры в правоохранительных органах, подготовке специалистов криминологического профиля; внимание к решению проблем социальной политики; реалистичность, соответствие достигнутых результатов заданным целям²³. Отметим, что приведенные признаки, по нашему представлению, не являются специфичными именно для суверенной политики и не отражают каких-либо особых, отличительных свойств политики сильного государства. В основной массе это типичный, стандартный набор признаков (характеристик) любой нормальной уголовной политики, вне зависимости от того, насколько либеральной или нелиберальной она является, вне зависимости от того, придерживаются субъекты, ее реализующие, идей сильного государства или нет. В разряд отличительных в концепции И. М. Клейменова могут быть отнесены лишь признаки решительности (что коррелирует с антилиберализмом в трактовке В. С. Овчинского и А. И. Алексеева) и независимости от стандартов международных организаций и экспертов.

Как видим, в сухом остатке имеющиеся рассуждения об уголовной политике силь-

ного государства сводятся к тому, что она не может и не должна быть либеральной (или излишне либеральной) и предполагает решительное наступление на преступность по всем фронтам с использованием всего арсенала уголовно-правовых и криминологических средств.

Такое понимание уголовной политики сильного государства, с одной стороны, вполне возможно. Но, с другой стороны, оно не выявляет всей специфики исследуемого объекта, является неполным.

Внимательный анализ позволяет зафиксировать некоторые дополнительные черты и признаки, свойственные политике российского сильного государства. Среди них:

— существенное расширение сферы криминализации общественно опасных деяний, вызванное расширением сферы государственного регулирования, проникновения государственно-регулирующих начал в более широкий круг общественных отношений;

— занижение порога общественной опасности деяний, достаточного для их криминализации и применения уголовно-правовых средств противодействия;

— существенная корректировка приоритетов уголовно-правовой охраны в пользу первоочередной защиты государственных и общественных интересов;

— активное, а зачастую и приоритетное, использование уголовно-правовых средств для решения текущих социальных и политических проблем;

— подключение уголовно-правовых средств не просто для защиты, но для формирования и консервации официальных ценностных и политических ориентиров;

— активное использование образов внешнего и внутреннего врага для конструирования уголовно-правовых запретов;

— одновременное усиление символизма и фискального прагматизма в содержании и

²¹ Алексеев А. И. Должна ли уголовная политика быть либеральной? // Черные дыры в российском законодательстве. 2003. № 1. С. 259–267.

²² Клейменов И. М. Либеральная уголовная политика и ее криминологические последствия // Российский криминологический журнал. 2009. № 2. С. 280–284.

практике применения наказания и иных мер уголовно-правового характера;

— избирательное отношение к международным стандартам и правилам в части регулирования уголовно-правовых отношений;

— расширение потенциально возможной сферы применения уголовного закона в пространстве и по кругу лиц.

Заключение

Анализ связи концепта сильного государства и уголовной политики (вероятно, неполный и требующий дополнительной проверки) позволяет нам сделать несколько выводов, как полагаем, интересных для понимания и оценки текущей уголовно-политической ситуации.

А. Сильное государство — концепт амбивалентный, вызывающий общее согласие относительно необходимости эффективного функционирования государства и жаркие дебаты относительно возможности или необходимости расширения сфер государственного регулирования и параметров закрытости от внешнего воздействия. В силу этого конфигурация силы в каждом отдельном государстве может существенно различаться. В современном российском государстве, как мы можем судить, вполне явственно наблюдается эффект дрейфа от понимания силы в значении «мощь» к пониманию силы в значении «сфера влияния», который сочетается с нарастающей практикой выстраивания жестких барьеров на пути любого внешнего воздействия на реализуемый государством внутривнутриполитический и внешнеполитический курс.

Б. Такая конфигурация параметров сильного государства обеспечила вполне осязаемый облик уголовной политики, ориентированной на расширяющуюся вслед за расширением сферы присутствия государства в социальном пространстве применение средств уголовно-правового воздействия для преимущественной защиты государственных интересов, которые в кратком изложении состоят в обеспечении стабильного (неизменяемого) функционирования сильной вертикали власти в обществе, консолидированном, в том числе посредством норм уголовного права, на основе консервативных патриархальных ценностей.

В. Сильное государство как инструмент воплощения и поддержания конституционных стандартов жизни, не утратив своей инструментальной ценности, превратилось, по сути, в самоценность, сказать грубо — фетиш. Такое государство и только такое государство мыслится сегодня в качестве единственно возможного средства сохранения России как страны, российской цивилизации, российской культуры, жизни, прав, свобод и безопасности каждого отдельного гражданина. В этом отношении совершенно не случайными выглядят заявления Президента РФ о цивилизационно обусловленной нерасторжимой связи интересов любого носителя русской культуры и российского государства²⁴, а равно заявления Председателя Конституционного Суда РФ о «юридической бессмыслице» дилеммы свободы и безопасности²⁵. Новое прочтение диалектики личности и государства, свободы и безопасности, вуалируемое словами о «единении», «служении», «взаимной ответственности», «балансе конституционных ценностей» и т.д., зачастую прикрываемое цита-

²³ Клейменов И. М. Три модели национальной уголовной политики в условиях глобализации. С. 131.

²⁴ Путин В. В. Россия сосредотачивается — вызовы, на которые мы должны ответить // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2012. № 1. С. 6–16.

²⁵ Зорькин В. Д. Право против хаоса : доклад на Международной научно-практической конференции «Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки» (Москва, 24 ноября 2015 г.) // URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=73> (дата обращения: 13.08.2022).

тами и ссылками и на труды русских религиозных философов и консервативных правоведов позапрошлого столетия²⁶, по факту означает отказ от обсуждения самой диалектики, от признания наличия противоречий между ними и их анализа. Такая позиция по сути своей выводит личность и свободу за пределы самостоятельного политико-правового дискурса, позволяя сосредоточиться исключительно на государстве и его безопасности.

Г. Внешним результатом подобной уголовной политики выступает закономерное сокра-

щение объемов преступности, девиантности, инакомыслия. Это результат, который не может не радовать криминологов. Но вместе с тем его достижение ставит значимый (и, прямо скажем, опасный в политическом отношении) вопрос: какова цена достигнутого уровня безопасности? Для нас очевидно, что за него приходится платить тотальным государственным контролем и сокращением масштабов свободы²⁷, что в современных условиях облачается в красивые одежды политики сильного государства, во многом дискредитируя саму идею сильного государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев А. И. Должна ли уголовная политика быть либеральной? // Черные дыры в российском законодательстве. — 2003. — № 1. — С. 259–267.
2. Белов Л. П. Сильное государство: к построению теоретической модели // Управленческое консультирование. — 2019. — № 4. — С. 114–122.
3. Дубинина М. А. Политические идеи И. А. Ильина в контексте реформирования современного российского государства : автореф. дис. ... канд. полит. наук. — М., 2010. — 27 с.
4. Керимов А. Д., Куксин И. Н. Сильное государство как определяющий фактор общественного прогресса. — М. : Норма, Инфра-М, 2017. — 96 с.
5. Керимов А. Д., Хвоевский С. А. Признаки сильного государства // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). — 2011. — № 4 (12). — С. 103–118.
6. Клейменов И. М. Либеральная уголовная политика и ее криминологические последствия // Российский криминологический журнал. — 2009. — № 2. — С. 280–284.
7. Клейменов И. М. Три модели национальной уголовной политики в условиях глобализации // Правоприменение. — 2017. — Т. 1. — № 4. — С. 129–139.
8. Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. — М. : Норма, 1999. — 497 с.
9. Малиновский А. А. Концепт «сильное государство» в политико-правовом измерении // RUDN Journal of Law. — 2021. — Т. 25. — № 3. — С. 506–526.
10. Овчинский В. С. Радикальный либерализм, сильное государство и уголовная политика // Криминология: вчера, сегодня, завтра. — 2008. — № 2 (15). — С. 78–84.
11. Понкин И. В. Сильное государство // Право и государство. — 2018. — № 1-2 (78-79). — С. 53–70.
12. Путин В. В. Россия сосредотачивается — вызовы, на которые мы должны ответить // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. — 2012. — № 1. — С. 6–16.

²⁶ Реанимация их идей в современном общественно-политическом пространстве общепризнана. См. об этом, например: Дубинина М. А. Политические идеи И. А. Ильина в контексте реформирования современного российского государства : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2010 ; Тимофеев М. С. Н. Я. Данилевский и цивилизационные основы сильного российского государства // Вестник Российского университета кооперации. 2015. № 3 (21). С. 125–129 ; Чупахина Н. А. Л. П. Карсавин о возможных судьбах России // Философский полилог. 2019. № 1. С. 153–174 и др.

²⁷ См. об этом: Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. М. : Норма, 1999. С. 69–81.

13. Тимофеев М. С. Н. Я. Данилевский и цивилизационные основы сильного российского государства // Вестник Российского университета кооперации. — 2015. — № 3 (21). — С. 125–129.
14. Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке. — М. : АСТ, Хранитель, 2006. — 220 с.
15. Чупахина Н. А. Л. П. Карсавин о возможных судьбах России // Философский полилог. — 2019. — № 1. — С. 153–174.
16. Rice S. E., Patrick S. Index of State Weakness in the Developing World. — Washington, DC : The Brookings Institution, 2008. — 47 p.
17. Simon J. Law's Violence, the Strong State, and the Crisis of Mass Imprisonment (for Stuart Hall) // Wake Forest Law Review. — 2014. — Vol. 49. — P. 649–676.

Материал поступил в редакцию 17 октября 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alekseev A. I. Dolzhna li ugovornaya politika byt liberalnoy? // Chernye dyry v rossiyskom zakonodatelstve. — 2003. — № 1. — S. 259–267.
2. Belov L. P. Silnoe gosudarstvo: k postroeniyu teoreticheskoy modeli // Upravlencheskoe konsultirovanie. — 2019. — № 4. — S. 114–122.
3. Dubinina M. A. Politicheskie idei I. A. Ilina v kontekste reformirovaniya sovremennogo rossiyskogo gosudarstva: avtoref. dis. ... kand. polit. nauk. — M., 2010. — 27 s.
4. Kerimov A. D., Kuksin I. N. Silnoe gosudarstvo kak opredelyayushchiy faktor obshchestvennogo progressa. — M.: Norma, Infra-M, 2017. — 96 s.
5. Kerimov A. D., Khvoevskiy S. A. Priznaki silnogo gosudarstva // Vestnik BIST (Bashkirskogo instituta sotsialnykh tekhnologiy). — 2011. — № 4 (12). — S. 103–118.
6. Kleymenov I. M. Liberalnaya ugovornaya politika i ee kriminologicheskie posledstviya // Rossiyskiy kriminologicheskiy zhurnal. — 2009. — № 2. — S. 280–284.
7. Kleymenov I. M. Tri modeli natsionalnoy ugovornoj politiki v usloviyakh globalizatsii // Pravoprimenenie. — 2017. — Т. 1. — № 4. — S. 129–139.
8. Luneev V. V. Prestupnost XX veka. Mirovye, regionalnye i rossiyskie tendentsii. — M.: Norma, 1999. — 497 s.
9. Malinovskiy A. A. Kontsept «silnoe gosudarstvo» v politiko-pravovom izmerenii // RUDN Journal of Law. — 2021. — Т. 25. — № 3. — S. 506–526.
10. Ovchinskiy V. S. Radikalnyy liberalizm, silnoe gosudarstvo i ugovornaya politika // Kriminologiya: vchera, segodnya, zavtra. — 2008. — № 2 (15). — S. 78–84.
11. Ponkin I. V. Silnoe gosudarstvo // Pravo i gosudarstvo. — 2018. — № 1-2 (78-79). — S. 53–70.
12. Putin V. V. Rossiya sosredotachivaetsya — vyzovy, na kotorye my dolzhny otvetit // Gosudarstvennaya sluzhba. Vestnik Koordinatsionnogo Soveta po kadrovym voprosam, gosudarstvennym nagradam i gosudarstvennoy sluzhbe pri polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v Severo-Zapadnom federalnom okruge. — 2012. — № 1. — S. 6–16.
13. Timofeev M. S. N. Ya. Danilevskiy i tsivilizatsionnye osnovy silnogo rossiyskogo gosudarstva // Vestnik Rossiyskogo universiteta kooperatsii. — 2015. — № 3 (21). — S. 125–129.
14. Fukuyama F. Silnoe gosudarstvo: upravlenie i mirovoy poriyadok v XXI veke. — M.: AST, Khranitel, 2006. — 220 s.
15. Chupakhina N. A. L. P. Karsavin o vozmozhnykh sudbakh Rossii // Filozofskiy polilog. — 2019. — № 1. — S. 153–174.
16. Rice S. E., Patrick S. Index of State Weakness in the Developing World. — Washington, DC: The Brookings Institution, 2008. — 47 p.
17. Simon J. Law's Violence, the Strong State, and the Crisis of Mass Imprisonment (for Stuart Hall) // Wake Forest Law Review. — 2014. — Vol. 49. — P. 649–676.

Особенности производства следственных действий в отношении адвокатов

Аннотация. В статье рассматриваются регламентированные законодательством Российской Федерации особенности производства следственных действий в отношении адвокатов. Следственными действиями, производимыми «в отношении адвокатов», предлагается считать все действия, ограничивающие права адвоката непосредственно в ходе проведения, а не по результатам следственного действия, при этом данные действия могут проводиться с непосредственным участием адвоката, а также без него. Обращается внимание на то, что главной целью законодательного установления особенностей производства следственных действий является создание системы гарантий от разглашения адвокатской тайны, недопущение использования в доказывании информации, сообщенной обвиняемым адвокату в рамках особых доверительных отношений, складывающихся при осуществлении юридической помощи. Вместе с тем обосновывается, что предусмотренные законом особенности не распространяются на следственные действия, производимые в связи с совершением адвокатом преступного деяния. В статье детально анализируется содержание особенностей проведения следственных действий: определяется круг действий, производство которых требует судебного разрешения; раскрываются права такого участника следственного действия, как уполномоченный представитель адвокатской палаты; детализируется понятие адвокатского досье (адвокатского производства); исследуется порядок изъятия входящих в него документов.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство; предварительное расследование; следственные действия; осмотр; обыск; выемка; адвокат; адвокатская тайна; занятие адвокатской деятельностью; представитель адвокатской палаты; адвокатское производство (адвокатское досье).

Для цитирования: Стельмах В. Ю. Особенности производства следственных действий в отношении адвокатов // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 145–159. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.145-159.

© Стельмах В. Ю., 2023

* Стельмах Владимир Юрьевич, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного процесса Уральского юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации
ул. Корепина, д. 66, г. Екатеринбург, Россия, 620057
vstelmah@mail.ru

Peculiarities of Investigative Proceedings against Lawyers

Vladimir Yu. Stelmakh, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Professor, Department of Criminal Procedure, Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
ul. Korepina, d. 66, Ekaterinburg, Russia, 620057
vstelmah@mail.ru

Abstract. The paper deals with the peculiarities of investigative proceedings against lawyers that are regulated by the legislation of the Russian Federation. The author proposed to consider all actions that restrict the rights of a lawyer directly in the course of an investigative action, and not as a result of an investigative action, as investigative actions carried out «in relation to lawyers». At the same time, these actions can be carried out with the direct participation of a lawyer, as well as without him. The main purpose of the legislative establishment of the peculiarities of the production of investigative actions is to create a system of guarantees against attorney-client privilege violation, to prevent the use of information provided by the defendant to the lawyer in the framework of special trust relationships that develop in the provision of legal assistance in proving. The peculiarities provided for by law do not apply to investigative actions performed in connection with the commission of a criminal act by a lawyer. The paper scrutinizes the content of the features of conducting investigative actions: the range of actions, the production of which requires judicial permission, is determined; the rights of such a participant in an investigative action as an authorized representative of the bar association are disclosed; the concept of a lawyer's dossier (lawyer's proceedings) is detailed; the procedure for seizing the documents included in it is investigated.

Keywords: criminal proceedings; preliminary investigation; investigative actions; inspection; search; excavation; advocate; attorney-client privilege; engaging in advocacy; bar association representative; legal proceedings (lawyer's dossier).

Cite as: Stelmakh VYu. Osobennosti proizvodstva sledstvennykh deystviy v otnoshenii advokatov [Peculiarities of Investigative Proceedings against Lawyers]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):145-159. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.145-159. (In Russ., abstract in Eng.).

В Российской Федерации все равны перед законом и судом, что закреплено на конституционном уровне. В развитие данного конституционного положения в ч. 2 ст. 1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации¹ зафиксировано, что порядок судопроизводства является единым и действует на территории всей Российской Федерации.

Одним из важнейших элементов уголовно-процессуальной деятельности выступает производство следственных действий. Именно они являются главным и наиболее распространенным средством получения доказательств по уголовному делу. Следственные действия проводятся в одинаковом порядке в отношении всех граждан. При этом законом устанавливаются особенности производства следственных

действий, если их участниками выступают лица, нуждающиеся в повышенной защите (например, несовершеннолетние). Кроме того, законодатель вводит отдельные дополнительные гарантии при проведении следственных действий в отношении субъектов, выполняющих отдельные значимые виды публично-правовой деятельности.

В частности, такими субъектами являются адвокаты, на которых возложены обязанности по реализации конституционного права граждан на получение квалифицированной юридической помощи в рамках всех видов судопроизводства. В процессе осуществления юридической помощи адвокат неизбежно получает от своего клиента сведения, относящиеся к событию, по поводу которого развора-

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

чивается судопроизводство. Применительно к уголовно-процессуальной деятельности это прежде всего информация о причастности подзащитного к совершению преступления либо об обстоятельствах, опровергающих версию органов предварительного расследования. Указанные сведения образуют адвокатскую тайну, их получение следственными органами от адвоката недопустимо, поскольку подобные действия полностью аннулируют право на получение квалифицированной юридической помощи и приведут к фактической ликвидации функции защиты в уголовном судопроизводстве. Безусловно, органы предварительного расследования могут получать соответствующую информацию из других источников (например, путем выявления и допроса свидетелей и потерпевших, изъятия вещественных доказательств и производства судебных экспертиз, проведения очных ставок между потерпевшим и обвиняемым), однако поступление подобных сведений именно от адвоката должно быть исключено.

Адвокат, принимая на себя функцию представительства интересов своего клиента (в уголовном судопроизводстве — по защите лица от уголовного преследования), вступает с подзащитным в специфические доверительные отношения. Именно в рамках такого рода отношений обвиняемый (подозреваемый) сообщает защитнику сведения, заведомо будучи уверенным, что они не поступят от адвоката к органам, осуществляющим уголовное преследование. В противном случае получалось бы, что органы предварительного расследования опосредованным путем получают информацию от самого лица, причастного к преступлению, но не официально, а используя особо доверительные отношения, складывающиеся между обвиняемым (подозреваемым) и его защитником. Иными словами, ту информацию, которая предназначена исключительно для защитника, следственные органы получают именно от защитника.

Соответственно, с одной стороны, адвокат не вправе разглашать полученную от обвиняемого (подозреваемого) информацию, передавая ее органам уголовного судопроизводства. Важнейшей гарантией выступает законодательно закрепленный запрет допрашивать адвоката по обстоятельствам, ставшим ему известными в ходе оказания юридической помощи по уголовному или иному делу (п. 2, 3 ч. 3 ст. 56 УПК РФ). Более того, по смыслу данной нормы, даже если адвокат изъявит желание дать показания по указанным вопросам, орган предварительного расследования не вправе произвести подобный допрос (за исключением особо оговоренных в законе ситуаций, когда на допросе настаивает адвокат, осуществляющий защиту лица на момент производства планируемого допроса). С другой стороны, орган предварительного расследования не должен предпринимать попыток получить данную информацию у адвоката. Законодатель учитывает, что процессуальным способом получения такой информации может быть не только допрос адвоката, но и изъятие документов, концентрирующихся в адвокатском производстве.

Отмеченные факторы обуславливают главную особенность производства следственных действий в отношении адвокатов: их нормативная конструкция должна содержать механизмы, исключающие разглашение адвокатской тайны². Если невозможность получения вербальной информации гарантируется установлением запрета допроса адвоката, то препятствием для незаконного изъятия материальных объектов выступает особый порядок проведения в отношении адвоката иных следственных действий.

Данные особенности установлены в ст. 450.1 УПК РФ и ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»³ (далее — Закон «Об адвокатской деятельности...»). Необходимо подчеркнуть, что эти особенности распространяются только на адвокатов, но не на

² См.: *Гриненко А. В., Овчаренко Е. И.* Участие адвоката в уголовном судопроизводстве: генезис и современность // *Адвокатская практика*. 2018. № 2. С. 25.

³ СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

других профессиональных юристов⁴, поскольку на последних не возлагается конституционная обязанность по оказанию квалифицированной юридической помощи. Если лицо, не являющееся адвокатом, участвует в качестве защитника по уголовному делу (в судебных стадиях судопроизводства, а также по делам частного обвинения), порядок проведения следственных действий в отношении такого лица остается общим.

Необходимо уяснить, когда следственные действия считаются производимыми «в отношении адвоката». Видимо, законодатель считает смысл этого термина настолько очевидным, что не раскрывает его в тексте УПК РФ либо другого федерального закона. Однако существуют некоторые нюансы, требующие более детального анализа содержания указанного понятия.

Во-первых, производимыми «в отношении адвоката» должны признаваться все следственные действия, предполагающие личное участие адвоката, если при этом его участие заключается не в представлении интересов другого субъекта, а связано с собственными интересами адвоката.

Во-вторых, «в отношении адвокатов» производятся следственные действия в помещении или ином объекте (например, транспортном средстве), непосредственно принадлежащем адвокату, если содержанием данных следственных действий является обнаружение предметов или документов, связанных с деятельностью адвоката, то есть с производством по делу, в котором участвует адвокат. Такие следственные действия могут проводиться без непосредственного участия соответствующего адвоката и тем не менее считаются производимыми в отношении адвоката.

Таким образом, производимыми «в отношении адвоката» необходимо считать следственные действия, подразумевающие ограничение прав адвоката непосредственно в рамках самого действия, а не в последующем, в зависимости от полученных результатов. Иными словами,

по результатам допроса свидетеля могут быть получены сведения, подтверждающие, например, причастность адвоката к преступному деянию, и с учетом этих показаний адвокат может быть привлечен к уголовной ответственности. Таким образом, допрос свидетеля тоже касается адвоката, поскольку последний выступает его непосредственным участником, однако ограничение прав адвоката происходит по результатам следственного действия, а непосредственно в ходе данного допроса не происходит, поскольку он не подвергается уголовному преследованию. Поэтому подобные следственные действия нельзя считать производимыми в отношении адвоката в том смысле, который подразумевается в ст. 450.1 УПК РФ и ч. 3 ст. 8 Закона «Об адвокатской деятельности...».

Исходя из изложенного, следственные действия вербального характера (допрос, очная ставка) производятся в отношении адвоката, если адвокат является допрашиваемым лицом. По смыслу закона нельзя считать проводимым в отношении адвоката допрос какого-либо другого лица, сообщающего сведения о наличии у адвоката каких-либо объектов, имеющих значение для расследования. Такое действие хотя и касается в конечном итоге адвоката, но не предполагает ограничения прав данного адвоката непосредственно в ходе этого действия.

Следственные действия, содержащие вербальный компонент, необходимо считать производимыми в отношении адвоката, когда адвокат непосредственно выполняет опытные действия (следственный эксперимент), выступает лицом, показания которого проверяются (проверка показаний на месте), является опознающим или опознаваемым (предъявление для опознания). Очевидно, что участие адвоката в качестве опознаваемого тоже влечет признание следственного действия производимым «в отношении адвоката», поскольку в ходе такого действия адвокат приобретает права и обязанности, связанные не с представлением интересов другого субъекта, а с собственными интересами.

⁴ См.: Карпушов М. А. О проблеме оказания квалифицированной и иной юридической помощи представителями по соглашению в уголовном судопроизводстве // Адвокатская практика. 2020. № 1. С. 42 ; Тай Ю. В. Реформа рынка юридических услуг. Принять неизбежное // Закон. 2017. № 11. С. 39.

Следственные действия визуального характера (осмотр, обыск, выемка) считаются производимыми в отношении адвоката, если местом их проведения является жилое или нежилое (в том числе служебное) помещение, принадлежащее адвокату.

Судебную экспертизу необходимо считать производящейся в отношении адвоката, если он выступает подэкспертным лицом (то есть когда экспертиза направлена на исследование характеристик личности человека, имеющего статус адвоката). Если экспертиза проводится в отношении материальных объектов, имеющих какое-либо отношение к адвокату (например, изъятых у него), но без личного участия адвоката, она не считается производимой в отношении соответствующего адвоката.

Установленные законодательством особенности производства следственных действий в отношении адвоката действуют, если следственные действия вторгаются в сферу осуществления адвокатской деятельности.

Исходя из этого, по смыслу закона следственные действия в отношении адвокатов производятся с особенностями, указанными в ст. 450.1 УПК РФ и ч. 3 ст. 8 Закона «Об адвокатской деятельности...», при наличии совокупности следующих обстоятельств.

Во-первых, следственные действия направлены на получение информации, составляющей адвокатскую тайну, то есть любых сведений, связанных с оказанием адвокатом юридической помощи своему доверителю (ч. 1 ст. 8 Закона «Об адвокатской деятельности...»).

Во-вторых, следственные действия не связаны с производством уголовного дела по факту совершения адвокатом преступления. Как отметил Конституционный Суд РФ, к адвокатской деятельности не должно относиться совершение адвокатом преступного деяния, поскольку это несовместимо со статусом адвоката⁵. При этом инкриминируемое адвокату преступление может быть сопряжено с оказанием юридической помощи своему доверителю в ходе осуществления защиты, а может совершаться не в связи с производством по какому-либо уголовному делу.

В части 3 ст. 8 Закона «Об адвокатской деятельности...» указано, что проведение следственных действий в отношении адвоката (в том числе в жилых и служебных помещениях, используемых им для осуществления адвокатской деятельности) допускается только на основании судебного решения.

Конституционный Суд РФ подчеркнул, что любые следственные действия в отношении адвоката, связанные с вторжением в сферу осуществления адвокатской деятельности, то есть с ограничением адвокатской тайны, производятся по судебному решению⁶. Данная формулировка вызывает вопрос: все ли следственные действия в отношении адвоката (в том числе не указанные в ст. 29 УПК РФ) должны проводиться только по судебному решению? На первый взгляд, согласно буквальному содержанию разъяснения Конституционного Суда РФ, это именно так. Вместе с тем очевидно, что сведения, составляющие адвокатскую тайну, в принципе не могут быть

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 22.03.2012 № 629-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Абдулхамидова Ахмедшапи Гамзатовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 8 и 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», а также статей 7, 29 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision373878.pdf> (дата обращения: 05.09.2022).

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 11.04.2019 № 863-О «По жалобе граждан Зубкова Владимира Владимировича и Крупочкина Олега Владимировича на нарушение их конституционных прав положениями статей 38, 88, 113, 125 и части первой статьи 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также части 2 статьи 7 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision401150.pdf> (дата обращения: 05.09.2022).

разглашены в рамках следующих следственных действий, хотя бы и производимых непосредственно в отношении адвоката:

- допрос адвоката в качестве потерпевшего или обвиняемого (подозреваемого);
- очная ставка, в которой адвокат участвует в статусе потерпевшего или обвиняемого (подозреваемого);
- предъявление для опознания независимо от того, выступает адвокат опознающим или опознаваемым;
- следственный эксперимент;
- проверка показаний на месте;
- получение образцов для сравнительного исследования;
- назначение и производство судебной экспертизы.

Правовая природа этих следственных действий такова, что они подразумевают получение от адвоката информации, касающейся лично его, а не представляемых им лиц. Соответственно, такие действия в принципе, вне зависимости от каких-либо конкретных обстоятельств не могут быть направлены на передачу следственным органам сведений, полученных от подзащитного.

Допрос адвоката в статусе потерпевшего или обвиняемого (подозреваемого) и очная ставка с участием адвоката в этих же статусах производятся, когда адвокат непосредственно связан с преступлением (либо пострадал от него, либо, напротив, причастен к его совершению). Соответственно, в подобных случаях адвокат изначально не может оказывать по делу юридическую помощь и характер сообщаемых адвокатом сведений в принципе не связан с разглашением адвокатской тайны. В силу этого очевидно, что для производства указанных следственных действий, даже если они проводятся непосредственно в отношении адвоката, не требуется получения судебного решения.

Получение органами предварительного расследования сведений, составляющих адвокатскую тайну, практически может иметь место при

производстве только следующих следственных действий:

- допрос в качестве свидетеля;
- очная ставка, на которой адвокат участвует в качестве свидетеля;
- осмотр;
- обыск, в том числе личный;
- выемка;
- наложение ареста на почтово-телеграфные отправления, их осмотр и выемка;
- контроль и запись телефонных и иных переговоров;
- получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами.

При этом особенности осмотра, обыска и выемки в отношении адвоката регламентируются специальной нормой — статьей 450.1 УПК РФ. Следственные действия, предусмотренные статьями 185, 186 и 186.1 УПК РФ, производятся в любом случае по судебному решению, поэтому порядок их проведения в отношении адвоката особенностей не имеет. В этой связи сложно согласиться с Н. Ю. Волосовой и О. В. Журкиной, утверждающими, что «законодатель не предусмотрел никаких гарантий защиты адвокатской тайны и сведений, входящих в ее предмет, при наложении ареста на почтовые и телеграфные отправления и их выемке в учреждениях связи, контроль и запись телефонных и иных переговоров, получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами»⁷. Данные следственные действия предполагают обязательное получение судебного разрешения на их проведение — в Российской Федерации это максимальная гарантия обеспечения законности производства следственных действий. Рассматривая ходатайство следователя, суд обязан проверить наличие фактических оснований следственного действия, и если будет установлено, что они проводятся для получения информации, переданной доверителем адвокату, то суд обязан отказать в удовлетворении ходатайства. Про-

⁷ Волосова Н. Ю., Журкина О. В. Информационная безопасность адвокатской деятельности // Адвокатская практика. 2018. № 3. С. 3–8.

ведение данных следственных действий без судебного решения невозможно, независимо от безотлагательности ситуации.

На первый взгляд, закрепленные в ч. 3 ст. 8 Закона «Об адвокатской деятельности...» правила о необходимости получения судебного разрешения на производство следственных действий должны распространяться на допрос адвоката в качестве свидетеля и производство очной ставки с адвокатом в том же процессуальном статусе. Однако необходимо учитывать, что для допроса адвоката в качестве свидетеля законом установлено важное ограничение: не допускается допрос адвоката об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему за юридической помощью или в связи с ее оказанием (адвокатский свидетельский иммунитет). Как было отмечено, исключением являются случаи, когда о производстве допроса адвоката в качестве свидетеля ходатайствует новый адвокат с согласия лица, которому адвокат, допрос которого предполагается, ранее оказывал юридическую помощь, в том числе выступая защитником обвиняемого (подозреваемого). Очевидно, что суд своим разрешением на производство допроса адвоката в качестве свидетеля не вправе каким-либо образом преодолеть адвокатский свидетельский иммунитет. Сущность адвокатского свидетельского иммунитета состоит в том, что адвокат в принципе не вправе разглашать сведения, составляющие адвокатскую тайну, а органы предварительного расследования не вправе получать от адвоката эти сведения. Исключение из общего правила составляют те ситуации, при которых лицо, которому адвокат ранее оказывал юридическую помощь, само ходатайствует о производстве допроса этого адвоката в качестве свидетеля. Таким образом, проведение этого следственного действия иницируется бывшим подзащитным. Без проявления этим лицом подобной инициативы допрос адвоката в качестве свидетеля невозможен. При такой нормативной конструкции дача судом

разрешения на проведение допроса адвоката в процессуальном статусе свидетеля лишена смысла. Если вновь вступивший в дело защитник и бывший подзащитный не требуют допроса адвоката, ранее осуществлявшего защиту, суд не может принудить адвоката к даче показаний⁸. Напротив, если подобное требование заявлено, суд не вправе каким-либо образом запретить проведение допроса. Очевидно, что роль суда при даче разрешения на производство следственного действия — оценить возможность разглашения адвокатской тайны. Соответственно, получение судебного разрешения на допрос адвоката в качестве свидетеля не требуется.

С учетом изложенных обстоятельств, на базе системного анализа ч. 3 ст. 8 Закона «Об адвокатской деятельности...» и ст. 450.1 УПК РФ можно сделать вывод, что закрепленные в этих нормах особенности распространяются только на следственные действия, перечисленные в ст. 450.1 УПК РФ: а) осмотр, б) обыск, в) выемку.

Поскольку все указанные следственные действия носят не вербальный, а визуальный характер, они считаются производящимися в отношении адвоката при условии их проведения в определенном месте. Именно в этом случае применяются названные особенности проведения данных действий. К таким местам относятся:

- а) жилое помещение адвоката;
- б) служебное помещение, используемое для осуществления адвокатской деятельности;
- в) иные места, если следственные действия изначально направлены на получение сведений, составляющих адвокатскую тайну.

Очевидно, что следственные действия, проводимые в жилом или служебном помещении, используемом для осуществления адвокатской деятельности, априори считаются производимыми в отношении конкретного адвоката.

Жилое помещение адвоката — это любое жилое помещение (квартира, индивидуальный жилой дом, комната в общежитии и т.п.),

⁸ См.: *Шугуров А. В.* Требования законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма к адвокатской деятельности: проблемы правового регулирования // *Адвокатская практика*. 2018. № 4. С. 52.

в котором официально зарегистрировано или фактически проживает лицо, обладающее статусом адвоката.

Применительно к служебному помещению, используемому для занятия адвокатской деятельностью, А. В. Гриненко справедливо отмечает, «что законодателю следовало бы уточнить, какие именно служебные помещения имелись в виду — то ли те, где официально находится адвокатское образование (адвокатский кабинет, коллегия адвокатов и др.), то ли любое помещение, в котором адвокат фактически оказывает юридическую помощь (например, в отдельном кабинете следственного изолятора)»⁹.

Представляется, что по смыслу закона служебное помещение — это помещение, где размещены и находятся орган адвокатского сообщества или подразделение по его управлению, то есть адвокатское образование любой из организационных форм¹⁰, предусмотренных в ч. 1 ст. 20 Закона «Об адвокатской деятельности...»: адвокатский кабинет, коллегия адвокатов и ее филиал, адвокатское бюро (в том числе его постоянно действующий коллегиальный орган), юридическая консультация, адвокатская палата субъекта Российской Федерации, Федеральная палата адвокатов Российской Федерации.

Все адвокатские образования на территории субъекта Российской Федерации вносятся в реестр, ведение которого возлагается на соответствующую адвокатскую палату¹¹. Адрес адвокатского кабинета или филиала коллегии адвокатов указывается в письменном уведомлении, направляемом в адвокатскую палату субъекта Российской Федерации, а адрес других адвокатских образований — в их уставах. Соответственно, для уточнения статуса помещения, в котором планируется провести следственное действие, необходимо запросить в адвокатской палате субъекта Российской Федерации адрес

адвокатского образования. Адрес адвокатской палаты субъекта Российской Федерации или Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации выясняется из их уставов, размещенных на официальных сайтах.

Поскольку УПК РФ и Закон «Об адвокатской деятельности...» содержат формулировку «в том числе в жилых и служебных помещениях, используемых им для осуществления адвокатской деятельности», перечень мест, в которых следственные действия производятся по правилам, установленным в ст. 450.1 УПК РФ, не ограничивается только жилыми и служебными помещениями. К тому же следует учитывать, что адвокат не обязан хранить материалы, составляющие адвокатскую тайну, только по месту своего жительства и работы, данные материалы без нарушения закона могут находиться и в иных местах.

Вместе с тем недопустимо неограниченно расширять перечень «иных мест», включая в него все объекты, где хотя бы теоретически могут оказаться материалы адвокатского производства, поскольку в противном случае этот перечень в принципе не может быть ограничен, что не соответствует смыслу гарантий, предоставленных законом для защиты адвокатской тайны. Представляется, что определение круга «иных мест» целесообразно осуществлять по аналогии с местами, на которые распространяется депутатская и судейская неприкосновенность, с учетом наибольшей близости соответствующих правоотношений. Применительно к адвокатам речь идет не об общей неприкосновенности от уголовного преследования, поскольку таковая для адвокатов не предусмотрена законом, а только об ограничении порядка проведения следственных действий, но сам перечень объектов, которые подпадают под данные ограничения, вполне сопоставим.

⁹ См.: Гриненко А. В. Паритет прав сторон в досудебном уголовном процессе // Адвокатская практика. 2017. № 4. С. 37.

¹⁰ См.: Лукьянов Е. В. Пределы адвокатской неприкосновенности: особенности ведения следствия в отношении адвоката // Адвокатская практика. 2022. № 2. С. 48.

¹¹ Положение о порядке ведения реестра адвокатских образований и их филиалов субъекта Российской Федерации (утв. Советом Федеральной палаты адвокатов РФ, протокол от 08.07.2021 № 4) // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2021. № 3.

Как известно, согласно ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹² и ч. 1 ст. 16 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»¹³, неприкосновенность данных субъектов распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку. Таким образом, к «иным местам» может, например, относиться, автомобиль адвоката, на котором он постоянно передвигается, поскольку именно в этом автомобиле адвокат хранит документы во время поездок. Багаж и документация адвоката, которые он носит при себе, используемые адвокатом средства связи должны также осматриваться по судебному решению, хотя в данной ситуации речь идет не о месте производства следственного действия, а о специфике самого объекта.

В статье 450.1 УПК РФ дифференцируются две ситуации в зависимости от стадии уголовно-процессуальной деятельности.

Первая ситуация распространяется на три следственных действия (осмотр, обыск и выемку) и имеет место, когда эти следственные действия производятся либо после начала осуществления уголовного преследования конкретного адвоката (то есть после его задержания по подозрению в совершении преступления, предъявления ему обвинения и т.п.), либо после возбуждения уголовного дела в отношении адвоката с учетом особенностей, предусмотренных статьей 448 УПК РФ.

Данная ситуация включает в себя три случая:

- а) уголовное дело возбуждено в отношении конкретного адвоката;
- б) адвокат привлечен по данному делу в качестве обвиняемого;

в) уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, но в порядке, установленном частью 1 ст. 448 УПК РФ.

Необходимо подчеркнуть, что отмеченные обстоятельства должны существовать не в совокупности, наличие хотя бы одного из них обуславливает применение ч. 1 ст. 450.1 УПК РФ.

Действующий закон распространяет установленные статьей 450.1 УПК РФ гарантии только на случаи, когда в отношении адвоката осуществляется уголовное преследование. Некоторые ученые полагают, что если следственное действие производится для изъятия материалов, составляющих адвокатскую тайну, оно должно производиться в порядке, предусмотренном статьей 450.1 УПК РФ, независимо от того, в каком статусе адвокат проходит по делу¹⁴. С одной стороны, недопустимо неограниченно расширять границы адвокатского иммунитета. В правовом государстве все равны перед законом, поэтому незаконность изъятия и использования в доказывании тех или иных документов может быть оценена судом при рассмотрении дела, при этом крайне непродуктивно устанавливать какие-либо изначальные ограничения на возможность получения той или иной информации. Однако, с другой стороны, необходимо в принципе избегать случаев, когда информация, поступившая адвокату от доверителя, может быть получена органами предварительного расследования для изобличения этого доверителя. Если такое станет возможно, сам институт оказания квалифицированной юридической помощи, по сути, окажется дискредитированным. Недопустима ситуация, когда органы предварительного расследования производят следственные действия в отношении адвоката исключительно для получения информации, полученной последним от доверителя, для использования этой информации в целях осуществления уго-

¹² СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

¹³ ВСНДиВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

¹⁴ См.: Береза З. М., Сиукаева А. Р. Гарантии защиты прав адвокатов при проведении обыска в жилых и служебных помещениях: проблемы законодательного регулирования и практического применения // Адвокатская практика. 2021. № 3. С. 55–56.

ловного преследования этого доверителя. Может показаться, что это очевидно и не требует дополнительной регламентации. Правила, предусмотренные статьей 450.1 УПК РФ, распространяются на менее очевидные случаи, когда адвокат привлекается к уголовной ответственности и у органов предварительного расследования имеются законные основания для производства в отношении данного адвоката следственных действий. Задача состоит в недопущении того, чтобы эти следственные действия были использованы не для изобличения адвоката, а для получения информации о его доверителях. В тех случаях, когда уголовное преследование в отношении адвоката не осуществляется, осмотр, обыск и выемка должны также производиться по судебному решению в соответствии с ч. 3 ст. 8 Закона «Об адвокатской деятельности...».

Во всех названных случаях законом установлены следующие особенности производства осмотра, обыска и выемки.

Во-первых, следственные действия производятся только на основании судебного решения (ч. 1 ст. 450.1 УПК РФ). По смыслу закона следственные действия не могут быть проведены в порядке, предусмотренном частью 5 ст. 165 УПК РФ (без судебного решения), несмотря на безотлагательность ситуации¹⁵. Проведение личного обыска без судебного решения не допускается даже при наличии оснований, закрепленных в ч. 2 ст. 184 УПК РФ.

Во-вторых, в ходатайстве следователя, а также в постановлении судьи о разрешении производства следственного действия должны быть не только указаны конкретные основания для проведения следственного действия, но и перечислены отыскиваемые объекты (ч. 2 ст. 450.1 УПК РФ). Это правило действует в отношении не только выемки, но также осмотра и обыска, хотя по общему правилу их нормативная конструкция таких ограничений не предполагает.

В-третьих, при производстве следственного действия, наряду с составом участников, который предусмотрен нормой УПК РФ, регламентирующей порядок проведения соответствующего

следственного действия, обязательно участие субъекта, обеспечивающего неприкосновенность сведений и предметов, составляющих адвокатскую тайну (ч. 1 ст. 450.1 УПК РФ).

Таким субъектом, в соответствии с ч. 1 ст. 450.1 УПК РФ, является уполномоченный представитель адвокатской палаты, к которым относятся:

а) член совета адвокатской палаты субъекта Российской Федерации, на территории которого производятся указанные следственные действия;

б) иной представитель адвокатского сообщества, уполномоченный президентом указанной адвокатской палаты.

В законе не уточнен механизм привлечения данного субъекта к участию в следственном действии. В данном случае невозможно в полном объеме применять по аналогии нормы, регламентирующие участие защитника. Дело в том, что присутствие защитника в следственных действиях визуального характера не является обязательным. Если защитник прибывает к началу или в ходе проведения следственного действия, он должен быть допущен к участию в нем. Однако, если защитник в принципе не может в конкретный момент прибыть для проведения следственного действия, оно производится без защитника. В отличие от защитника, участие представителя адвокатской палаты в осмотре, обыске и выемке обязательно. Это означает, что следователь обязан заранее уведомить адвокатскую палату о планируемом следственном действии, с тем чтобы руководитель адвокатской палаты выделил представителя данного органа адвокатского сообщества. Не совсем понятно, как производить следственное действие за пределами областных (республиканских, краевых) центров, поскольку адвокатские палаты располагаются в центрах субъектов Российской Федерации.

Очевидно, что механизм взаимодействия следователя и руководства адвокатской палаты может быть примерно следующим. Следователь, получив судебное решение о производ-

¹⁵ См.: *Мыльцин Д. А.* Проблемы реализации прав адвоката в рамках производства в отношении него обыска и возможные пути их разрешения // *Адвокатская практика.* 2022. № 2. С. 53.

стве следственного действия, извещает об этом в любой форме (письменно, по телефону, с использованием средств мобильной связи) руководство адвокатской палаты. При необходимости следователь в сопровождении сотрудников правоприменительных органов может прибыть к месту проведения следственного действия с целью обеспечения его охраны, недопущения проникновения посторонних лиц, вывоза документов и т.п. При этом само следственное действие не должно начинаться. Руководитель адвокатской палаты, получив извещение следователя, обязан в сжатый срок (например, в течение часа) выделить представителя адвокатской палаты. По смыслу закона этим представителем может быть как член совета адвокатской палаты (коллегиального органа управления), так и любой адвокат, входящий в адвокатскую палату (адвокатская палата включает в себя всех адвокатов, действующих на территории субъекта Российской Федерации). При этом руководитель адвокатской палаты должен установить отсутствие прямой или косвенной заинтересованности в исходе дела у назначенного им представителя. В случае если следственное действие производится в другом населенном пункте, в качестве представителя адвокатской палаты может быть назначен субъект, проживающий в соответствующем или близлежащем населенном пункте (например, заведующий юридической консультацией либо адвокат, не входящий в состав ее членов). После этого представитель адвокатской палаты обязан незамедлительно прибыть к месту проведения следственного действия.

Представитель адвокатской палаты при производстве следственных действий в отношении адвоката выполняет примерно те же задачи, что и представитель юридического лица, — охраняет интересы субъекта, у которого проводятся действия. С учетом содержания проводимых в отношении адвоката действий главная функция

представителя адвокатской палаты состоит в обеспечении сохранения адвокатской тайны. Иными словами, представитель адвокатской палаты призван оценить, насколько изымаемые документы и предметы содержат сведения, составляющие адвокатскую тайну, и принять законные меры по предотвращению изъятия документов, содержащих соответствующую информацию.

При этом вряд ли можно согласиться с Р. В. Хмыровым, полагающим, что УПК РФ требуется дополнить полномочиями представителя адвокатской палаты «производить аудио- и (или) видеозапись без согласования со следователем или дознавателем, а также не допускать ознакомления должностных лиц со сведениями, отнесенными к адвокатской тайне, а также препятствовать изъятию и включению в протокол предметов и документов, содержащих такие сведения»¹⁶. Безусловно, такие предложения обусловлены стремлением не допустить нарушения адвокатской тайны при производстве следственных действий, однако нельзя не заметить, что способы реализации не соответствуют общим правилам производства следственных действий. В результате представитель адвокатской палаты получит возможность фактически не только вмешиваться в порядок проведения следственных действий, но и даже срывать их, зачастую под весьма надуманными предлогами. Думается, что защита законных прав должна осуществляться также законными методами, в том числе обжалованием действий следователя в установленном порядке.

С учетом того, что участие представителя адвокатской палаты призвано обеспечить сохранение адвокатской тайны, представляется верным мнение процессуалистов, предлагающих закрепить полномочия данного участника следственного действия непосредственно в УПК РФ¹⁷.

В-четвертых, в ходе следственных действий допускается изъятие только тех объектов, кото-

¹⁶ См.: Хмыров Р. В. Полномочия представителя адвокатской палаты в уголовном судопроизводстве // Адвокатская практика. 2022. № 2. С. 13–14.

¹⁷ См.: Калинин Л. Д. Регулирование защитительной адвокатской деятельности — на законодательный уровень // Адвокатская практика. 2019. № 6. С. 7.

рые указаны в постановлении суда о разрешении производства следственного действия¹⁸. Прямой запрет на изъятие иных объектов сформулирован в ч. 2 ст. 450.1 УПК РФ. Правило о связанности действий по изъятию с приведенным в постановлении о производстве следственного действия перечнем подлежащих изъятию предметов распространяется не только на выемку (что традиционно для этого действия), но и на осмотр и обыск, хотя по общему правилу в рамках данных следственных действий возможно изъятие любых предметов, имеющих значение для доказывания.

Вместе с тем в порядке исключения из общего правила в ходе осмотра и обыска могут быть изъяты: а) предметы и документы, изъятые из оборота (ч. 2 ст. 450.1 УПК РФ); б) предметы, являющиеся орудиями совершения преступления (абз. 2 ч. 3 ст. 8 Закона «Об адвокатской деятельности...»).

Ряд авторов высказывают сомнения в эффективности запрета на недопустимость изъятия документов, не отмеченных в ходатайствах следователя, указывая, что для фактического обхода этого запрета следователю достаточно просто указать в своем постановлении соответствующие документы¹⁹. Очевидно, что для подобных опасений есть основания. Вместе с тем необходимо учитывать, что документы, заведомо составляющие адвокатскую тайну, не подлежат изъятию. Соответственно, суд не вправе дать разрешение на их получение. Если же такие документы вопреки закону все-таки будут изъяты, заинтересованные лица вправе обжаловать порядок проведения следственного действия в порядке ст. 125 УПК РФ.

В-пятых, запрещается изъятие всего производства адвоката по делам его доверителей, а также фотографирование, киносъемка, видео-

запись и иная фиксация материалов адвокатского производства (адвокатского досье) (ч. 2 ст. 450.1 УПК РФ). Адвокатское производство — это накопитель, в котором концентрируются полученные адвокатом материалы и сделанные записи, касающиеся участия в конкретном уголовном деле в качестве защитника. Порядок ведения адвокатского производства закреплен Методическими рекомендациями Федеральной палаты адвокатов РФ²⁰.

В части 2 ст. 450.1 УПК РФ содержится запрет изъятия всего адвокатского производства²¹. Таким образом, отдельные находящиеся в нем документы и объекты могут быть изъяты, но целью и результатом проведения следственного действия не должно выступать изъятие адвокатского производства как такового в полном объеме, поскольку это свидетельствовало бы о намерении органа предварительного расследования узнать о тактике оказания юридической помощи адвокатом своему подзащитному.

Устанавливая запрет на изъятие в полном объеме адвокатского производства, законодатель предусматривает гарантию от обхода этого запрета, запрещая не только непосредственно изъятие соответствующих материалов, но и их копирование.

Вторая ситуация касается только осмотра в жилом или служебном помещении, используемом для осуществления адвокатской деятельности, и охватывает случаи, когда следственные действия производятся по уголовному делу, по которому не осуществляется уголовное преследование в отношении конкретного адвоката, то есть:

- а) осмотр производится до возбуждения уголовного дела;
- б) уголовное дело возбуждено не в отношении конкретного адвоката, а по факту соверше-

¹⁸ См.: Жилиев Р. М., Строгович Ю. Н. К вопросу о гарантиях независимости адвоката в уголовном процессе // Адвокатская практика. 2017. № 5. С. 40.

¹⁹ Зинченко И. А., Слифшиш М. В. Развитие института недопустимых доказательств в уголовно-процессуальном праве: проблемы и перспективы // Мировой судья. 2021. № 8. С. 18–23.

²⁰ Методические рекомендации по ведению адвокатского производства (утв. Советом Федеральной палаты адвокатов РФ, протокол от 21.06.2010 № 5) // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2016. № 4.

²¹ См.: Анцупов Д. В. Тенденции развития адвокатской тайны в Российской Федерации // Юстиция. 2017. № 2. С. 79.

ния преступления или в отношении других лиц, без соблюдения порядка, предусмотренного статьей 448 УПК РФ;

в) в ходе предварительного расследования адвокат не привлечен в качестве обвиняемого в установленном законом порядке;

г) не получено судебное разрешение на производство осмотра. Не вполне ясно, что законодатель имеет в виду, когда говорит, что осмотр может быть произведен «до вынесения судьей постановления о разрешении производства следственного действия осмотр жилых и служебных помещений, используемых для осуществления адвокатской деятельности». В результате буквального прочтения данного положения складывается впечатление, что такой порядок производства осмотра может применяться, если следователь не успевает получить судебное разрешение, то есть как альтернатива порядку осмотра, закрепленному в ч. 1 ст. 450.1 УПК РФ. Однако представляется, что указанную норму необходимо понимать несколько по-иному: данный порядок может быть применен только при наличии той ситуации, которая описана в ч. 3 ст. 450.1 УПК РФ (производство осмотра до возбуждения уголовного дела или после возбуждения дела, но до привлечения конкретного адвоката к уголовной ответственности), что само по себе подразумевает невозможность получения судебного разрешения.

В соответствии с ч. 3 ст. 450.1 УПК РФ, законом предусмотрены следующие особенности производства осмотра.

Первая особенность состоит в том, что проведение осмотра допускается только при обнаружении в соответствующем помещении признаков совершения преступления (ч. 3 ст. 450.1 УПК РФ). Приходится отметить, что такая нормативная конструкция отличается от оснований производства осмотра места происшествия. Под «местом происшествия», в отличие от «места преступления», традиционно понимается место, в котором предположительно могут находиться самые различные объекты, так или иначе связанные с преступным деянием. Применительно к осмотру места происшествия в помещении, используемом для занятия адвокатской деятельностью, требуется установить наличие

именно признаков совершения преступления. Вместе с тем поверхностным и преждевременным будет вывод о том, что фактически законодатель разрешает проведение осмотра только в месте совершения преступления. Речь о другом — о том, что для производства осмотра должна быть получена информация о следах, которые с высокой долей вероятности относятся к преступлению (то, что применительно к задержанию подозреваемого именуется «явные следы преступления»). Недопустимо проводить осмотр при отсутствии сведений о таких следах. Вместе с тем вряд ли корректно утверждать, что для проведения осмотра должна обязательно иметься конкретная информация об этих следах. Иначе складывается парадоксальная ситуация: вначале следы каким-то образом (очевидно, непроцессуальным) необходимо обнаружить и зафиксировать и лишь затем производить осмотр.

Вряд ли рассматриваемая норма УПК РФ подразумевает только те ситуации, в которых сотрудники правоприменительных органов уже оказались в помещении адвокатского образования, где заметили следы преступления, в связи с чем принимается решение о производстве осмотра. Подобные случаи носят исключительный характер, а законодатель явно предпринял попытку регламентировать ординарные, типичные ситуации, наиболее часто встречающиеся в следственной практике. На момент проведения осмотра должны иметься внешне видимые следы, разумное объяснение происхождения которых не вызывает сомнений. При этом последующее доказывание, в том числе производство экспертиз, может привести к другим выводам, однако на момент начала осмотра происхождение следов от преступного деяния является наиболее вероятным и не противоречащим иным установленным фактам.

Вторая особенность заключается в том, что при проведении осмотра требуется участие члена совета адвокатской палаты субъекта Российской Федерации, на территории которого производится осмотр, или иного представителя, уполномоченного президентом этой адвокатской палаты. Вместе с тем при невозможности обеспечения участия данного лица проведе-

ние осмотра допускается в его отсутствие (ч. 3 ст. 450.1 УПК РФ). Таким образом, в отличие от следственных действий, производимых после начала уголовного преследования адвоката, осмотр до возбуждения дела может быть проведен без участия представителя адвокатской палаты. Очевидно, производство осмотра в отсутствие данного субъекта должно представлять собой не правило, а исключение и допускаться только тогда, когда немедленное прибытие представителя адвокатской палаты невозможно по объективным причинам либо когда все находящиеся в доступности члены адвокатской палаты могут быть заинтересованы в исходе дела.

Таким образом, установленные законом особенности производства следственных действий в отношении адвоката направлены на недопустимость неправомерного доступа к адвокатской тайне, обеспечение невозможности использования для доказывания вины обвиняемого сведений, сообщенных им исключительно адвокату в рамках складывающихся доверительных отношений. Предусмотренные законом осо-

бенности применяются при производстве следственных действий в отношении конкретного адвоката, то есть предполагающих ограничение прав и свобод адвоката непосредственно в рамках следственного действия, а не по результатам его проведения. Указанные особенности фактически распространяются на такие следственные действия, как осмотр, обыск и выемка. Содержанием данных особенностей является: а) обязательное получение судебного разрешения на проведение следственного действия; б) участие уполномоченного представителя адвокатской палаты; в) запрет изъятия материалов адвокатского производства. Названные особенности не распространяются на следственные действия, проводимые в связи с совершением адвокатом преступления и привлечением адвоката к уголовной ответственности. Совокупность установленных законом особенностей позволяет сформировать необходимый баланс публичных и частноправовых интересов и обеспечить как интересы расследования, так и гарантии сохранности адвокатской тайны.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анцупов Д. В. Тенденции развития адвокатской тайны в Российской Федерации // Юстиция. — 2017. — № 2. — С. 77–81.
2. Береза З. М., Сиукаева А. Р. Гарантии защиты прав адвокатов при проведении обыска в жилых и служебных помещениях: проблемы законодательного регулирования и практического применения // Адвокатская практика. — 2021. — № 3. — С. 54–60.
3. Волосова Н. Ю., Журкина О. В. Информационная безопасность адвокатской деятельности // Адвокатская практика. — 2018. — № 3. — С. 3–8.
4. Гриненко А. В. Паритет прав сторон в досудебном уголовном процессе // Адвокатская практика. — 2017. — № 4. — С. 35–40.
5. Гриненко А. В., Овчаренко Е. И. Участие адвоката в уголовном судопроизводстве: генезис и современность // Адвокатская практика. — 2018. — № 2. — С. 24–29.
6. Жиляев Р. М., Строгович Ю. Н. К вопросу о гарантиях независимости адвоката в уголовном процессе // Адвокатская практика. — 2017. — № 5. — С. 39–44.
7. Зинченко И. А., Слифшиш М. В. Развитие института недопустимых доказательств в уголовно-процессуальном праве: проблемы и перспективы // Мировой судья. — 2021. — № 8. — С. 18–23.
8. Калинин Л. Д. Регулирование защитительной адвокатской деятельности — на законодательный уровень // Адвокатская практика. — 2019. — № 6. — С. 3–7.
9. Карпушов М. А. О проблеме оказания квалифицированной и иной юридической помощи представителями по соглашению в уголовном судопроизводстве // Адвокатская практика. — 2020. — № 1. — С. 41–45.
10. Лукьянов Е. В. Пределы адвокатской неприкосновенности: особенности ведения следствия в отношении адвоката // Адвокатская практика. — 2022. — № 2. — С. 47–50.

11. Мыльцин Д. А. Проблемы реализации прав адвоката в рамках производства в отношении него обыска и возможные пути их разрешения // Адвокатская практика. — 2022. — № 2. — С. 51–55.
12. Тай Ю. В. Реформа рынка юридических услуг. Принять неизбежное // Закон. — 2017. — № 11. — С. 38–54.
13. Хмыров Р. В. Полномочия представителя адвокатской палаты в уголовном судопроизводстве // Адвокатская практика. — 2022. — № 2. — С. 12–15.
14. Шигуров А. В. Требования законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма к адвокатской деятельности: проблемы правового регулирования // Адвокатская практика. — 2018. — № 4. — С. 50–55.

Материал поступил в редакцию 18 октября 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Antsupov D. V. Tendentsii razvitiya advokatskoy tayny v Rossiyskoy Federatsii // Yustitsiya. — 2017. — № 2. — S. 77–81.
2. Bereza Z. M., Siukaeva A. R. Garantii zashchity prav advokatov pri provedenii obyska v zhilykh i sluzhebnykh pomeshcheniyakh: problemy zakonodatelnogo regulirovaniya i prakticheskogo primeneniya // Advokatskaya praktika. — 2021. — № 3. — S. 54–60.
3. Volosova N. Yu., Zhurkina O. V. Informatsionnaya bezopasnost advokatskoy deyatel'nosti // Advokatskaya praktika. — 2018. — № 3. — S. 3–8.
4. Grinenko A. V. Paritet prav storon v dosudebnom ugolovnom protsesse // Advokatskaya praktika. — 2017. — № 4. — S. 35–40.
5. Grinenko A. V., Ovcharenko E. I. Uchastie advokata v ugolovnom sudoproizvodstve: genesis i sovremennost // Advokatskaya praktika. — 2018. — № 2. — S. 24–29.
6. Zhilyaev R. M., Strogovich Yu. N. K voprosu o garantiyakh nezavisimosti advokata v ugolovnom protsesse // Advokatskaya praktika. — 2017. — № 5. — S. 39–44.
7. Zinchenko I. A., Slifish M. V. Razvitie instituta nedopustimykh dokazatelstv v ugolovno-protsessualnom prave: problemy i perspektivy // Mirovoy sudya. — 2021. — № 8. — S. 18–23.
8. Kalinkina L. D. Regulirovanie zashchitel'noy advokatskoy deyatel'nosti — na zakonodatel'nyy uroven // Advokatskaya praktika. — 2019. — № 6. — S. 3–7.
9. Karpushov M. A. O probleme okazaniya kvalifitsirovannoy i inoy yuridicheskoy pomoshchi predstavitel'yami po soglashiyyu v ugolovnom sudoproizvodstve // Advokatskaya praktika. — 2020. — № 1. — S. 41–45.
10. Lukyanov E. V. Predely advokatskoy neprikosnovennosti: osobennosti vedeniya sledstviya v otnoshenii advokata // Advokatskaya praktika. — 2022. — № 2. — S. 47–50.
11. Myltsyn D. A. Problemy realizatsii prav advokata v ramkakh proizvodstva v otnoshenii nego obyska i vozmozhnye puti ikh razresheniya // Advokatskaya praktika. — 2022. — № 2. — S. 51–55.
12. Tay Yu. V. Reforma rynka yuridicheskikh uslug. Prinyat neizbezhnoe // Zakon. — 2017. — № 11. — S. 38–54.
13. Khmyrov R. V. Polnomochiya predstavatelya advokatskoy palaty v ugolovnom sudoproizvodstve // Advokatskaya praktika. — 2022. — № 2. — S. 12–15.
14. Shigurov A. V. Trebovaniya zakonodatelstva o protivodeystvii legalizatsii (otmyvaniyu) dokhodov, poluchennykh prestupnym putem, i finansirovaniyu terrorizma k advokatskoy deyatel'nosti: problemy pravovogo regulirovaniya // Advokatskaya praktika. — 2018. — № 4. — S. 50–55.

Проблемы определения территориальной подсудности по делам о контрабанде

Аннотация. В статье исследуется актуальность вопроса определения пределов юрисдикции судов в ходе рассмотрения уголовных дел, связанных с контрабандой, и наличие процессуальных факторов, влияющих на определение территориальной подсудности, установленных статьями 32, 35 УПК РФ. Приводится практика судов Забайкальского края, раскрывается потребность в законодательном разрешении спорных вопросов по определению подсудности дел о контрабанде, сформулированы предложения и высказаны суждения о необходимости дачи дополнительных разъяснений Верховным Судом РФ по правилам применения ст. 32 и 35 УПК РФ. Именно уголовные дела, связанные с контрабандой, относительно совокупности условий, установленных данными уголовно-процессуальными нормами, учитывая различные территориальные места по совершенным преступлениям, установления оконченности преступных деяний по их тяжести вызывают определенную сложность в установлении территориальной подсудности. Сложности в правильном определении таких обстоятельств сказываются на «скитании» уголовных дел данной категории между судами, наряду с реализацией своих прав участниками процесса по обжалованию действий судов в связи с разрешением спорных предметов для определения надлежащей подсудности. Наличие спорных вопросов по определению подсудности в той или иной мере может отразиться на затягивании разумных сроков, предусмотренных статьей 6.1 УПК РФ, при рассмотрении уголовных дел еще до начала их разбирательства судом по существу, а в некоторых случаях не исключено влияние на истечение процессуальных сроков привлечения виновных к уголовной ответственности и сроков содержания под стражей контрабандистов. Изложенное также относится к вопросам уголовно-правового совершенствования в сфере противодействия контрабандной деятельности.

Ключевые слова: контрабанда; подсудность; изменение территориальной подсудности; электронная таможенная декларация; недостоверные сведения; место совершения преступления; место подачи декларации; место принятия электронной таможенной декларации; процессуальные сроки; таможенный пост; таможенная территория Таможенного союза; электронный таможенный терминал.

Для цитирования: Либензон Е. Л. Проблемы определения территориальной подсудности по делам о контрабанде // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 160–170. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.160-170.

© Либензон Е. Л., 2023

* Либензон Евгений Леонидович, младший научный сотрудник Университета прокуратуры Российской Федерации, юрист 2-го класса, аспирант Российского университета дружбы народов
2-я Звенигородская ул., д. 15, г. Москва, Россия, 123022
vip.link@mail.ru

Challenges to Territorial Jurisdiction Determination in Smuggling Cases

Evgeniy L. Libenzon, Junior Research Fellow, University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, 2nd Class Lawyer, Postgraduate Student, Peoples' Friendship University of Russia
2-ya Zvenigorodskaya ul., d. 15, Moscow, Russia, 123022
vip.link@mail.ru

Abstract. The paper examines the issue of determining the limits of the courts' jurisdiction in the course of consideration of criminal cases related to smuggling, and the presence of procedural factors influencing the determination of territorial jurisdiction established by articles 32, 35 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation. The paper considers the practice of the Trans-Baikal Territory courts, reveals the need for legislative resolution of controversial issues to determine the jurisdiction of cases of smuggling. The author makes proposals and gives judgments on the need for additional clarifications by the Supreme Court of the Russian Federation on the rules for applying Art. 32 and 35 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation. It is criminal cases related to smuggling that cause a certain difficulty in establishing territorial jurisdiction. It is due to the totality of the conditions established by these criminal procedural norms, given the various territorial places for crimes committed, establishing the completion of criminal acts by their severity. Difficulties in the correct definition of such circumstances affect the «wandering» of criminal cases of this category between the courts, along with the exercise of their rights by the participants in the process to appeal against the actions of the courts in connection with the resolution of disputed subjects to determine the proper jurisdiction. The presence of contentious issues in determining jurisdiction to one degree or another may affect the delay in the reasonable timeframes provided for in Article 6.1 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation when considering criminal cases even before the start of their trial by the court on the merits. In some cases, the impact on the expiration of the procedural deadlines for bringing the perpetrators is not ruled out to criminal liability and terms of detention of smugglers. The foregoing also applies to the issues of criminal law improvement in the field of combating smuggling.

Keywords: smuggling; jurisdiction; change of venue; electronic customs declaration; false information; crime scene; place of declaration submission; place of electronic customs declaration acceptance; procedural terms; customs post; customs territory of the Customs Union; electronic customs terminal.

Cite as: Libenzon EL. Problemy opredeleniya territorialnoy podsudnosti po delam o kontrabande [Challenges to Territorial Jurisdiction Determination in Smuggling Cases]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):160-170. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.160-170. (In Russ., abstract in Eng.).

Актуальность вопроса определения пределов юрисдикции судов в ходе рассмотрения уголовных дел о контрабанде связана с наличием процессуальных неопределенностей, усложняющих осуществление правильного выбора территориальной подсудности, в то время как в статьях 32 и 35 УПК РФ подробно и развернуто прописаны критерии, определяющие территориальную подсудность.

Действия по незаконному перемещению через государственную границу ценностей, товаров и иных предметов, имеющие юридическое значение, взаимоувязаны с применением положений ст. 32 УПК РФ, к которым относятся установление последнего места таможенного оформления товара, период предоставления

недостовверных сведений (как на бумажном носителе, так и в электронном виде), расположение таможенного органа, куда недостовверные сведения были представлены, и территориальное расположение таможенного поста, через который осуществлялось незаконное перемещение товаров с пакетом документов, содержащих недостовверные сведения, а равно применение уголовно-процессуальной альтернативы, предусмотренной пунктом «б» ч. 2 ст. 35 УПК РФ, определяющей юрисдикцию суда, на территории которого проживает большинство участников уголовного судопроизводства, при условии согласия всех обвиняемых на изменение территориальной подсудности. Приведенное положение продиктовано созданием условий

эффективного и справедливого рассмотрения уголовного дела в разумные сроки.

Решение вопроса территориальной подсудности вместе с указанными положениями уголовно-процессуального законодательства упорядочено постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27.04.2017 № 12 «О судебной практике по делам о контрабанде»¹, пунктом 16 которого установлены порядки определения территориальной подсудности «исходя из условий места совершения преступления, а при невозможности определения места преступления — по месту обнаружения преступления».

Суд при принятии дела к производству в порядке ст. 227, 228 УПК РФ должен убедиться в подсудности уголовного дела данному суду, вынести постановление о принятии дела к своему производству и назначении судебного заседания. С этого момента изменение территориальной подсудности единолично судьей не допускается, а разрешение спора об изменении территориальной подсудности возможно в судебном заседании с заслушиванием мнений участников процесса с согласия подсудимого и его защитника.

В случае несогласия подсудимого или его защитника уголовное дело должно быть направлено по подсудности, поскольку никто не может быть лишен права на рассмотрение дела тем судом, к подсудности которого оно принадлежит. Суд, установив, что находящееся в его производстве уголовное дело подсудно другому суду того же уровня, вправе с согласия подсудимого оставить данное уголовное дело в своем производстве (ч. 2 ст. 34 УПК РФ).

При невозможности рассмотрения уголовного дела судом по подсудности в связи с объективными обстоятельствами изменение территориальной подсудности уголовно-процессуальным законодательством отнесено к прерогативе верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения,

суда автономной области, суда автономного округа.

В контексте упомянутых уголовно-процессуальных процедур представляет интерес ситуация, когда после утверждения обвинительного заключения прокурор направляет уголовное дело по ст. 226.1 УК РФ в суд для принятия его к производству и рассмотрению по существу, неверно разобравшись в особенностях вышеуказанных обстоятельств, тем самым ошибочно определив территориальную подсудность.

Правовые споры, возникающие в правоприменительной практике, и различные подходы относительно подсудности уголовных дел в современной научной среде сходятся прежде всего на существовании уголовных дел, принимая во внимание их свойства, признаки, понятия подсудности, учитывая правомочность суда.

Р. Х. Якупов рассмотрел «понятие подсудности в качестве родового понятия компетенции суда, характеризующего его полномочия на ведение того или иного дела, а не признаки уголовного дела, указывающего на предмет подсудности»².

О. Б. Порцева высказывает свою позицию по данному вопросу, «исходя из материально-правовой характеристики уголовного дела в зависимости от категории преступления, места его совершения и лица, его совершившего, влияющих на установление суда, правомочного рассматривать данное уголовное дело»³.

В связи с этим более понятным воспринимается определение подсудности с уголовно-процессуальной точки зрения, высказанное Л. А. Пупышевой: «Совокупность правил, закрепленных в положениях уголовно-процессуального закона, в соответствии с которыми определяется, какой суд должен рассмотреть и разрешить дело, и состав суда, основанных на фактических и материально-правовых свойствах преступления, а также процессуальных признаках уголовного или иного судебного дела»⁴. При

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Якупов Р. Х. Уголовный процесс : учебник для вузов / науч. ред. В. Н. Галузо. 5-е изд., испр. и доп. М. : ТЕИС, 2005.

³ Порцева О. Б. Подсудность уголовных дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2004. С. 16.

этом автором работы делается оговорка, что такой подход не является универсальным, так как в силу различных криминогенных, экономических и других факторов правила определения подсудности могут подвергаться изменениям.

Сходная позиция в отношении предметного критерия подсудности выражена Х. М. Лукотевым и Р. З. Арсельговым, которые рассматривают подсудность при производстве в суде первой инстанции, учитывая подсудности при рассмотрении дел в судах вышестоящих инстанций, а также совокупности признаков уголовного дела, принадлежности к ведомственности того или иного суда. «В уголовно-процессуальной доктрине принято различать с учетом признаков (свойств) уголовного дела три основных вида подсудности: предметную, территориальную, персональную»⁵.

С учетом мнений, высказываемых упомянутыми и другими учеными об общих положениях, свойствах и понятиях определения подсудности, не отражающих характерные особенности подсудности уголовных дел о контрабанде, в отличие от остальных общеуголовных преступлений, следует уделить более пристальное внимание подсудности уголовных дел о контрабанде.

Высказанные суждения не призывают определять территориальную подсудность по видам и категориям уголовных дел, при этом именно уголовные дела о контрабанде отличаются количеством существенных факторов, имеющих юридическое значение, требующих установления алгоритма применения юридически значимых фактов в порядке их приоритетности для определения подсудности. Надо сказать, что данная проблема в научной среде не исследована в достаточной степени.

Определение подсудности по ст. 226.1 УК РФ вызывало и вызывает немало судебных ошибок как до принятия постановления Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о контрабанде», так и после его принятия, это

иллюстрируется на примере судебной практики отдельно взятого региона Российской Федерации — Забайкальского края.

Черновский районный суд г. Читы при рассмотрении уголовного дела № 1-279/2016 в отношении В. И. В., Д. С. А., С. Э. М., обвиняемых в совершении ряда преступлений, предусмотренных частью 3 ст. 226.1 УК РФ, приступив к рассмотрению уголовного дела по существу, принял решение о направлении уголовного дела по подсудности в Забайкальский районный суд Забайкальского края. Судебное решение мотивировано тем, что незаконное перемещение лесоматериалов через таможенную границу заключается в их фактическом перемещении через таможенную границу с использованием документов, содержащих недостоверные сведения о предметах, и (или) с использованием поддельных либо относящихся к другим предметам средств идентификации. С учетом того, что органами следствия подсудным вменяется незаконный экспорт лесоматериалов через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС с таможенной территории Таможенного союза через таможенный пост ЖДПП, расположенный по адресу, на который не распространяется юрисдикция Черновского районного суда г. Читы, данное уголовное дело не может быть рассмотрено по существу Черновским районным судом г. Читы.

Принимая обжалуемое решение, суд апелляционной инстанции сослался на требования ч. 1 ст. 32 УПК РФ, согласно которым уголовное дело подлежит рассмотрению в суде по месту совершения преступления. Однако при этом суд первой инстанции неверно установил момент окончания преступления, предусмотренного частью 3 ст. 226.1 УК РФ. Согласно пп. 4 п. 1 ст. 4 Таможенного кодекса Таможенного союза⁶, вывоз товаров с таможенной территории Таможенного союза — это совершение действий, направленных на вывоз товаров с таможенной территории

⁴ Пупышева Л. А. Феномен подсудности в Российском уголовном процессе: проблемы теории и законодательного регулирования // *Философия права*. 2021. № 1 (96). С. 100–107.

⁵ Лукотев Х. М., Арсельгов Р. З. Проблемы института подсудности в уголовном процессе // *Теория и практика общественного развития*. 2019. № 3 (133). С. 45–49.

⁶ Прекратил действие с 1 января 2018 г. См.: СПС «КонсультантПлюс».

Таможенного союза любым способом, включая пересылку в международных почтовых отправлениях, использование трубопроводного транспорта и линий электропередач, до фактического пересечения таможенной границы.

При таких обстоятельствах лицо совершает вывоз товара с таможенной территории Таможенного союза с момента подачи декларации независимо от момента его фактического перемещения через таможенную границу. Более того, в соответствии с п. 7 ст. 190 ТК ТС, с момента регистрации таможенная декларация становится документом, свидетельствующим о фактах, имеющих юридическое значение.

Таким образом, при недостоверном декларировании экспортируемых товаров преступление, предусмотренное статьей 226.1 УК РФ, считается оконченным с момента подачи декларации. Дальнейшая судьба вывозимого товара значения для квалификации не имеет.

Как следует из обвинительного заключения, недостоверные таможенные декларации на товар вместе с подложными документами поданы на таможенный пост таможни, расположенный на территории, на которую распространяется юрисдикция Черновского районного суда г. Читы, должностные лица которого на основании этих документов выдавали разрешение на выпуск лесоматериалов из Российской Федерации. Учитывая, что указанный таможенный пост расположен на территории, на которую распространяется юрисдикция Черновского районного суда г. Читы, рассмотрение уголовного дела в отношении В. И. В., Д. С. А. и С. Э. М. подсудно Черновскому районному суду г. Читы.

В соответствии с ч. 4 ст. 7 УПК РФ постановление суда должно быть законным, обоснованным и мотивированным. Между тем данные требования уголовно-процессуального закона соблюдены не были.

При таких обстоятельствах решение Черновского районного суда г. Читы о направлении уголовного дела № 1-279/2016 в Забайкальский районный суд Забайкальского края нельзя признать законным и обоснованным, в связи с чем апелляционным постановлением Забайкальского краевого суда от 01.02.2016 № 22-1564/2016 оно отменено и передано на

новое рассмотрение в Черновский районный суд г. Читы.

Рассматривая уголовное дело УИД 75RS0015-01-2020-001406-65 (№ 1-311/2020) в отношении Т. В. Ильясовой, Т. А. Махмудовой, Д. Д. Захаровой, обвиняемых в совершении ряда преступлений по ч. 3 ст. 234, ч. 1 ст. 226.1 УК РФ, Краснокаменский городской суд Забайкальского края 9 июля 2020 г. принял решение о возвращении уголовного дела прокурору, в обоснование указав на составление обвинительного заключения с нарушением требований уголовно-процессуального закона. Апелляционным постановлением Забайкальского краевого суда от 09.09.2020 № 22-2144/2020 постановление Краснокаменского городского суда Забайкальского края от 09.07.2020 отменено и передано на новое судебное разбирательство для рассмотрения по существу со стадии судебного разбирательства иным составом суда. Далее, 15 октября 2020 г., Краснокаменским городским судом указанное уголовное дело направлено по подсудности в иной суд.

Особенно заслуживает внимания вынесение приговора с нарушением подсудности. Так, приговором Шилкинского районного суда Забайкальского края по уголовному делу УИД 75RS0027-01-2020-000955-06 (1-267/2020) И. Н. Кустобаева осуждена по ч. 1 ст. 226.1 УК РФ.

Из материалов дела усматривается, что сильнодействующие вещества, приобретенные осужденной И. Н. Кустобаевой за пределами границы Таможенного союза и государств — членов Таможенного союза, ранее направлены через таможенную границу в Российскую Федерацию регистрируемым международным почтовым отправлением. Место международного почтового обмена не является территорией, на которую распространяется юрисдикция Шилкинского районного суда Забайкальского края.

При таких обстоятельствах отделение почтовой связи г. Шилка, где было получено регистрируемое международное почтовое отправление, местом совершения преступления не является, а уголовное дело было рассмотрено Шилкинским районным судом Забайкальского края с нарушением правил подсудности, установленных статьей 32 УПК РФ.

Данные обстоятельства были очевидны еще до начала рассмотрения уголовного дела судом.

Таким образом, конституционное право И. Н. Кустобаевой на рассмотрение уголовного дела в том суде и тем судьей, к подсудности которого оно отнесено законом, регламентированное частью 1 ст. 47 Конституции РФ, а также частью 3 ст. 8 УПК РФ, было нарушено.

Допущенное судом первой инстанции нарушение уголовного процессуального закона является существенным, повлиявшим на исход дела, искажающим саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия, и апелляционным определением судебной коллегии по уголовным делам Забайкальского краевого суда от 23.11.2020 № 2-2854/2020 состоявшееся по делу судебное решение отменено. Постановлением Шилкинского районного суда Забайкальского края 10 декабря 2020 г. указанное уголовное дело было направлено по подсудности.

Указанные примеры судебной практики свидетельствуют о возникающих сложностях при определении факта, имеющего юридическое значение, неточное установление которого может повлечь неверную территориальную подсудность, что неизбежно приведет к волоките при рассмотрении уголовных дел данной категории.

В конкретном контексте рассматриваемого вопроса заслуживает внимания уголовное дело УИД: 75RS0025-01-2022-000658-65 (№ 1-160/2022) по обвинению З. в совершении преступлений, предусмотренных частью 1 ст. 226.1, часть 3 ст. 191.1, частью 2 ст. 174 УК РФ, поступившее от прокурора Читинского района Забайкальского края с обвинительным заключением для рассмотрения по подсудности в Читинский районный суд Забайкальского края 16 февраля 2022 г.

Мотивировка подсудности данного уголовного дела к юрисдикции Читинского районного суда Забайкальского края заключалась в предъявленном З. обвинении по ч. 1 ст. 226.1 УК РФ в преступлении, отнесенном к категории тяжких, совершенном на территории Читинского района, и по принципу наибольшего количества лиц, проживающих на территории этого района, проходящих по уголовному делу свидетелей.

В этом месте для более отчетливого восприятия событий следует воспроизвести обстоятельства, имеющие значение для данного уголовного дела. По обвинительному заключению обвиняемый З., являясь индивидуальным предпринимателем, совершил контрабанду стратегически важных ресурсов, то есть незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС стратегически важных ресурсов. Таможенные декларации на лесоматериалы с использованием временного периодического декларирования вместе с пакетом документов, содержащих недостоверные сведения об изготовлении товара в период с 19 апреля 2017 г. по 18 сентября 2019 г., были представлены самим обвиняемым З. посредством электронной связи в отделы таможенного оформления и таможенного контроля № 1 Читинского таможенного поста, Агинского таможенного поста, расположенных на территории Забайкальского края, Омского таможенного поста, расположенного в г. Омске, и Петровск-Забайкальского таможенного поста, расположенного на территории Забайкальского края.

Затем, в период с 27 ноября 2017 г. по 3 апреля 2020 г., были поданы полные таможенные декларации, подтверждающие фактическое количество вывезенных лесоматериалов, в отдел таможенного контроля № 1 Читинского таможенного поста, отделы Агинского таможенного поста, Петровск-Забайкальского таможенного поста, расположенных на территории Забайкальского края, и таможенного поста г. Владивостока, содержащие в каждой из деклараций в графах № 31 и 44 недостоверные сведения о грузовых местах, происхождении и описании товаров, а также информацию о том, что в соответствии с временными периодическими декларациями через таможенную границу Союза в КНР перемещены пиломатериалы из сосны с указанием объема лесоматериала и источника происхождения товара. Указанные полные декларации в соответствии с ч. 7 ст. 190 ТК ТС, ч. 8 ст. 111 ТК ЕврАзЭС были приняты и зарегистрированы таможенным органом с присвоением соответствующих номеров.

По смыслу ст. 227, 228 УПК РФ, обязывающих суд проверить вопросы подсудности и право-

мочности рассмотрения данным судом поступившего уголовного дела, 15 апреля 2022 г. Читинским районным судом Забайкальского края поставлен вопрос о направлении уголовного дела по подсудности во Фрунзенский районный суд г. Владивостока Приморского края, исходя из того, что обвиняемый З., являясь индивидуальным предпринимателем, совершил контрабанду стратегически важных ресурсов (лесоматериалов из сосны) в КНР путем подачи последней таможенной декларации, содержащей недостоверные сведения, в отдел таможенного контроля г. Владивостока.

Принимая решение о направлении по подсудности вышеуказанного уголовного дела во Фрунзенский районный суд г. Владивостока, Читинский районный суд Забайкальского края руководствовался положением ч. 2 ст. 32 УПК РФ в той части, где указаны основания определения подсудности по месту окончания совершенного преступления в г. Владивостоке. Выводы суда основывались на том, что, согласно обвинительному заключению, З. обвиняется в совершении двух преступлений, относящихся к категории небольшой и средней тяжести, и одного тяжкого преступления, предусмотренного частью 1 ст. 226.1 УК РФ, моментом окончания которого является полная декларация, поданная в отдел таможенного контроля, расположенный по ул. Стрельникова, 14, г. Владивосток Приморского края.

Кроме того, в обоснование принятого решения суд указал, что в соответствии с п. 8 ст. 111 ТК ЕврАзЭС с момента регистрации таможенная декларация становится документом, свидетельствующим о фактах, имеющих юридическое значение.

Выражая единство мнений прокуратуры, заместитель того же районного прокурора, определившего подсудность уголовного дела по обвинению З. Читинскому районному суду, обжаловала постановление названного суда от 15.04.2022 об изменении подсудности на Фрунзенский районный суд г. Владивостока, сославшись на то, что большинство свидетелей по данному уголовному делу проживают на территории Читинского района, где проживает и сам обвиняемый З., поэтому рассмотрение уголовного дела Фрунзенским районным судом

г. Владивостока не сможет обеспечить рассмотрение уголовного дела достаточно эффективно и в разумные сроки, что приведет к затягиванию судебного следствия и нарушению положений ст. 6.1 УПК РФ, поэтому данное уголовное дело подсудно Читинскому районному суду.

По сути, в своем апелляционном представлении заместитель прокурора Читинского района опиралась на условия п. «б» ч. 1 ст. 35 УПК РФ, предусматривающего изменение территориальной подсудности с согласия всех участников уголовного дела, что при недостижении такого согласия может повлечь дальнейшее затягивание рассмотрения уголовного дела, упустив из виду, что вопрос изменения территориальной подсудности по вышеуказанным основаниям должен разрешаться вышестоящим судом в порядке ч. 3 ст. 35 УПК РФ.

В свою очередь, обвиняемый З. и его защитник выразили согласованную позицию о незаконности вынесенного Читинским районным судом постановления, сославшись на то, что перемещение стратегически важных ресурсов совершалось через таможенную границу РФ на основании электронного оформления — декларирования товара, происходившего в г. Чите, поэтому местом совершения преступления необходимо считать место нахождения таможенного органа, расположенного в Центральном районе г. Читы, и, соответственно, просили направить уголовное дело для рассмотрения в Центральный районный суд г. Читы.

А между тем со дня поступления данного уголовного дела в суд 16 февраля 2022 г. до вынесения 7 июня 2022 г. апелляционного постановления вышестоящим судом об изменении подсудности прошло около четырех месяцев, а дело так и не было принято судом к производству для рассмотрения по существу.

Исходя из предъявленного З. обвинения, таможенные декларации на лесоматериалы подавались с использованием временного и периодического декларирования. Полные таможенные декларации посредством электронной связи, подтверждающие фактическое количество вывезенных лесоматериалов, были поданы в отделы Читинского, Агинского, Петровск-Забайкальского таможенных постов, расположен-

ных на территории Забайкальского края, а также в отделы Омского таможенного поста г. Омска и таможенного поста г. Владивостока.

Большинство преступлений, связанных с контрабандой, совершаются путем подачи деклараций в электронном виде, поскольку это облегчает совершение таких преступлений на удаленном расстоянии, и зачастую такие преступления, квалифицируемые соответствующими статьями УК РФ, выявляются в пункте пересечения границы при проверке товара, подлежащего перемещению через таможенную границу таможенного Союза в рамках ЕврАзЭС.

Именно уголовные дела, связанные с контрабандой, применительно к совокупности обстоятельств, выражающихся в многообразии эпизодов совершения преступлений в разных местах, на удаленном расстоянии, необходимости определения мест начала и окончания совершения преступления в зависимости от различных временных периодов и наибольшей тяжести деяния, подаче деклараций электронным способом в различные органы таможенного контроля, представляют своеобразную сложность в точном и единообразном исполнении требований уголовно-процессуального закона по подсудности данной категории дел.

Встречающиеся сложности заключаются в том, что преступление нередко состоит из целого ряда эпизодов и процедур, каждое из которых равным образом может иметь юридическое значение и влиять на применение тех или иных условий, предусмотренных статьей 32 УПК РФ.

Относительно положений, установленных данной нормой, вполне обоснованно высказывается Д. П. Чекулаев, обращая внимание «на определение подсудности по месту большинства расследованных преступлений или совершения наиболее тяжкого из них», при этом особое внимание автор уделяет «затруднениям определения подсудности при обозначении приоритета большинству преступлений или их тяжести, а также при одинаковом количестве преступлений одной тяжести»⁷.

Положениями п. 16 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о контрабанде» изложены правоприменительные особенности ст. 32 и 35 УПК РФ, содержание которых следует применять в качестве основных принципов, исходя из норм п. 1 ст. 5 Договора об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза и государств — членов Таможенного союза⁸, согласно положениям которого уголовное дело возбуждается и расследуется по месту совершения преступления, а в случае невозможности определения места совершения преступления — по месту обнаружения преступления.

При этом следует сказать, что определение момента окончания контрабанды также представляет свои специфические сложности по некоторым уголовным делам. Так, встречаются затруднения в установлении момента окончания контрабанды по видам преступлений, предусмотренных статьями 200.1, 200.2, 229.1 УК РФ, при этом в п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о контрабанде» оговорено: «Исходя из имеющейся практики, место и момент окончания контрабанды должны определяться в зависимости от формы и способа совершения контрабанды, а также с учетом этапов перемещения, установленных Таможенным кодексом Евразийского экономического союза».

Если содержание ст. 32 и 35 УПК РФ дает исчерпывающий перечень оснований определения подсудности уголовных дел, то конкретно по делам о контрабанде для более четкого восприятия вопросов территориальной подсудности необходимы дополнительные толкования постановления Пленума Верховного Суда РФ о принятии во внимание преимущественных условий, способствующих качественному и эффективному рассмотрению данного вида уголовных дел. Такие условия, основанные прежде всего на положениях ст. 32 УПК РФ, следует выстроить по правилам последовательности приоритетных

⁷ Чекулаев Д. П. Пробелы в легальном определении территориальной подсудности уголовных дел требуют устранения // Судебная власть и уголовный процесс. 2018. № 1. С. 159–166.

⁸ СПС «КонсультантПлюс».

принципов установления существенно значимых обстоятельств, представляющих возможность определения территориальной подсудности.

1. Представляется, что первоочередным основанием определения юрисдикции того или иного суда при совершении контрабанды в разных местах следует рассматривать территорию, где совершено наибольшее количество преступлений, что обеспечит максимальную подготовленность, качество и своевременность рассмотрения дел.

2. При совершении контрабанды в разных местах с одинаковыми количественными показателями деяний одной категории тяжести следует определять судебную юрисдикцию по месту окончания преступления с учетом подачи основной декларации.

3. Если наряду с совершением контрабанды обвиняемому инкриминируются иные, более мягкие категории преступлений, то территориальную подсудность следует определять по степени наиболее тяжкого совершенного преступления.

4. В случаях совершения контрабанды при стечении вышеуказанных обстоятельств, когда наибольшее количество деяний осуществлено в одном месте, а наиболее тяжкое преступление — в другом, территориальную подсудность следует определять по наибольшей тяжести совершенного деяния или на основании количественного показателя наиболее тяжких деяний, распространяющихся на юрисдикцию суда, где окончено совершение наиболее тяжкого из них.

Наряду с перечисленными предложениями, имеются вопросы, относящиеся к квалификации контрабанды, оцениваемой не только по месту подачи декларации, содержащей недостоверные сведения, которую могут вернуть для устранения недостатков, с учетом имеющихся погрешностей, неполноты, допущенных ошибок и других недочетов, а именно когда декларация была принята с момента представления таможенному органу, не запрещая вывоз, ввоз на территорию таможенного Союза товаров или иных предметов в целях их незаконного перемещения через таможенную границу.

Указанные обстоятельства подлежат оценке в исследовании вопроса подсудности, с учетом

времени и места принятия декларации таможенным органом.

Пунктом 9 (абз. 1) постановления Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о контрабанде» регламентировано, что контрабанда, совершенная при ввозе на таможенную территорию Союза или вывозе с этой территории товаров или иных предметов вне установленных мест (пунктов пропуска через таможенную границу) или в неустановленное время работы таможенных органов в этих местах является оконченным преступлением с момента фактического пересечения товарами или иными предметами таможенной границы.

Именно с учетом изложенных обстоятельств 7 июня 2022 г. апелляционным постановлением Забайкальского краевого суда по делу № 1-160/2022 (1-444/2022) установлено, что последняя декларация, на основании которой лесопродукция вывезена за пределы таможенной территории Таможенного союза в КНР, была зарегистрирована Петровск-Забайкальским таможенным постом. При этом местом окончания преступления установлен Петровск-Забайкальский район, а не место подачи последней декларации (г. Владивосток), зарегистрированной таможенным органом с присвоением соответствующих экспортных номеров для таможенного оформления товара, вопреки положениям абз. 2 п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о контрабанде», при контрабанде применяются иные способы незаконного перемещения товаров или иных предметов. Например, при недостоверном декларировании или использовании документов, содержащих недостоверные сведения о товарах или иных предметах, контрабанда признается оконченной с момента представления таможенному органу таможенной декларации либо иного документа, допускающего ввоз на таможенную территорию Союза или вывоз с этой территории товаров или иных предметов в целях их незаконного перемещения через таможенную границу.

Апелляционная инстанция пришла к выводу, что подача обвиняемым 3 деклараций, содержащих недостоверные сведения о грузовых местах, источнике происхождения товаров, в

органы таможенного контроля г. Владивостока и г. Петровск-Забайкальска осуществлялась в различные временные периоды по средствам электронной связи. При этом в соответствии с ч. 7 ст. 190 ТК ТС и ч. 8 ст. 111 ТК ЕврАзЭС Петровск-Забайкальским таможенным постом декларации были приняты и зарегистрированы с присвоением соответствующих номеров и оформлением в режиме «экспорт» товара, разрешенного к выпуску на экспорт в КНР, и в период с мая 2017 г. по ноябрь 2019 г. пилотные материалы вывезены с таможенной территории Таможенного союза в КНР. При этом местом подачи последней электронной таможенной декларации являлся г. Владивосток.

Таким образом, с учетом возникающих сложностей при определении территориальной подсудности по делам о контрабанде, в работе высказаны предложения о необходимости дачи дополнительных разъяснений Верховным Судом РФ по правилам применения ст. 32 и 35 УПК РФ, текстовые версии которых, предлагаемые в работе, оговаривают последовательность наиболее существенных положений для определения подсудности с целью повышения эффективности рассмотрения уголовных дел о контрабанде и осуществления уголовного судопроизводства в разумные сроки.

Необходимость дачи официальных разъяснений содержания уголовно-процессуальных норм, предусмотренных статьями 32, 35, в применении их для установления территориальной подсудности по делам о контрабанде на примере продемонстрированной неопределенности в реализации положений указанных норм по конкретным уголовным делам судебной практики Забайкальского края обусловлена отсутствием вразумительного системного подхода к принятию безошибочных судебных решений в соблюдении положений названных норм для наиболее точного определения территориальной подсудности.

Высказанные в работе суждения также продиктованы положениями Конституции Российской Федерации: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод» (ч. 1 ст. 46) — право на законный суд, гарантированное частью 1 ст. 47, согласно которой никто не

может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, что является предметом обсуждения Конституционного Суда РФ. Так, в определении Конституционного Суда РФ от 12.03.2019 № 578-О со ссылкой на Конституцию Российской Федерации (ч. 1 ст. 1, ст. 2, ч. 2 ст. 4, ст. 15, 17–19, ч. 1 и ч. 2 ст. 46, ст. 52, ч. 1 ст. 118) указано, что «право каждого на судебную защиту, на справедливое судебное разбирательство дела в разумный срок относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека, выступает гарантией всех других прав и свобод и предполагает эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, а также служит неотъемлемой составляющей права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба». Указанные конституционные принципы согласуются с положениями Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью (принята 29 ноября 1985 г. Резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН), согласно п. 1, 4 и 6 которой «лица, которым был причинен вред в результате деяния, нарушающего национальные уголовные законы, имеют право на доступ к механизмам правосудия и скорейшую компенсацию за нанесенный им ущерб в соответствии с национальным законодательством, а судебные и административные процедуры должны отвечать их потребностям».

В определении Конституционного Суда РФ от 12.03.2019 № 578-О также указано: «Требование разумного срока разрешения дел отражает важнейший общественный запрос на эффективное и рациональное правосудие (постановление Конституционного Суда РФ от 19.07.2011 № 17-П) и включает предоставление участникам процесса возможности доступа к правосудию посредством использования механизмов уголовно-процессуального регулирования для исключения нарушения разумного срока рассмотрения дела и ограничения доступа участников процесса к правосудию (постановления Конституционного Суда РФ от 25.06.2013 № 14-П

и от 11.11.2014 № 28-П; определения Конституционного Суда РФ от 20.12.2005 № 477-О, от 17.10.2006 № 425-О, от 17.07.2007 № 610-О-О, от 21.02.2008 № 133-О-О и от 28.06.2012 № 1258-О)».

Как следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении от 21.12.2011 № 30-П, «отсутствие возможности исправить последствия ошибочного

решения органа, осуществляющего уголовное преследование, не согласуется с универсальным правилом эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости. Иное противоречило бы целям уголовного судопроизводства, роли суда как органа правосудия (определения Конституционного Суда РФ от 12.04.2018 № 867-О и от 29.01.2019 № 14-О)».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Лукотев Х. М., Арсельгов Р. З. Проблемы института подсудности в уголовном процессе // Теория и практика общественного развития. — 2019. — № 3 (133). — С. 45–49.
2. Порцева О. Б. Подсудность уголовных дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ижевск, 2004. — 23 с.
3. Пупышева Л. А. Феномен подсудности в Российском уголовном процессе: проблемы теории и законодательного регулирования // Философия права. — 2021. — № 1 (96). — С. 100–107.
4. Чекулаев Д. П. Пробелы в легальном определении территориальной подсудности уголовных дел требуют устранения // Судебная власть и уголовный процесс. — 2018. — № 1. — С. 159–166.
5. Якупов Р. Х. Уголовный процесс : учебник для вузов / науч. ред. В. Н. Галузо. — 5-е изд., испр. и доп. — М. : ТЕИС, 2005. — 607 с.

Материал поступил в редакцию 22 июля 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Lukotev Kh. M., Arselgov R. Z. Problemy instituta podsudnosti v ugovolnom protsesse // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. — 2019. — № 3 (133). — S. 45–49.
2. Portseva O. B. Podsudnost ugovolnykh del: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Izhevsk, 2004. — 23 s.
3. Pupyshva L. A. Fenomen podsudnosti v Rossiyskom ugovolnom protsesse: problemy teorii i zakonodatel'nogo regulirovaniya // Filosofiya prava. — 2021. — № 1 (96). — S. 100–107.
4. Chekulaev D. P. Probely v legalnom opredelenii territorialnoy podsudnosti ugovolnykh del trebuyut ustraneniya // Sudebnaya vlast i ugovolnyy protsess. — 2018. — № 1. — S. 159–166.
5. Yakupov R. Kh. Ugovolnyy protsess: uchebnik dlya vuzov / nauch. red. V. N. Galuzo. — 5-e izd., ispr. i dop. — M.: TEIS, 2005. — 607 s.

КРИМИНАЛИСТИКА И КРИМИНОЛОГИЯ. СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.171-177

М. М. Долгиева*

Противодействие криптопреступности уголовно-правовыми средствами

Аннотация. Десятилетие обсуждения необходимости определения правового статуса криптовалют и отсутствие такого регулирования в итоге повлекло формирование противоречивой судебной практики и невозможность полноценного функционирования механизмов уголовно-правовой охраны прав граждан при совершении преступлений в отношении их имущества, а также невозможность применения мер уголовно-процессуального принуждения при совершении коррупционных преступлений. Ожидание принятия или непринятия всевозможных законодательных инициатив прямо влияет на уголовную политику государства, при этом уголовное и уголовно-процессуальное законодательство уже не отвечает современным реалиям. Не последнюю роль в соблюдении прав и законных интересов общества и государства играет прокуратура Российской Федерации. В исследовании сформулированы задачи и полномочия прокурора в уголовном процессе, которые позволят наиболее полно осуществлять имеющиеся полномочия при рассмотрении уголовных дел о преступлениях, связанных с оборотом криптовалюты, а также предложен ряд законодательных инициатив, которые позволят оптимизировать нормы закона и усовершенствовать механизмы его применения.

Ключевые слова: цифровые финансовые активы; цифровая валюта; криптовалюта; виртуальные активы; биткоин; криптопреступность; конфискация криптовалюты; арест криптовалюты; взятка в криптовалюте; легализация (отмывание) криптовалюты.

Для цитирования: Долгиева М. М. Противодействие криптопреступности уголовно-правовыми средствами // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 171–177. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.171-177.

Countering Crypto Crimes with Criminal Means

Madina M. Dolgieva, Cand. Sci. (Law), Prosecutor, Central Criminal and Judicial Department,
General Prosecutor's Office of the Russian Federation, Counselor of Justice
ul. Bolshaya Dmitrovka, d. 15a, Moscow, Russia, 125993
novator111@mail.ru

Abstract. A decade of discussion on the need to determine the legal status of cryptocurrencies and the lack of such regulation has eventually resulted in the formation of conflicting judicial practice and the impossibility of

© Долгиева М. М., 2023

* Долгиева Мадина Муссаевна, кандидат юридических наук, прокурор Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, советник юстиции
ул. Большая Дмитровка, д. 15а, г. Москва, Россия, 125993
novator111@mail.ru

the full functioning of the mechanisms of criminal law protection of the rights of citizens when committing crimes against their property. It is also impossible to apply measures of criminal procedural coercion upon corruption crimes commission. The expectation of the adoption or rejection of all kinds of legislative initiatives directly affects the criminal policy of the state, while the criminal and criminal procedural legislation no longer meets modern realities. The Prosecutor's Office of the Russian Federation plays not the last role in observing the rights and legitimate interests of society and the state. The study formulates the tasks and powers of the prosecutor in the criminal procedure, which will allow the most complete exercise of the available powers when considering criminal cases on crimes related to the circulation of cryptocurrency, as well as a number of legislative initiatives that will optimize the norms of the law and improve the mechanisms for its application.

Keywords: digital financial assets; digital currency; cryptocurrency; virtual assets; bitcoin; crypto crime; cryptocurrency seizure; cryptocurrency arrest; bribe in cryptocurrency; cryptocurrency legalization (laundering).

Cite as: Dolgieva MM. Protivodeystvie kriptoprestupnosti ugovovno-pravovymi sredstvami [Countering Crypto Crimes with Criminal Means]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):171-177. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.171-177. (In Russ., abstract in Eng.).

Выявление и пресечение преступлений, в которых так или иначе фигурируют виртуальные активы, и в первую очередь криптовалюты, имеет своей целью не просто правоохранительную работу по расследованию преступности, но и окончательное восстановление в правах потерпевших, устранение угроз финансовой деятельности государства, в доход которого обращаются активы, полученные (преобразованные) в результате преступной деятельности.

Латентность криптопреступности, обусловленная сложностями в доказывании, свидетельствует о том, что путь запрета криптовалют в России исключен, а на фоне заявлений Центрального банка и Министерства финансов Российской Федерации о возможности использования криптовалюты для международных расчетов¹ — о том, что в будущем криптовалюты всё чаще будут использоваться гражданами.

При этом нерешенность вопросов правового регулирования обращения виртуальных валют вызывает массу неясностей в правоприменительной, в том числе и судебной, практике, так как определение цифровой валюты, содержащееся в законе о ЦФА², является неконкретным, широким и не включает в себя понятие криптовалюты как разновидности виртуальной валюты.

Цифровая валюта централизована, в то время как криптовалюта по своей структуре является децентрализованной и контролируется неограниченным количеством участников криптосообщества.

Как показывает практика, в настоящее время в Российской Федерации практически невозможно создать реестр интернет-площадок по обмену криптовалютой, маловероятен и переход криптовалютных бирж под российскую юрисдикцию, так как эти услуги приносят большой доход и их получатели не заинтересованы в налогообложении своих доходов. Кроме того, подсчитать всех владельцев криптовалютных счетов просто невозможно, и уж тем более провести подсчет криптовалютных кошельков, находящихся в пользовании граждан. Таким образом, о наличии у лица криптовалюты (счета или кошелька) может стать известно заинтересованным органам только в случаях обмена криптовалюты на денежные средства через банк или добровольного сообщения об этом владельца виртуального актива.

Арест криптокошельков и их содержимого возможен только в сервисах, находящихся в юрисдикции Российской Федерации, которые по понятным причинам, указанным автором выше, не заинтересованы в легальной работе, а потому все известные сервисы по обмену

¹ ЦБ и Минфин договорились о международных расчетах криптовалютой // URL: <https://lenta.ru/news/2022/09/22/cryptotrans/> (дата обращения: 22.08.2022).

криптовалюта неподконтрольны российским правоохранительным органам, соответственно, принудительный арест средств криптокошелька маловероятен, так как соответствующие запросы не будут исполнены (тем более в условиях западных санкций в отношении нашей страны).

При этом технологическая возможность отследить и деанонимизировать средства в криптовалюте есть, и она успешно используется по всему миру³.

Поскольку именно криптовалюты зачастую являются предметом или средством совершения преступления в силу своей псевдоанонимности, на наш взгляд, в законодательстве следует закрепить понятие криптовалюты.

По справедливому мнению К. В. Ображиева, отсутствие единообразной правоприменительной практики посягательств на криптовалюту является причиной противоречивости теоретических рекомендаций по их уголовно-правовой оценке⁴. Однако это не означает, что преступления, совершаемые с использованием криптовалюты или в ее отношении, будут находиться в режиме ожидания принятия законодателем окончательного решения относительно правового статуса криптовалют. Очевидно и то, что финансовые преступления, как общественно опасные деяния, создают угрозу экономической стабильности в Российской Федерации, а потому в настоящее время требуется проводить активную работу по противодействию отмыванию преступных доходов с использованием виртуальных активов.

Нужно понимать, что новые цифровые реалии, внедрение электронных денег в обычную

жизнь породило отношение людей к криптовалютам именно как к деньгам, а не как к элементу собственности или иному объекту. И какое бы решение в итоге ни принял российский законодатель, криптовалюты, исходя даже из этимологии самого слова, будут восприниматься в качестве валюты, денег, средства расчетов.

В понимании пользователей криптовалюты — это альтернатива официальным денежным средствам. Интерес к криптовалютам подогревается желанием простых граждан иметь не просто электронные деньги, но еще и активы, растущие в долгосрочной перспективе в цене.

Несмотря на то что на сегодняшний день как в Российской Федерации, так и в соседних государствах в Европе и Азии ведутся разговоры о создании собственных государственных криптовалют (в России — цифрового рубля), такая идея не вызывает заинтересованности у криптосообщества просто потому, что эти цифровые валюты не скроют денежные средства от контролирующих органов⁵, и здесь не обязательно играет решающую роль коррупционный фактор. Основой такого предубеждения со стороны пользователей криптовалют является глобальное недоверие граждан к банковским системам, пережившим в своей истории немало кризисов, повлекших за собой потерю сбережений.

Концепция законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют, опубликованная Правительством РФ 8 февраля 2022 г., содержит определенные статистические данные, согласно которым объем средств на криптовалютных кошельках российских граждан составляет порядка 2 трлн руб., а Российская Федерация занимает 3-е место в

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45766> (дата обращения: 22.08.2022).

³ Сдавайте валюту: какими могут быть модели обращения взыскания на криптоактивы // Внутренний контроль в кредитной организации. 2022. № 1. С. 22–32.

⁴ Ображиев К. В. Преступные посягательства на цифровые финансовые активы и цифровую валюту: проблемы квалификации и законодательной регламентации // Журнал российского права. 2022. № 2. С. 71–87.

⁵ Унижаев Н. В. Проблемы регулирования отношений с цифровыми финансовыми активами и валютами // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2022. № 2 (ч. 2). С. 262–268.

мире по объему мировых майнинговых мощностей⁶.

Кроме того, авторами Концепции сделан обоснованный вывод о том, что динамика ежегодного роста криптовалютной активности на фоне отсутствия регулирования приведет к увеличению доли теневой экономики, равно как и при установлении запрета указанной отрасли.

Отсутствие интеграции криптовалютных технологий в финансовую систему страны и внедрения механизма правовой защиты имущества, представленного в виде виртуальных активов, порождает правовую неопределенность и в вопросах защиты интересов владельцев криптовалют.

Такая неопределенность фактически лишает собственников криптовалют уголовно-правовой охраны их ценностей, что, в свою очередь, уменьшает неотъемлемое право граждан находиться под защитой государственных институтов.

Данный вывод подтверждается позицией ряда российских судов об отсутствии в действиях виновных лиц составов преступлений, если в качестве предметов хищения выступают криптоактивы.

Так, например, Петроградским районным судом г. Санкт-Петербурга в приговоре был исключен из суммы общего ущерба ущерб, причиненный от хищения криптовалюты (без малого 55 млн руб.), и судом указано, что «в качестве обоснования особо крупного размера хищения учитываются только наличные денежные средства, переданные потерпевшим», а относительно криптовалюты суд указал, что она «не является средством платежа на территории Российской Федерации, ее нельзя признать объектом гражданских прав и предметом преступления»⁷. Апелляционный суд согласился с указанными выводами.

Однако в последующем судебном решении суда кассационной инстанции было указано на необоснованность выводов приговора и непра-

вильное применение норм законодательства о цифровых финансовых активах, поскольку по мнению вышестоящего суда криптовалюты подпадают под определение «цифровой валюты», «а потому обозначение ее как иного имущества в предъявленном обвинении *являлось допустимым*»⁸.

Аналогичная позиция была изложена кассационной инстанцией на приговор Кировского районного суда г. Казани⁹, где, в частности, было указано на то, что суд не может определить размер ущерба от хищения криптовалюты, так как криптовалюта не имеет рублевого эквивалента.

Данная позиция судов, не признающих ущерб в криптовалюте, является весьма спорной, автор с таким мнением согласиться не может, так как такие судебные решения формируют явно противоречивую судебную практику и, несмотря на то что судебная система в Российской Федерации не является прецедентной и от судов никто не вправе требовать подробного обоснования своих выводов, помимо тех, что изложены в судебном решении, такие выводы судов кассационных инстанций (а по сути, высших судов) создают условия для нивелирования справедливого правосудия и снижения эффективности работы следствия.

С одной стороны, отсутствие законодательного регулирования оборота криптовалют не позволяет судам проводить расширительное толкование положений закона и принимать на веру фактические обстоятельства, установленные органами предварительного расследования. С другой стороны, очевидное причинение ущерба потерпевшим, в том числе и установленное путем осмотра интернет-страниц с информацией о курсе криптовалют и о производстве определенных транзакций, доказывает наличие такого ущерба, и данные обстоятельства не могут быть проигнорированы судами.

В этой ситуации роль прокурора — государственного обвинителя, помимо представления

⁶ СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Приговор Петроградского районного суда г. Санкт-Петербурга от 30.06.2020 по делу № 1-95/2020 ; апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 23.11.2020 № 22-5295/2020.

⁸ Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 24.06.2021 по делу № 77-1411/2021.

имеющихся в уголовном деле доказательств, должна сводиться к активному представлению новых доказательств, заявлению ходатайств о проведении судебных экспертиз, привлечению к участию в деле специалистов и их допросу в целях наиболее полного установления факта причинения потерпевшим реального ущерба, пусть и выраженного в криптовалюте. Такие полномочия предоставлены прокурору уголовно-процессуальным законом по принципу состязательности сторон. И если одна из сторон заявляет о том, что ущерб не является реальным, то обязанность стороны обвинения — доказать обратное. Обратным в данном случае будет именно фактическая ценность криптоактивов для потерпевшей стороны, которая может быть подтверждена любыми доказательствами, соответствующими требованиям ст. 74 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Сумма ущерба, которая в соответствии с требованиями закона должна быть установлена точно и достоверно, не должна выступать камнем преткновения при решении вопроса наличия или отсутствия состава преступления о хищении. Установить рублевый эквивалент ущерба, причиненного в криптовалюте, несмотря на отсутствие официального курса на день совершения преступления, можно с помощью специалиста в криптовалютной отрасли, в том числе из коммерческой организации, которых в настоящее время немало, а в случае подтверждения потерпевшим обстоятельств приобретения криптовалюты за рубли — в указанной сумме.

Помимо названных процессуальных проблем при рассмотрении уголовных дел о хищении криптовалюты, отсутствие регулирования криптовалютной отрасли порождает и куда более опасные для государства последствия, в частности в вопросах коррупции, когда предметом взятки становятся криптовалюты и иные виртуальные активы — в таком случае классиче-

ское учение о предмете взятки размывается, а событие преступления становится трудно доказуемым.

Говоря о роли прокурора в противодействии коррупционной криптопреступности, стоит отметить, что сегодняшняя политика государства не в последнюю очередь направлена на предотвращение легализации (отмывания) преступных доходов и борьбу с коррупцией.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в этой политике играет ключевую роль как в вопросах совершенствования правового регулирования оборота криптовалюты, так и в вопросах выявления и пресечения преступлений, предметом или средством совершения которых являются криптовалюты.

В настоящее время говорить о какой-либо сформировавшейся судебной практике по коррупционным преступлениям с участием криптовалют не приходится, поскольку в настоящее время мы можем констатировать только один приговор суда по факту получения взятки именно в криптовалюте¹⁰. Однако и данное судебное решение повлекло большое количество вопросов по его исполнению.

Так, например, судом было постановлено обратить в доход государства средства, являвшиеся предметом взятки, — несколько биткоинов на общую сумму 15 млн руб., которые были признаны вещественными доказательствами по делу. USB-флеш-накопитель, содержащий информацию о криптовалюте, был обращен в доход государства, однако процедура перевода средств из криптовалюты в денежную единицу Российской Федерации предполагает совершение ряда действий, не регламентированных законом, хотя и не запрещенных им. Между тем сам по себе факт изъятия носителя с кодами доступа к криптовалюте еще не означает физического ее изъятия в традиционном понимании. Поэтому в случае если правоохранительные органы не будут уверены в законности своих действий, то либо такая неполноценная конфи-

⁹ Определение судебной коллегии по уголовным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 09.09.2020 по уголовному делу № 7У-10543/2020 [77-1839/2020] // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Приговор 2-го Западного окружного военного суда от 26.02.2021 // URL: http://2zovs.msk.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=907 (дата обращения: 16.08.2021).

скация приведет к утрате вещественного доказательства (утере или хищению актива), либо обращение в доход государства криптовалюты на достаточно большую сумму будет необоснованно не исполнено.

Кроме того, возвращаясь к вопросу увеличения числа преступлений, в которых фигурируют криптовалюты, стоит отметить ежегодно растущий криптовалютный наркотрафик. Судами Российской Федерации вынесено более 2 000 приговоров за три последних года¹¹, что обусловлено развитием незаконных рынков Даркнета, в рамках которого услуги и предметы можно приобрести в криптовалюте. Поскольку расчеты в любой криптовалюте в Российской Федерации запрещены, то лица, владеющие такими активами, смогут потратить их только при условии перевода в денежные средства и последующей легализации.

Небезызвестный рынок Даркнета — «Гидра», закрытый относительно недавно, имел очень широкую сеть распространения наркотиков, при этом являлся, со слов его пользователей, очень «удобным», так как предоставлял возможность зачисления криптовалют на собственный криптовалютный счет, а также возможность вывода данных средств и обмена их на любые деньги. Там же были представлены все необходимые сервисы, которые за незначительную комиссию перечисляли любые криптовалюты на банковские карты или онлайн-кошельки.

Тот факт, что «Гидра» была закрыта, не означает, что незаконная деятельность прекратилась. Те же услуги, с таким же функционалом отмыывания преступных доходов предоставляются уже другими способами, с использованием других так называемых магазинов.

Судебная практика в вопросах доказывания отмыывания преступных доходов, полученных от криптовалютного наркотрафика, уже сформировала соответствующие критерии определения легализации: любой обмен незаконно полученных криптовалют на денежные средства означает включение их в экономический оборот и является преступлением. При этом и в указанных случаях сложности изъятия виртуальных

активов упираются в отсутствие процессуальных механизмов.

В настоящее время конфискация виртуальных активов как мера уголовно-процессуального характера применяется достаточно редко, поскольку для того чтобы обеспечить сохранность криптовалюты на определенных носителях, а также ее дальнейшую реализацию и обращение в доход государства, необходимо обладать специальными познаниями, а уголовный закон такой процедуры не предусматривает. В связи с этим изъятие становится возможным только в случае согласия виновного лица выдать ее и предоставить доступ.

При этом органы следствия, несмотря на отсутствие процессуального механизма изъятия криптоактивов и перевода их в денежный эквивалент, не лишены возможности, в соответствии с имеющимися полномочиями, в присутствии лица, предоставившего доступ, произвести, например, перевод средств с криптовалютного счета на бирже в сети Интернет на банковский счет указанного лица и в последующем наложить арест на указанные средства в соответствии со ст. 115 УПК РФ. Оформление данного следственного действия возможно различными способами, в том числе и протоколом осмотра, следственного эксперимента, изъятия и т.д. Главное в данной ситуации — максимальное использование технических средств, видеозаписи и фотографирования. На применение такого процессуального функционала должен ориентировать органы следствия надзирающий прокурор.

Таким образом, обнаружение, арест и последующее обращение в доход государства цифровых активов и криптовалют, полученных в результате совершения преступлений, является основной задачей прокурора.

В настоящее время эта задача выполняется также путем участия прокуроров в формировании судебной практики, внесения законодательных инициатив о придании криптовалютам статуса имущества в рамках уголовного закона и участия в рабочих группах, предметом обсуждения которых является цифровая экономика.

¹¹ По данным ГАС «Правосудие».

В рамках данного исследования автором предлагается ряд законодательных инициатив, которые позволят усовершенствовать механизм изъятия и обращения в доход государства виртуальных активов, в том числе и в целях возмещения ущерба потерпевшим.

Так, представляется обоснованным пункты «а», «б» и «в» ч. 1 ст. 104.1 УК РФ после слов «и иного имущества» дополнить словами «в том числе цифровых активов и криптовалюты».

Статью 115 УПК РФ дополнить частью 7.1 следующего содержания: «При наложении ареста на цифровые активы, в том числе криптовалюты, хранящиеся на электронных ресурсах и специальных технических средствах, арестованное

имущество подлежит незамедлительному изъятию и передаче на хранение в следственный орган путем их перевода в денежные средства через существующие электронные сервисы».

Часть 8 ст. 115 УПК РФ дополнить абзацем следующего содержания: «При наложении ареста на цифровые активы и криптовалюты участвует специалист».

Данные изменения позволят избежать ожидания окончания споров об определении статуса криптовалют в Российской Федерации и обеспечить полноценное функционирование механизмов уголовно-правовой охраны и осуществление мер процессуального принуждения, предусмотренных законом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Образиев К. В.* Преступные посягательства на цифровые финансовые активы и цифровую валюту: проблемы квалификации и законодательной регламентации // Журнал российского права. — 2022. — № 2. — С. 71–87.
2. *Сдавайте валюту: какими могут быть модели обращения взыскания на криптоактивы* // Внутренний контроль в кредитной организации. — 2022. — № 1. — С. 22–32.
3. *Унижаев Н. В.* Проблемы регулирования отношений с цифровыми финансовыми активами и валютами // Вестник Алтайской академии экономики и права. — 2022. — № 2 (ч. 2). — С. 262–268.

Материал поступил в редакцию 24 сентября 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Obrazhiev K. V.* Prestupnyye posyagatelstva na tsifrovyye finansovyye aktivy i tsifrovuyu valyutu: problemy kvalifikatsii i zakonodatelnoy reglamentatsii // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2022. — № 2. — S. 71–87.
2. *Sdavayte valyutu: kakimi mogut byt modeli obrashcheniya vzyiskaniya na kriptoaaktivy* // Vnutrenniy kontrol v kreditnoy organizatsii. — 2022. — № 1. — S. 22–32.
3. *Unizhaev N. V.* Problemy regulirovaniya otnosheniy s tsifrovymi finansovymi aktivami i valyutami // Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava. — 2022. — № 2 (ch. 2). — S. 262–268.

Криминалистическая классификация субъектов противодействия расследованию высокотехнологичных преступлений

Аннотация. На основе авторского определения высокотехнологичных преступлений сформулировано понятие противодействия их расследованию. Предложена криминалистическая классификация субъектов данного противодействия, в которой в качестве формального классификационного критерия использовано процессуальное положение этих субъектов. Описана иерархическая классификационная схема, включающая в себя различной степени общности группы и подгруппы субъектов противодействия. К субъектам «внутреннего» противодействия отнесены участники уголовного судопроизводства, разделенные на четыре основные группы: со стороны защиты, со стороны обвинения, осуществляющие правосудие, иные субъекты. Для субъектов «внешнего» противодействия выделены такие группы, как работники правоохранительных органов, не являющиеся субъектами уголовного судопроизводства по конкретному уголовному делу; лица, связанные с обвиняемыми (подсудимыми); руководители органов власти; работники СМИ. Для каждой группы субъектов проанализированы криминалистически значимые особенности противодействия расследованию высокотехнологичных преступлений, приведены типичные мотивы и приемы противодействия. Отмечено, что предложенная классификационная схема может применяться не только для высокотехнологичных преступлений, но и для других видов преступных деяний.

Ключевые слова: субъект преступления; личность преступника; участники судопроизводства; мотив преступления; проблемы расследования; способы противодействия расследованию; способы преступлений; компьютерные преступления; высокотехнологичные преступления; криминалистика; цифровизация; криминалистическая методика; информационные технологии.

Для цитирования: Поляков В. В. Криминалистическая классификация субъектов противодействия расследованию высокотехнологичных преступлений // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 178–192. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.178-192.

Forensic Classification of Subjects Counteracting Investigation of High-Tech Crimes

Vitaliy V. Polyakov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Criminal Procedure and Criminalistics, Altai State University
pr. Lenina, d. 61, Barnaul, Russia, 656049
agupolyakov@gmail.com

Abstract. The paper defines the concept of counteraction to the investigation of high-tech crimes employing the author's definition of high-tech crimes. A forensic classification of the subjects of this counteraction is proposed, in

© Поляков В. В., 2023

* Поляков Виталий Викторович, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Алтайского государственного университета
пр. Ленина, д. 61, г. Барнаул, Россия, 656049
agupolyakov@gmail.com

which the procedural status of these subjects is used as a formal classification criterion. A hierarchical classification scheme is described, which includes groups and subgroups of counteraction subjects of varying degrees of similarity. The subjects of «internal» opposition include participants in criminal proceedings, divided into four main groups: on the part of the defense; by the prosecution; administering justice; other subjects. For the subjects of «external» opposition, the following groups are identified: law enforcement officers who are not subjects of criminal proceedings in a specific criminal case; persons associated with the accused (defendants); heads of government bodies; media workers. For each group of subjects, forensically significant features of counteraction to the investigation of high-tech crimes are analyzed, typical motives and methods of counteraction are given. It is noted that the proposed classification scheme can be used not only for high-tech crimes, but also for other types of criminal acts.

Keywords: subject of crime; perpetrator's identity; participants in legal proceedings; motive for the crime; investigation problems; ways to countering investigation; ways of committing crimes; computer crimes; high-tech crimes; criminalistics; digitalization; forensic technique; information technology.

Cite as: Polyakov VV. Kriminalisticheskaya klassifikatsiya subektov protivodeystviya rassledovaniyu vysokotekhnologichnykh prestupleniy [Forensic Classification of Subjects Counteracting Investigation of High-Tech Crimes]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):178-192. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.178-192. (In Russ., abstract in Eng.).

Понятие противодействия расследованию используется в криминалистической науке достаточно широко. Взгляды на его содержание и признаки с середины прошлого столетия существенно изменялись, причем этот вопрос по сегодняшний день в науке остается дискуссионным. Затрагивая сущность и содержание противодействия расследованию, различные науки криминального цикла оперируют близкими понятиями. С позиций уголовного права и законодателя понятие «противодействии расследованию» тесно соотносится с близким к нему понятием «воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования» (ст. 294 УК РФ). В криминалистике близкую терминологию использовал Р. С. Белкин, по его мнению, воспрепятствование расследованию «заключается в недопущении включения соответствующей доказательственной информации в сферу уголовного судопроизводства, ее использования в процессе расследования»¹. Приведем также другую распространенную позицию, признаваемую в научном сообществе, принадлежащую А. Ф. Волинскому и В. П. Лаврову, определявших

противодействие расследованию преступлений как совокупность незаконных и иных действий преступников и связанных с ними лиц, направленных на воспрепятствование установлению истины правоохранительными органами в их деятельности по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений². Отметим, что в публикациях последних десятилетий в большей степени использовался именно термин «противодействие» расследованию преступлений³. Полагаем, что оба термина в равной степени удачны, но поскольку трактовка понятия «воспрепятствование», на наш взгляд, в большей мере ассоциируется с помехой конкретным действиям, в настоящей работе будем придерживаться именно дефиниции понятия «противодействие», носящей более широкий характер, предполагающий также борьбу с возможными негативными проявлениями, противоречащими интересам правосудия.

В последние годы произошли значительные изменения в преступной деятельности, что является основанием для наполнения понятия противодействия расследованию преступлений существенно новым смыслом. Это стало резуль-

¹ Белкин Р. С. Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. От теории — к практике. М., 1988. С. 217.

² Волинский А. Ф., Лавров В. П. Организованное противодействие раскрытию и расследованию преступлений (проблемы теории и практики) // Организованное противодействие раскрытию и расследованию

татом становления и развития высокотехнологичной преступности, располагающей значительными организационными и финансовыми возможностями, широкими коррупционными связями и качественно новыми средствами совершения преступлений. Под **высокотехнологичными преступлениями** мы понимаем противоправные деяния, совершаемые высокотехнологичными способами, путем применения специально созданных или модифицированных программных, программно-аппаратных или аппаратных средств преступления, с использованием информационно-коммуникационных сетей, осуществляемые преступными группами и, как правило, сопровождаемые противодействием расследованию. Сформулируем определение противодействия расследованию, адаптированное к феномену высокотехнологичной преступности. Полагаем, что под **противодействием расследованию высокотехнологичных преступлений** следует понимать умышленные и в основном противоправные деяния, направленные на воспрепятствование деятельности субъектов расследования по установлению криминалистически значимой информации об обстоятельствах преступления на всех этапах процесса расследования, включая проверочный этап, предварительное расследование и судебное разбирательство, с целью избежать уголовного преследования и наказания или смягчить ответственность участников преступной группы.

Проблема противодействия расследованию, по справедливому выражению В. К. Гавло, В. Е. Клочко и Д. В. Кима, является «одной из ключевых проблем криминалистической тактики и методики»⁴. В то же время представляется, что значимость и специфика противодействия расследованию высокотехнологичных преступлений в криминалистической науке недооценены. В связи с этим требуется проведение исследований в данной области, систематизирующих существующие формы противодействия расследованию. Прежде всего, важно провести криминалистическое классифицирование субъектов противодействия расследованию высокотехнологичных преступлений. По справедливому выражению Э. У. Бабаевой, субъекты противодействия являются «системообразующими элементами» противодействия уголовному преследованию⁵. Соответствующие классификационные схемы лежат в основе создания адресных мер преодоления противодействия, предназначенных для использования правоохранительными органами.

При классифицировании субъектов противодействия расследованию важен выбор классификационного критерия. Полагаем, что в качестве такого критерия целесообразно использовать процессуальное положение субъектов противодействия. Этот выбор может быть обоснован наличием «тесной связи криминалистики и уголовно-процессуального права»⁶. Такой подход был заложен Р. С. Белкиным,

преступлений и меры по его нейтрализации : материалы науч.-практ. конференции (г. Руза, 29–30 октября 1996 г.). М., 1997. С. 95.

³ Например: *Петрова А. Н.* Противодействие расследованию, криминалистические и иные меры его преодоления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. 25 с. ; *Бабаева Э. У.* Основы криминалистической теории преодоления противодействия уголовному преследованию : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 45 с. ; *Косынкин А. А.* Преодоление противодействия расследованию преступлений в сфере компьютерной информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. 23 с. ; *Тишутина И. В.* Преодоление противодействия расследованию организованной преступной деятельности (организационные, правовые и тактические основы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 47 с.

⁴ *Гавло В. К., Клочко В. Е., Ким Д. В.* Судебно-следственные ситуации: психолого-криминалистические аспекты : монография / под ред. проф. В. К. Гавло. Барнаул, 2006. С. 177.

⁵ *Бабаева Э. У.* Указ. соч. С. 13.

⁶ *Яблоков Н. П., Князьков А. С.* Этапность как метод структурирования предварительного следствия и повышения уровня его организации // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2012. № 1. С. 3–18.

предложившим по отношению к конкретному преступлению различать «внутреннее» и «внешнее» противодействие⁷.

В соответствии с этим субъекты противодействия могут быть разделены на две большие группы: «внутренние» субъекты, то есть лица, непосредственно причастные к расследованию и осуществляющие «внутреннее» противодействие, и «внешние» субъекты, непосредственно с событием преступления и его расследованием не связанные и оказывающие «внешнее» противодействие⁸.

В то же время нужно признать, что имеют место нечеткость и расплывчатость в отнесении субъектов противодействия к той или иной группе, отмечавшиеся рядом авторов⁹. Нам представляется, что с позиций науки криминалистики построение частной методики расследования высокотехнологичных преступлений и последующая выработка на ее основе практических рекомендаций для субъектов расследования требует четкого формального определения «внутренних» и «внешних» субъектов противодействия. Полагаем, что только формальная классификация может быть реально использована в практической работе сотрудников правоохранительных органов при нейтрализации воспрепятствования их законной деятельности. В связи с этим полагаем, что к первой группе могут быть отнесены субъекты противодействия,

которые включены в разд. II УПК РФ «Участники уголовного судопроизводства», а ко второй группе — все остальные субъекты, к участникам уголовного судопроизводства в Уголовно-процессуальном кодексе РФ не отнесенные.

Для науки уголовного процесса вопрос об отнесении тех или иных лиц к участникам уголовного процесса является дискуссионным¹⁰. Так, И. В. Смолькова выделяет четыре группы таких участников: указанные в разд. II УПК РФ; упоминающиеся в других разделах УПК РФ с указанием их процессуального положения; указанные в других разделах УПК РФ без определения их процессуального положения; участвующие в уголовно-процессуальных отношениях, но вообще не упоминающиеся в УПК РФ¹¹. Кроме того, И. В. Смолькова предлагает признавать участниками уголовного судопроизводства всех лиц, входящих в указанные группы¹². Отметим, что в настоящей работе различные аспекты уголовно-процессуальной систематизации не рассматриваются. С позиций криминалистической классификации значение имеют прежде всего вопросы противодействия получению криминалистически значимой информации и введению ее в процесс доказывания. С этих позиций класс «внутренних» субъектов противодействия соотносится с первой группой в систематизации И. В. Смольковой, а класс «внешних» субъектов — с тремя остальными группами.

⁷ Криминалистика : учебник для вузов / под ред. Р. С. Белкина. М., 2001. Глава 43 : Противодействие расследованию и пути его преодоления криминалистическими и оперативно-розыскными средствами и методами. С. 692.

⁸ Петрова А. Н. Указ. соч. С. 10 ; Хараев А. А. Преодоление противодействия расследованию преступлений против собственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005. С. 8 ; Кардашевская М. В., Тишутина И. В. Противодействие расследованию преступлений и меры по его преодолению (к вопросу об учебном курсе и его преподавании) // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 4. С. 115 ; Тишутина И. В. Преодоление противодействия расследованию организованной преступной деятельности... С. 23.

⁹ См., например: Бибииков А. А. Противодействие расследованию преступлений как объект изучения криминалистики // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2017. № 2-2. С. 54–55.

¹⁰ Зеленина О. А. Сущность категории «участник уголовного судопроизводства» в науке уголовно-процессуального права // Общество и право. 2010. № 4 (31). С. 238.

¹¹ Смолькова И. В. Участники уголовного судопроизводства с неопределенным процессуальным статусом // Известия Байкальского государственного университета. 2017. Т. 27. № 2. С. 209.

¹² Смолькова И. В. Указ. соч. С. 209.

Полагаем, что субъекты противодействия расследованию высокотехнологичных преступлений могут быть более детально классифицированы на основе рассматриваемой ниже вертикальной иерархической классификационной схемы, включающей в себя группы и подгруппы различной степени общности.

«Внутренние» субъекты противодействия

1. Со стороны обвинения

1.1. Потерпевшие

В случае высокотехнологичных преступлений потерпевшие достаточно часто не помогают, а напротив, противодействуют расследованию. Это обусловлено влиянием двух групп негативных факторов. Во-первых, потерпевшие стараются скрывать свои противозаконные поступки или свои действия, которые могут сказаться на их деловой репутации. В случае высокотехнологичных преступлений второй мотив наиболее распространен¹³. Как правило, финансовые или коммерческие организации, пострадавшие от действий преступников в силу того, что не смогли обеспечить необходимый уровень защиты компьютерной информации, стремятся скрыть это от своих клиентов. Кроме того, тщательное расследование, включающее в себя, например, осмотр и изъятие компьютерной техники, зачастую может привести к выявлению нарушений в мероприятиях по обеспечению информационной безопасности. В связи с этим формами такого «парадоксального» противодействия чаще всего является сокрытие информации об обстоятельствах преступления, сообщение недостоверных или неполных сведений, непредоставление документации и т.д.

Во-вторых, в преступлениях, осуществляемых преступными группами, достаточно часто

имеет место противоправное воздействие на потерпевших со стороны преступников, которое может проявляться в форме давления и угроз. В этих случаях, как справедливо отмечал Д. С. Кудрявцев, «для потерпевшего главной целью становится не желание привлечения виновного лица к уголовной ответственности, а исключение риска для собственной жизни и здоровья либо близких людей»¹⁴. Более того, даже при отсутствии непосредственного давления многие потерпевшие опасаются преступников и не рассчитывают на защиту правоохранительных органов¹⁵. Наконец, к потерпевшим может быть применен подкуп. Как следствие, в ходе расследования потерпевшие могут сознательно изменять свои показания. Отметим также такой своеобразный способ противодействия, как притворное примирение с преступниками, не сопровождающееся в действительности реальной компенсацией нанесенного вреда в случае мнимого деятельного раскаяния.

1.2. Следователи

Сотрудники правоохранительных органов, непосредственно осуществляющие расследование уголовного дела, обладают наиболее широкими возможностями для противодействия установлению криминалистически значимой информации о преступлении. Нужно признать, что следователи являются, как правило, наиболее эффективными внутренними субъектами противодействия. Их влияние может быть реализовано как путем сознательного изменения доказательственной информации, так и противоправным воздействием на лиц, являющихся источниками информации о преступлении (то есть воздействия на обвиняемых, потерпевших и свидетелей). Кроме того, следователи принимают ответственные процессуальные решения по делу на важнейшем этапе предварительного расследования и могут приложить усилия для

¹³ *Погодин С. Б.* Особенности расследования преступлений в сфере компьютерной информации // Российский следователь. 2004. № 7. С. 6–9.

¹⁴ *Кудрявцев Д. С.* Субъекты противодействия раскрытию и расследованию преступлений в Республике Беларусь // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2017. № 2-2. С. 96–104.

¹⁵ *Азарова Е. С.* Проблемы борьбы с организованным противодействием раскрытию и расследованию преступлений : дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 4.

освобождения от ответственности виновных лиц, прекратив уголовное дело¹⁶.

Полагаем, что в эту же группу должны быть включены руководители следственного органа, которые в соответствии со ст. 39 УПК РФ обладают обширными полномочиями по организации процесса расследования, включающими в себя полномочия следователя и руководителя следственной группы.

Отметим, что в общем случае данная группа объединяет и дознавателей, однако при высокотехнологичных преступлениях они, как правило, не участвуют в расследовании в силу криминалистической сложности уголовных дел¹⁷. В то же время начальник органа дознания, по-видимому, в рассматриваемую группу вполне может быть включен, поскольку в соответствии с п. 1 ст. 40.2 УПК РФ поручает исполнение поручений следователя, относящихся к проведению оперативно-розыскных мероприятий.

Мотивы, определяющие противодействие расследованию субъектов противодействия, входящих в данную группу, различны: подкуп (получение взятки), коррупционные связи, личные связи с преступниками, стремление к быстрому завершению дела из карьерных соображений, а также давление со стороны руководителей следственных подразделений в силу должностной зависимости от них¹⁸. Аналогичное давление на следователей и руководителей следственных органов может оказываться также со стороны надзирающих органов.

Противодействующие расследованию сотрудники правоохранительных органов тем

самым используют свое служебное положение, то есть совершают должностное преступление¹⁹. Их действия подпадают при этом под ряд статей Уголовного кодекса, в частности ст. 285.

1.3. Прокуроры

Должностные лица органов прокуратуры могут участвовать в противодействии расследованию, используя для этого свое процессуальное положение, при этом, по мнению И. В. Веренича, «коррупцированный прокурор представляет повышенную общественную опасность»²⁰. Так, прокурор может не допустить возбуждения уголовного дела, воспрепятствовать передаче дела в суд, оказать давление на субъектов расследования и т.д. Мотивы соответствующих противоправных действий близки к рассмотренным выше, определяющим противодействие расследованию со стороны непосредственно проводящих его лиц.

1.4. Иные лица со стороны обвинения

Согласно Уголовно-процессуальному кодексу РФ, к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения относятся также частный обвинитель, гражданский истец и представители потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя. В исследованных нами уголовных делах по высокотехнологичным преступлениям при предварительном расследовании и судебном разбирательстве достаточно часто участвовали представители гражданских истцов, являвшихся пострадавшими от действий преступников юридическими лицами (прежде всего финансовыми организациями). Варианты их действий, направленных на воспрепятство-

¹⁶ Эскархопуло А. А. Специальные познания и их применение в исследовании материалов уголовного дела. СПб., 2005. С. 98.

¹⁷ Зеленский В. Д. Теоретические вопросы организации расследования преступлений : монография. Краснодар, 2011. С. 39 ; Князьков А. С. Тактико-криминалистические задачи расследования следственно-оперативной группой многоэпизодной преступной деятельности // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 426. С. 239.

¹⁸ Головина Е. В. Субъекты противодействия расследованию должностных преступлений // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2017. № 3-2. С. 89–95.

¹⁹ Лонерт Н. Р. Понятия должностного преступления // Юристъ-Правоведъ. 2007. № 5. С. 47–49.

²⁰ Веренич И. В. Преодоление противодействия расследованию преступлений. Прокурор как субъект противодействия расследованию преступлений // Право и государство: теория и практика. 2021. № 11 (203). С. 293.

вание расследованию, совпадают по мотивам, форме и содержанию с описанным выше противодействием со стороны потерпевших.

2. Со стороны защиты

2.1. Подозреваемый и обвиняемый (подсудимый)

В эту классификационную группу с позиций криминалистики должны быть включены участники преступной группы, совершившей высокотехнологичное преступление, в процессуальном плане выступающие в качестве обвиняемых (подсудимых при судебном разбирательстве). Эти лица могут быть представлены организаторами, исполнителями, пособниками и подстрекателями. Как справедливо отмечал Д. С. Кудрявцев, именно они обычно рассматриваются основными субъектами противодействия расследованию, поскольку именно для них «проявляется наиболее сильная мотивация действий и, следовательно, наибольшая активность в противодействии расследованию»²¹. Мотив противодействия в данном случае очевиден и заключается в желании «избежать разоблачения и ответственности за содеянное»²².

Полагаем, что в случае высокотехнологичных преступлений нужно также отдельно выделить своеобразный мотив, описанный И. В. Тишутинной для организованных преступных групп²³ и заключающийся в попытке создать возможность для продолжения своей преступной деятельности.

Субъекты противодействия, входящие в данную группу, используют широкий круг способов воспрепятствования расследованию. Эти способы включают в себя воздействие на материальные источники криминалистически значимой информации, проявляющееся в виде ее уничтожения, утаивания, фальсификации и маскировки (по форме это воздействие совпа-

дает со способами сокрытия преступления). Так, в ряде случаев преступники, противодействуя расследованию, не выдают криминалистически значимые предметы и документы и всячески препятствуют возможности их получения²⁴, удаляют или повреждают компьютерную информацию, содержащую электронно-цифровые следы — последствия преступления, уничтожают компьютерные средства совершения преступлений и т.д. Наиболее социально опасными являются способы воздействия на лиц, входящих в механизм преступления в качестве носителей информации об обстоятельствах преступления (потерпевших, свидетелей, сотрудничающих со следствием соучастников). Эти способы обычно включают в себя подкуп и различные формы принуждения. Кроме того, воспрепятствование расследованию может включать в себя такие распространенные действия, как симуляция физического или психического заболевания, создание ложного алиби, утверждения о вымышленных ущемлениях прав, использование познаний привлеченных высококвалифицированных специалистов в сфере компьютерных технологий и т.д.

2.2. Защитник

Как следует из анализа имеющейся судебно-следственной практики, во многих случаях значительное неправомерное противодействие расследованию оказывают адвокаты. Так, Ю. П. Гармаев отмечал: «Непрофессионализм, некорректность, коррумпированные связи с представителями органов правосудия и предварительного расследования — вот лишь некоторые из наиболее распространенных в адвокатской среде нарушений»²⁵, и с этим нельзя не согласиться. Полагаем, что неправомерные действия адвокатов при противодействии расследованию могут проявляться в нарушении норм:

²¹ Кудрявцев Д. С. Указ. соч. С. 97.

²² Белкин Р. С. Указ. соч. С. 272.

²³ Тишутина И. В. Указ. соч. С. 21.

²⁴ Сафронов А. Ю. Расследование фальсификации доказательств по уголовному делу и результатов оперативно-розыскной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 186.

²⁵ Гармаев Ю. П. Незаконная деятельность адвокатов в уголовном судопроизводстве. Средства предупреждения и нейтрализации. М., 2010. С. 10.

- 1) уголовного законодательства;
- 2) уголовно-процессуального законодательства;
- 3) Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»²⁶;

4) Кодекса профессиональной этики адвоката²⁷ (был принят 31 января 2003 г.), согласно которому определяются «обязательные для каждого адвоката правила поведения при осуществлении адвокатской деятельности» (ст. 1), в этом случае, согласно ст. 18 Кодекса, действия адвоката влекут применение мер дисциплинарной ответственности вплоть до прекращения статуса адвоката.

2.3. Иные лица со стороны защиты

В качестве иных лиц выступали прежде всего законные представители несовершеннолетнего подозреваемого (обвиняемого), являвшегося членом преступной группы. Кроме того, к иным лицам могут быть отнесены гражданский ответчик и представитель гражданского ответчика, однако в исследованных нами уголовных делах по высокотехнологичным преступлениям эти лица не фигурировали.

3. Субъекты, осуществляющие правосудие

К таким субъектам нужно отнести судей различных инстанций, в том числе входящих в судебные коллегии. Противодействие расследованию со стороны судей может проявляться на этапе судебного разбирательства, прежде всего при проведении судебного следствия. По-видимому, основными мотивами противоправных действий могут служить коррупционные связи и зависимость судей от председателей судов и органов государственной и муниципальной власти.

Отметим, что вопрос о возможности противодействия расследованию со стороны присяжных заседателей, привлекаемых к судебному разбирательству и вынесению вердикта, но не являющихся участниками уголовного судопроизводства, малоисследован в криминалистической литературе и требует отдельного анализа.

4. Иные участники уголовного судопроизводства

4.1. Свидетели

Достаточно распространенным является противодействие расследованию, осуществляемое свидетелями высокотехнологичного преступления. Соответствующее поведение свидетелей по своему содержанию близко к противодействию со стороны потерпевших. Это связано, на наш взгляд, с влиянием тех же самых мотивов, определяемых двумя группами факторов. Во-первых, нужно выделить факторы, вызванные противоправным воздействием на свидетелей со стороны преступников и связанных с ними лиц: угрозы, психологическое давление, запугивание, боязнь возможной мести преступников и т.п. Во-вторых, это факторы, включающие в себя подкуп, личные служебные, дружеские или криминальные связи с обвиняемыми. Одной из наиболее распространенных форм противодействия со стороны свидетелей является их нежелание участвовать в следственных действиях на этапе предварительного расследования. Кроме того, достаточно распространено стремление избежать участия в судебном разбирательстве уголовного дела, как правило, из-за боязни мести преступников, а также из соображений экономии своего личного времени.

4.2. Специалисты и эксперты

Происходящее стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий приводит к тому, что следователи и оперативные работники, не обладающие необходимыми профессиональными знаниями в этой технически сложной сфере, не могут расследовать современные высокотехнологичные преступления без привлечения специалистов и экспертов. В силу этого, как показал анализ судебной практики, к следственным действиям во всех без исключения случаях привлекаются эксперты и специалисты. Отметим, что по отношению к данным субъектам справедливо утверждение, согласно которому «новые требования, методы и подходы в практике борьбы с киберпреступностью требуют систематического пополнения спе-

²⁶ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/18127> (дата обращения: 08.06.2022).

²⁷ СПС «КонсультантПлюс».

циальных знаний и овладения современными достижениями науки и техники»²⁸. Привлечение экспертов и специалистов обычно проводится в определенных процессуальных формах, прежде всего назначаются компьютерно-технические экспертизы²⁹. Кроме того, практикуется широкое использование непроцессуальных форм, например в виде консультаций, оказываемых специалистами.

Нужно подчеркнуть, что, как показывает изученная нами судебно-следственная практика, заключение по предмету экспертного исследования является одним из самых криминалистически значимых доказательств по делам о высокотехнологичных преступлениях. Такое заключение во многих случаях играло центральную роль в расследовании, в том числе на этапе судебного разбирательства. Например, при совершении преступлений по хищению денежных средств из банкоматов с помощью используемых преступными группами оригинальных программно-аппаратных устройств («скимминг») заключения экспертов о предназначении и использовании этих устройств являлись важнейшей составляющей доказательственной базы по уголовному делу³⁰. Это обстоятельство создает широкие возможности для противодействия расследованию со стороны эксперта. Формой такого противодействия служит подготовка экспертных заключений с умышленно искаженными выводами, при этом следователю крайне сложно выявить такое искажение. Более того, при его выявлении с помощью других экспертиз доказать противо-

действие расследованию крайне затруднительно, потому что искажение выводов, например при исследовании электронно-цифровых следов, может быть объяснено как непредумышленная ошибка эксперта. Такие ошибки могут возникать, например, в результате использования неунифицированных и достаточно спорных методик (что более распространено в частной экспертной деятельности).

Возможности специалиста противодействовать расследованию высокотехнологичных преступлений несколько меньше, чем эксперта, и проявляются в умышленном искажении доказательственной информации при проведении консультаций, при допросах, в письменных заключениях и т.д. Однако с учетом того, что, «оставаясь в большинстве случаев техническим помощником следователя, специалист сегодня является еще и посредником в познавательной деятельности субъектов доказывания»³¹, весьма опасными нужно признать и злоупотребления такого рода.

Полагаем, что мотивы указанной противоправной деятельности у экспертов и специалистов совершенно аналогичны тем, которые были указаны выше: коррупционные связи, подкуп, личные отношения, давление со стороны руководителей и т.д.

4.3. Иные лица, являющиеся участниками уголовного судопроизводства

К таким лицам можно отнести переводчиков и понятых, а также лиц, с которыми заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. От-

²⁸ Лазарева Л. В. О доказывании преступлений в сфере информационных технологий с использованием специальных знаний // Проблемы борьбы с преступностью в условиях цифровизации: теория и практика : сборник научных статей XVIII Междунар. науч.-практ. конференции «Уголовно-процессуальные и криминалистические чтения на Алтае». Вып. XVI / отв. ред. С. И. Давыдов, В. В. Поляков. Барнаул, 2020. С. 149.

²⁹ Россинская Е. Р. Генезис и проблемы развития новых родов и видов судебных экспертиз // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 3. С. 114–121 ; Россинская Е. Р., Шамаев Г. П. Новый раздел криминалистики: криминалистическое исследование компьютерных средств и систем // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2015. Т. 6. № 1. С. 19.

³⁰ Приговор Октябрьского районного суда г. Уфы от 29.09.2014 № 1-/14 1-521/2014 по делу № 1-/14 ; приговор Красногвардейского районного суда г. Санкт-Петербурга от 18.07.2017 № 1-637/2017 по делу № 1-637/2017 ; приговор Московского городского суда от 24.04.2013 № 10-2268/2013 10-2644/2013 по делу № 1-89/2013.

³¹ Лазарева Л. В. Указ. соч. С. 150.

метим, что в исследованных нами делах о высокотехнологичных преступлениях переводчики и понятые воспрепятствования расследованию не оказывали. Соучастники преступлений, привлекавшиеся к процессуальным действиям на основе досудебного соглашения о сотрудничестве, в большинстве случаев значительно способствовали успешному расследованию уголовного дела, в частности выявлению организаторов преступных групп. Формы и мотивы противодействия расследованию с их стороны были такими же, как в случае свидетелей.

«Внешние» субъекты противодействия

1. Работники правоохранительных органов, не являющиеся субъектами уголовного судопроизводства по конкретному уголовному делу

Криминалистически значимая информация, полученная при проведении оперативно-розыскных мероприятий, согласно УПК РФ, не является доказательственной, но «имеет огромное практическое значение для оптимизации расследования»³². В максимальной степени это замечание относится к высокотехнологичным преступлениям, расследование которых практически всегда сопровождается активным привлечением работников, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (прежде всего сотрудников отделов «К», а также ряда других специализированных подразделений). Это привлечение происходит как на этапе проверки сообщения о преступлении, так и при оперативно-розыском сопровождении на этапе предварительного расследования. Кроме того, оперативные работники, как считает О. А. Зеленина, могут проводить «расследование в форме дознания»³³.

В связи с изложенным полагаем, что сотрудники оперативно-розыскных органов выступают в качестве важной группы субъектов противо-

действия расследованию высокотехнологичных преступлений. Такое противодействие может проявляться в умышленном воздействии на криминалистически значимую информацию, получаемую при проведении оперативно-розыскных мероприятий. В частности, это относится к фальсификации результатов оперативно-розыскной деятельности, возможность которой со стороны лиц, уполномоченных на проведение оперативно-розыскных мероприятий, непосредственно указана в ч. 4 ст. 303 УК РФ. В процессе своей деятельности при применении специальных средств и методов оперативные сотрудники могут также оказывать давление и иным образом воздействовать на таких участников уголовного судопроизводства, как потерпевшие, свидетели и подозреваемые.

Представляется, что нужно согласиться с мнением В. К. Гавло, В. Е. Клочко и Д. В. Кима о том, что имеет место определенная неурегулированность в сфере введения оперативно-розыскной информации в процессуальную форму³⁴. Это обстоятельство, на наш взгляд, также способствует противодействию расследованию. Так, введение результатов оперативно-розыскной деятельности в процесс доказывания обычно осуществляется посредством следственных действий, при проведении которых возможны нарушения процессуальных норм и злоупотребления.

Противодействие расследованию возможно и со стороны вышестоящих должностных лиц правоохранительных органов, которые непосредственно не занимаются расследованием по конкретному уголовному делу, но связаны с субъектами расследования за счет совместной работы. Отношения между «внешними» и «внутренними» субъектами в этом случае регулируются «горизонтальными» или «вертикальными» служебными отношениями³⁵. Противодействие расследованию со стороны вышестоящих работников выражается следующим образом: во-первых, в оказании давления на подчиненных лиц; во-вторых, в воздействии на условия

³² Гавло В. К., Клочко В. Е., Ким Д. В. Указ. соч. С. 174.

³³ Зеленина О. А. Указ. соч. С. 242.

³⁴ Гавло В. К., Клочко В. Е., Ким Д. В. Указ. соч. С. 175.

³⁵ Головина Е. В. Указ. соч. С. 89–95.

проводимого расследования (например, путем препятствования в проведении следственных действий, необоснованной замены следователя и т.д.).

2. Лица, связанные с обвиняемыми (подсудимыми)

В противодействии расследованию во многих случаях принимают участие лица, состоящие в разнообразных связях с подозреваемыми (обвиняемыми). Такие связи могут иметь под собой родственную, этническую, служебную, дружескую или иную основу. В качестве мотивов противодействия выступают личные или корыстные соображения.

При высокотехнологичных преступлениях противоправная деятельность лиц, связанных с преступниками, может достигать большой активности и быть весьма опасной по своим последствиям. В случае если сам обвиняемый находится под стражей, именно деятельность этих лиц становится доминирующей в организации противодействия расследованию. Это проявляется в оказании давления на свидетелей и потерпевших, искажении обстоятельств преступления, например путем создания ложного алиби, в воздействии на субъектов расследования путем подкупа (дача взятки) или запугивания и т.д.

3. Руководители органов власти

Руководители органов государственной и муниципальной власти не могут непосредственно влиять на получение и исследование криминалистически значимой информации, а также на условия, в которых проводится расследование. В то же время они обладают значительными иными возможностями, которые могут быть реализованы путем оказания противоправного воздействия как на субъектов расследования (следователей, прокуроров, судей, экспертов),

так и на руководителей правоохранительных органов, в подчинении у которых находятся эти субъекты. Мотивы, которыми руководствуются представители данной группы «внешних» субъектов противодействия, включают в себя карьерные и другие личные соображения, участие в совместной коррупционной деятельности и т.д.

4. Работники СМИ

В ряде криминалистических исследований высказывалась точка зрения, что сотрудники средств массовой информации также могут быть вовлечены в создание общественного мнения, благоприятного для лиц, совершивших преступление³⁶. Такие действия могут затруднить законную деятельность сотрудников правоохранительных органов, кроме того, они будут воздействовать на потерпевших и свидетелей. Формирование определенной общественной позиции через средства массовой информации с целью воспрепятствования расследованию обычно осуществляется путем подготовки заказных публикаций. Среди исследованных нами судебно-следственных материалов, относящихся к расследованию высокотехнологичных преступлений, такие случаи не были выявлены.

В заключение отметим, что предложенная в работе классификация субъектов противодействия расследованию высокотехнологичных преступлений не является исчерпывающей, а приведенная классификационная схема может дополняться и расширяться. Эта схема может применяться не только для высокотехнологичных преступлений, но и для других видов преступных деяний. Рассмотренная криминалистическая классификация может быть использована в практической деятельности правоохранительных органов для более эффективной нейтрализации противодействия расследованию, что положительным образом скажется на достижении целей уголовного судопроизводства.

³⁶ Веренич И. В. Понятие и формы использования специальных знаний при выявлении противодействия расследованию преступлений // Уголовное производство: процессуальная теория и криминалистическая практика : сборник материалов VII Международной науч.-практ. конференции, 25–25 апреля 2019 г., г. Симферополь — Алушта / отв. ред. М. А. Михайлов, Т. В. Омельченко. Симферополь, 2019. С. 15–18.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Азарова Е. С.* Проблемы борьбы с организованным противодействием раскрытию и расследованию преступлений : дис. ... д-ра юрид. наук. — Волгоград, 2006. — 30 с.
2. *Бабеева Э. У.* Основы криминалистической теории преодоления противодействия уголовному преследованию : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2006. — 45 с.
3. *Белкин Р. С.* Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. От теории — к практике. — М. : Юридическая литература, 1988. — 304 с.
4. *Белкин Р. С.* Курс криминалистики : учебное пособие для вузов : в 3 т. Т. 3. — 3-е изд., доп. — М., 2001. — 396 с.
5. *Бибиков А. А.* Противодействие расследованию преступлений как объект изучения криминалистики // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. — 2017. — № 2-2. — С. 49–58.
6. *Веренич И. В.* Понятие и формы использования специальных знаний при выявлении противодействия расследованию преступлений // Уголовное производство: процессуальная теория и криминалистическая практика : сборник материалов VII Международной науч.-практ. конференции, 25–25 апреля 2019 г., г. Симферополь — Алушта / отв. ред. М. А. Михайлов, Т. В. Омельченко. — Симферополь, 2019. — С. 15–18.
7. *Веренич И. В.* Преодоление противодействия расследованию преступлений. Прокурор как субъект противодействия расследованию преступлений // Право и государство: теория и практика. — 2021. — № 11 (203). — С. 292–296.
8. *Волынский А. Ф., Лавров В. П.* Организованное противодействие раскрытию и расследованию преступлений (проблемы теории и практики) // Организованное противодействие раскрытию и расследованию преступлений и меры по его нейтрализации : материалы науч.-практ. конференции (г. Руза, 29–30 октября 1996 г.). — М., 1997. — С. 93–99.
9. *Гавло В. К., Ключко В. Е., Ким Д. В.* Судебно-следственные ситуации: психолого-криминалистические аспекты : монография / под ред. проф. В. К. Гавло. — Барнаул : Изд-во Алтайского университета, 2006. — 226 с.
10. *Гармаев Ю. П.* Незаконная деятельность адвокатов в уголовном судопроизводстве. Средства предупреждения и нейтрализации. — М. : Юрлитинформ, 2010. — 439 с.
11. *Головина Е. В.* Субъекты противодействия расследованию должностных преступлений // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. — 2017. — № 3-2. — С. 89–95.
12. *Зеленина О. А.* Сущность категории «участник уголовного судопроизводства» в науке уголовно-процессуального права // Общество и право. — 2010. — № 4 (31). — С. 238–245.
13. *Зеленский В. Д.* Теоретические вопросы организации расследования преступлений : монография. — Краснодар : КубГАУ, 2011. — 156 с.
14. *Кардашевская М. В., Тишутина И. В.* Противодействие расследованию преступлений и меры по его преодолению (к вопросу об учебном курсе и его преподавании) // Вестник Московского университета МВД России. — 2012. — № 4. — С. 112–117.
15. *Князьков А. С.* Тактико-криминалистические задачи расследования следственно-оперативной группой многоэпизодной преступной деятельности // Вестник Томского государственного университета. — 2018. — № 426. — С. 238–242.
16. *Косынкин А. А.* Преодоление противодействия расследованию преступлений в сфере компьютерной информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2012. — 23 с.
17. Криминалистика : учебник для вузов / под ред. Р. С. Белкина. — М. : Норма, 2001. — 990 с.

18. *Кудрявцев Д. С.* Субъекты противодействия раскрытию и расследованию преступлений в Республике Беларусь // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки — 2017. — № 2-2. — С. 96–104.
19. *Лазарева Л. В.* О доказывании преступлений в сфере информационных технологий с использованием специальных знаний // Проблемы борьбы с преступностью в условиях цифровизации: теория и практика : сборник научных статей XVIII Междунар. науч.-практ. конференции «Уголовно-процессуальные и криминалистические чтения на Алтае». Вып. XVI / отв. ред. С. И. Давыдов, В. В. Поляков. — Барнаул : Изд-во Алтайского университета, 2020. — С. 149–152.
20. *Лонерт Н. Р.* Понятия должностного преступления // Юрист-Правоведъ. — 2007. — № 5. — С. 47–49.
21. *Петрова А. Н.* Противодействие расследованию, криминалистические и иные меры его преодоления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2000. — 25 с.
22. *Погодин С. Б.* Особенности расследования преступлений в сфере компьютерной информации // Российский следователь. — 2004. — № 7. — С. 6–9.
23. *Россинская Е. Р.* Генезис и проблемы развития новых родов и видов судебных экспертиз // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — № 3. — С. 114–121.
24. *Россинская Е. Р., Шамаев Г. П.* Новый раздел криминалистики: криминалистическое исследование компьютерных средств и систем // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2015. — Т. 6. — № 1. — С. 19.
25. *Сафронов А. Ю.* Расследование фальсификации доказательств по уголовному делу и результатов оперативно-розыскной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2020. — 263 с.
26. *Смолькова И. В.* Участники уголовного судопроизводства с неопределенным процессуальным статусом // Известия Байкальского государственного университета. — 2017. — Т. 27. — № 2. — С. 205–210.
27. *Тишутина И. В.* Преодоление противодействия расследованию организованной преступной деятельности (организационные, правовые и тактические основы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2013. — 47 с.
28. *Хараев А. А.* Преодоление противодействия расследованию преступлений против собственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2005. — 29 с.
29. *Эксархопуло А. А.* Специальные познания и их применение в исследовании материалов уголовного дела. — СПб. : Изд. дом С.-Петербург. гос. ун-та, Изд-во юрид. факультета СПбГУ, 2005. — 280 с.
30. *Яблоков Н. П., Князьков А. С.* Этапность как метод структурирования предварительного следствия и повышения уровня его организации // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. — 2012. — № 1. — С. 3–18.

Материал поступил в редакцию 11 июля 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Azarova E. S. Problemy borby s organizovannym protivodeystviem raskrytiyu i rassledovaniyu prestupleniy: dis. ... d-ra yurid. nauk. — Volgograd, 2006. — 30 s.
2. Babaeva E. U. Osnovy kriminalisticheskoy teorii preodoleniya protivodeystviya ugolovnomu presledovaniyu: dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2006. — 45 s.
3. Belkin R. S. Kriminalistika: problemy, tendentsii, perspektivy. Ot teorii — k praktike. — M.: Yuridicheskaya literatura, 1988. — 304 s.
4. Belkin R. S. Kurs kriminalistiki: uchebnoe posobie dlya vuzov: v 3 t. T. 3. — 3-e izd., dop. — M., 2001. — 396 s.
5. Bibikov A. A. Protivodeystvie rassledovaniyu prestupleniy kak obekt izucheniya kriminalistiki // Izvestiya Tulsogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki. — 2017. — № 2-2. — S. 49–58.

6. Verenich I. V. Ponyatie i formy ispolzovaniya spetsialnykh znaniy pri vyavlenii protivodeystviya rassledovaniyu prestupleniy // Ugolovnoe proizvodstvo: protsessualnaya teoriya i kriminalisticheskaya praktika: sbornik materialov VII Mezhdunarodnoy nauch.-prakt. konferentsii, 25–25 aprelya 2019 g., g. Simferopol — Alushta / otv. red. M. A. Mikhaylov, T. V. Omelchenko. — Simferopol, 2019. — S. 15–18.
7. Verenich I. V. Preodolenie protivodeystviya rassledovaniyu prestupleniy. Prokuror kak subekt protivodeystviya rassledovaniyu prestupleniy // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. — 2021. — № 11 (203). — S. 292–296.
8. Volynskiy A. F., Lavrov V. P. Organizovannoe protivodeystvie raskrytiyu i rassledovaniyu prestupleniy (problemy teorii i praktiki) // Organizovannoe protivodeystvie raskrytiyu i rassledovaniyu prestupleniy i mery po ego neytralizatsii: materialy nauch.-prakt. konferentsii (g. Ruza, 29–30 oktyabrya 1996 g.). — M., 1997. — S. 93–99.
9. Gavlo V. K., Klochko V. E., Kim D. V. Sudebno-sledstvennyye situatsii: psikhologo-kriminalisticheskie aspekty: monografiya / pod red. prof. V. K. Gavlo. — Barnaul: Izd-vo Altayskogo universiteta, 2006. — 226 s.
10. Garmaev Yu. P. Nezakonnaya deyatel'nost advokатов v ugolovnom sudoproizvodstve. Sredstva preduprezhdeniya i neytralizatsii. — M.: Yurлитinform, 2010. — 439 s.
11. Golovina E. V. Subekty protivodeystviya rassledovaniyu dolzhnostnykh prestupleniy // Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki. — 2017. — № 3-2. — S. 89–95.
12. Zelenina O. A. Sushchnost' kategorii «uchastnik ugolovnogo sudoproizvodstva» v nauke ugolovno-protsessualnogo prava // Obshchestvo i pravo. — 2010. — № 4 (31). — S. 238–245.
13. Zelenskiy V. D. Teoreticheskie voprosy organizatsii rassledovaniya prestupleniy: monografiya. — Krasnodar: KubGAU, 2011. — 156 s.
14. Kardashevskaya M. V., Tishutina I. V. Protivodeystvie rassledovaniyu prestupleniy i mery po ego preodoleniyu (k voprosu ob uchebnom kurse i ego prepodavanii) // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. — 2012. — № 4. — S. 112–117.
15. Knyazkov A. S. Taktiko-kriminalisticheskie zadachi rassledovaniya sledstvenno-operativnoy gruppy mnogoepizodnoy prestupnoy deyatel'nosti // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2018. — № 426. — S. 238–242.
16. Kosynkin A. A. Preodolenie protivodeystviya rassledovaniyu prestupleniy v sfere kompyuternoy informatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Saratov, 2012. — 23 s.
17. Kriminalistika: uchebnik dlya vuzov / pod red. R. S. Belkina. — M.: Norma, 2001. — 990 s.
18. Kudryavtsev D. S. Subekty protivodeystviya raskrytiyu i rassledovaniyu prestupleniy v Respublike Belarus // Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki — 2017. — № 2-2. — S. 96–104.
19. Lazareva L. V. O dokazyvanii prestupleniy v sfere informatsionnykh tekhnologiy s ispolzovaniem spetsialnykh znaniy // Problemy borby s prestupnostyu v usloviyakh tsifrovizatsii: teoriya i praktika: sbornik nauchnykh statey XVIII Mezhdunar. nauch.-prakt. konferentsii «Ugolovno-protsessualnye i kriminalisticheskie chteniya na Altae». Vyp. XVI / otv. red. S. I. Davydov, V. V. Polyakov. — Barnaul: Izd-vo Altayskogo universiteta, 2020. — S. 149–152.
20. Lonert N. R. Ponyatiya dolzhnostnogo prestupleniya // Yurist-Pravoved. — 2007. — № 5. — S. 47–49.
21. Petrova A. N. Protivodeystvie rassledovaniyu, kriminalisticheskie i inye mery ego preodoleniya: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Volgograd, 2000. — 25 s.
22. Pogodin S. B. Osobennosti rassledovaniya prestupleniy v sfere kompyuternoy informatsii // Rossiyskiy sledovatel. — 2004. — № 7. — S. 6–9.
23. Rossinskaya E. R. Genezis i problemy razvitiya novykh rodov i vidov sudebnykh ekspertiz // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA). — 2014. — № 3. — S. 114–121.
24. Rossinskaya E. R., Shamaev G. P. Novyy razdel kriminalistiki: kriminalisticheskoe issledovanie kompyuternykh sredstv i sistem // Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava). — 2015. — T. 6. — № 1. — S. 19.

25. Safronov A. Yu. Rassledovanie falsifikatsii dokazatelstv po ugovolnomu delu i rezultatov operativno-rozysknoy deyatel'nosti: dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2020. — 263 s.
26. Smolkova I. V. Uchastniki ugovol'nogo sudoproizvodstva s neopredelennym protsessualnym statusom // Izvestiya Baykalskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2017. — T. 27. — № 2. — S. 205–210.
27. Tishutina I. V. Preodolenie protivodeystviya rassledovaniyu organizovannoy prestupnoy deyatel'nosti (organizatsionnye, pravovye i takticheskie osnovy): avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2013. — 47 s.
28. Kharaev A. A. Preodolenie protivodeystviya rassledovaniyu prestupleniy protiv sobstvennosti: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Krasnodar, 2005. — 29 s.
29. Eksarkhopulo A. A. Spetsialnye poznaniya i ikh primenenie v issledovanii materialov ugovol'nogo dela. — SPb.: Izd. dom S.-Peterburg. gos. un-ta, Izd-vo yurid. fakulteta SPbGU, 2005. — 280 s.
30. Yablokov N. P., Knyazkov A. S. Etapnost kak metod strukturirovaniya predvaritel'nogo sledstviya i povysheniya urovnya ego organizatsii // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11, Pravo. — 2012. — № 1. — S. 3–18.

Жертвы преступлений транснациональных террористических организаций

Аннотация. Издание книги, содержащей статистические данные о жертвах терроризма, имеет важное значение не только для исследования и анализа терроризма и стратегий реагирования на него, но и для поддержки жертв терроризма. Одна из целей инициирования такого издания на Западе («Белой и черной книги терроризма в Европе») как раз заключается в том, чтобы подтолкнуть к принятию специального европейского закона об оказании помощи жертвам терроризма. В работе поддерживается издание подобной книги и в России, которая сама на протяжении многих лет остается мишенью для транснациональных террористических организаций, прежде всего так называемого «Исламского государства», запрещенного на территории РФ. Работа содержит характеристику жертв преступлений «Исламского государства», причем жертв не только его террористических атак, но и иных преступлений, среди которых следует особо отметить преступление геноцида. Принятие и реализация программ психологической и иной помощи жертвам терроризма в государствах Западной Европы делает актуальным принятие мер поддержки в отношении указанных лиц также в России. Среди таких мер — разработка и принятие федерального закона о поддержке жертв терроризма.

Ключевые слова: терроризм; транснациональные террористические организации; преступность террористических организаций; криминология; Белая и черная книга терроризма; жертвы преступлений; психологическая реабилитация; геноцид; дети как жертвы преступлений; закон о помощи жертвам терроризма.

Для цитирования: Кочои Р. С. Жертвы преступлений транснациональных террористических организаций // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 2. — С. 193–200. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.193-200.

Victims of Transnational Terrorist Organizations Crimes

Ron S. Kochoi, Postgraduate Student, Department of Criminology and Penal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
morekhod2016@yandex.ru

Abstract. The publication of a book containing statistics on the victims of terrorism is essential for not only the study and analysis of terrorism and strategies to respond to it, but also for the support of victims of terrorism. One of the goals of initiating such a publication in the West («White and Black Book of Terrorism in Europe») is precisely to propel forward the adoption of a special European law on assistance to victims of terrorism. The paper supports the publication of a similar book in Russia, which itself has been a target for transnational terrorist organizations for many years, primarily the so-called Islamic State (hereinafter referred to as IS, ISIS), banned on the territory of

© Кочои Р. С., 2023

* Кочои Рон Самвелович, аспирант кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
morekhod2016@yandex.ru

the Russian Federation. The paper contains a description of the victims of the ISIS crimes, and the victims of not only its terrorist attacks, but also other crimes, among which the crime of genocide should be especially noted. The adoption and implementation of programs of psychological and other assistance to victims of terrorism in the states of Western Europe makes it relevant to take support measures in relation to these persons also in Russia. Among such measures is the development and adoption of a federal law on support for victims of terrorism.

Keywords: terrorism; transnational terrorist organizations; criminality of terrorist organizations; criminology; white and black book of terrorism; victims of crime; psychological rehabilitation; genocide; children as victims of crime; law on assistance to victims of terrorism.

Cite as: Kochoi RS. Zherty prestupleniy transnatsionalnykh terroristicheskikh organizatsiy [Victims of Transnational Terrorist Organizations Crimes]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(2):193-200. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.147.2.193-200. (In Russ., abstract in Eng.).

Объявляя летом 2019 г. о том, что ООН планирует проведение через год первой в истории международной конференции жертв терактов, Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш заявил: «Жертвы терактов противопоставляют свой личный человеческий опыт тому извращенному посылу, который пытаются донести до людей террористы и экстремисты». Он призвал прислушаться к голосам пострадавших, оказать им поддержку и обеспечить соблюдение их прав. «Только так мы можем справиться с долгосрочными последствиями действий террористов», — подчеркнул глава ООН¹.

Обращаясь к статистике преступных посягательств террористических организаций, следует особо отметить издание под названием «Белая и черная книга терроризма в Европе»², содержащее, по нашему мнению, достаточно полную характеристику жертв указанных посягательств. Инициатором подготовки издания является испанский депутат Европейского парламента, психолог по образованию Майте Пагазауртундуа-Руис (Maite Pagazaurtundúa-Ruiz), которая сама потеряла брата во время атаки баскской террористической организации ETA. По заявлению евродепутата, с изданием данной книги она надеется на принятие «специального европейского закона об оказании помощи жертвам терроризма»³.

Полагаем, что издание подобной книги крайне важно и в России. В первую очередь потому, что Россия сама на протяжении многих лет является объектом террористических атак. Кроме того, такая книга предоставит специалистам, в том числе криминологам, уникальную возможность исследования и анализа терроризма и стратегий реагирования, уделяя особое внимание организационным, финансовым и пространственным моделям террористической деятельности, а также мерам поддержки жертв этой деятельности.

Согласно «Белой и черной книге терроризма в Европе», с 2000 по 2018 г. террористы совершили нападения в 15 странах Европейского Союза, в ходе которых погибли 753 человека. Еще 1 115 граждан Евросоюза погибли от рук террористов в 30 странах мира за пределами ЕС.

На территории Испании погибли 268 человек, во Франции — 263, в Великобритании — 121, в Бельгии — 40, в Германии — 29. Самый кровавый теракт в Европе произошел в Мадриде 11 марта 2004 г., тогда погибли 192 человека. В Париже в ноябре 2015 г. погиб 151 человек, в Ницце в июле 2016 г. — 86.

На территории государств, не входящих в ЕС, больше всего граждан ЕС погибло в Афганистане — 640 человек, в Тунисе — 63, в Индонезии — 56.

¹ Генсек ООН: злоупотребление властью — одна из причин терроризма // URL: <https://news.un.org/ru/story/2019/07/1359121> (дата обращения: 26.08.2022).

² White and Black Paper on Terrorism in Europe // URL: <https://mf-cdn.index.hu/kulfold/terrorismblackwhite.pdf> (дата обращения: 01.08.2022).

³ MEP Calls for Specific Legislation for Terrorism Victims // URL: <https://europediplomatic.com/tag/maite-pagazaurtundua/> (дата обращения: 01.09.2022).

Если на европейской территории погибли 212 испанцев, 198 французов, 94 британца и 16 немцев, то за пределами ЕС наибольшее число погибших его граждан составили британцы — 492 человека, французы — 181 человек, немцы — 89 человек и испанцы — 49 человек.

Среди погибших 74 % мужчин, средний возраст погибших — 35 лет. 369 человек погибли в результате суицидальных атак.

Из 1 868 граждан стран ЕС:

1 703 (более 91 %) погибли в результате актов исламистского терроризма;

111 (5 %) — в результате терактов националистов;

14 — в результате терактов крайне правых радикалов;

13 — в результате терактов ультралевых;

27 — в результате терактов, совершенных «по неизвестным мотивам».

Больше всего граждан государств ЕС (на территории самого ЕС и за его пределами) погибло в 2015 г. — 204 человек и 2016 г. — 181 человек (до этого «рекордным» был 2004 г.: тогда было убито 202 человека). Но уже в 2018 г. погибших было 24 человека. Это означает, что меры, принятые европейскими государствами как в отдельности, так и в рамках ЕС, приносят результаты.

Из приведенной статистики следует, что абсолютное большинство жертв атак террористов (91 %) — это жертвы атак организаций религиозного характера, а точнее — запрещен-

ного во многих государствах мира, в том числе в России, транснационального «террористического монстра» (как его окрестили европейские и американские исследователи), крупнейшей террористической организации современности, называющей себя «Исламским государством» (далее — ИГ, ИГИЛ)⁴.

Главные жертвы ИГ — безусловно, лица, не исповедующие ислам, затем — лица, исповедующие ислам, но не сунниты, а также сунниты, но не разделяющие салафизм⁵. Очевидно, среди первых — это христиане и езиды (этническая и религиозная группа, составляющая большинство населения округа Синджар Республики Ирак)⁶. Религиозные меньшинства (христиане) на территориях, подконтрольных ИГ, облагаются налогами. Так, в обращении, прочитанном в мечети захваченного иракского города Мосула в 2014 г., ИГ призывало христиан принять ислам, платить налог или умереть, в случае если они не покинут этот город. «Мы предлагаем им три возможности: ислам, договор, включающий плату налога, а если они откажутся, у нас для них есть меч», — говорилось в заявлении ИГ⁷.

«ИГ продолжает уничтожать религиозные меньшинства. Боевики уничтожают езидов, потому что они езиды, христиан — потому что они христиане, шиитов — потому что они шииты», — заявил в апреле 2016 г. госсекретарь США Джон Керри. По его словам, «ИГ несет ответственность за религиозный геноцид»⁸ (выделено нами. — Р. К.). Однако, когда мы гово-

⁴ См. об этом: Кочои Р. С. «Исламское государство»: от терроризма к геноциду // Журнал российского права. 2014. № 12 (216). С. 61–72.

⁵ Направление мусульманской мысли, призывающее ориентироваться на пример Пророка, его сподвижников и праведных предков (ас-салаф ас-салихин). В XVIII в. идеи салафизма легли в основу арабийского движения ваххабитов. На рубеже XIX–XX вв. доктрина салафизма использовалась египетскими исламскими реформаторами, движением «братьев-мусульман», индийскими фараидитами и другими религиозно-политическими движениями (Али-заде А. А. Исламский энциклопедический словарь. М. : Ансар, 2007. 400 с. ISBN 5-98443-025-8).

⁶ На Западе зафиксированы теракты исламистов против приверженцев не только этих, но и других религий. (см., например: МИД Индии расценивает взрыв в немецком Эссене как теракт // URL: <https://ria.ru/20160422/1417145830.html> (дата обращения: 07.08.2022)).

⁷ Откуда у «Исламского государства» деньги? // URL: https://www.bbc.com/russian/international/2015/11/151117_where_does_is_get_money (дата обращения: 10.08.2022).

⁸ Керри обвинил ИГ в геноциде религиозных меньшинств // URL: <https://ria.ru/20160427/1420957887.html> (дата обращения: 08.08.2022).

рим о религиозном геноциде, следует иметь в виду, что в качестве объекта такого геноцида, по нашему мнению, основанному на многочисленных исследованиях как международных, так и иностранных специалистов, могут быть рассмотрены только езиды.

Одно из серьезных исследований езидов как жертв преступлений ИГ было проведено в конце 2015 г. коллективом авторов Лондонской школы экономических и политических наук (The London School of Economics and Political Science, LSE)⁹. Их «полевые исследования» путем опроса случайной выборки из 1 300 перемещенных семей показали ужасающую картину насилия и террора в Ираке. Исследование представило доказательства того, что «Исламское государство» убило или похитило около 9 900 езидов в течение нескольких дней в августе 2014 г., что составляет примерно 2,5 % всего езидского населения северо-иракского округа Синджар на момент нападения.

Из этого общего числа примерно 3 100 езидов были убиты, причем почти половина из них была расстреляна, обезглавлена или сожжена заживо, а остальные жертвы умерли от нехватки воды и еды или травм во время осады исламистами горы Синджар (куда езиды устремились после захвата террористами населенного ими одноименного города). По оценкам исследователей, было похищено 6 800 езидов, причем на момент опроса более одной трети всё еще числились пропавшими без вести. В сообщениях беглецов задокументированы пытки, сексуальное рабство и насильственное обращение в ислам после похищения.

Исследователи обнаружили, что езиды становились жертвами террористов независимо от возраста и пола, но несоразмерно страдали дети. Дети были среди тех, кто погиб на горе

Синджар во время осады ИГИЛ в начале августа 2014 г., и у них было гораздо меньше шансов убежать из плена после похищения террористами по сравнению с взрослыми.

Авторы исследования предположили, что их анализ, скорее всего, не учитывает фактические потери от убийств и похищений среди тех семей, все члены которых были схвачены или убиты, когда никто из выживших не мог сообщить о них.

Самая известная жертва террористов — Надия Мурад, которая в августе 2014 г. была захвачена вместе с другими 7 000 девушек и женщин в плен ИГ. В ноябре 2014 г. ей удалось сбежать. В октябре 2016 г. Наде Мурад была присуждена премия имени Вацлава Гавела в области прав человека и премия Европарламента «За свободу мысли» имени Андрея Сахарова. Она активно отстаивает права жертв преступлений террористов, особенно женщин, попавших в рабство к боевикам ИГ. Во время выступления в Осло на церемонии вручения ей Нобелевской премии мира за 2018 г. она выразила признательность всем тем государствам, которые признали геноцид в отношении езидов, и призвала мировое сообщество к расследованию преступлений террористов. «На деньги, которые я получила с Нобелевской премией мира, я построю больницу в городе Синджар, чтобы помогать больным людям, особенно вдовам и женщинам, подвергшимся сексуальному насилию со стороны боевиков ИГ», — заявила Надя Мурад¹⁰.

Следует отметить, что отношение к людям другой веры со стороны ИГ всегда было крайне жестоким. Так, 12 декабря 2014 г. глава англиканской церкви в Багдаде сообщил о том, что в Ираке боевики ИГ обезглавили четверых подростков в возрасте около 15 лет, исповедующих христианство. Они были казнены за отказ

⁹ *Cetorelli V., Sasson I., Shabila N., Burnham G.* Mortality and kidnapping estimates for the Yazidi population in the area of Mount Sinjar, Iraq, in August 2014: A retrospective household survey (Published: May 9, 2017) // URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002297> ; Documenting Genocide: survey evidence on ISIS violence against Yazidis // URL: <https://www.lse.ac.uk/lse-player?id=3686> (дата обращения: 01.09.2022).

¹⁰ Nobel laureate Murad to build hospital in her hometown in Iraq // URL: www.reuters.com/article/us-iraq-murad-sinjar/nobel-laureate-murad-to-build-hospital-in-her-hometown-in-iraq-idUSKBN1OD2RD?il=0 (дата обращения: 27.08.2022).

отречься от своей веры и принять ислам¹¹. Насилие в отношении христиан вызвало их бегство в страны Запада¹². Еще до начала вторжения ИГ в Сирию, по данным патриарха Мелькитской грекокатолической церкви Сирии Григория III Лахама, 450 тыс. прихожан различных христианских деноминаций из 1,75 млн проживавших в Сирии были вынуждены переселиться или покинуть эту страну¹³.

Правда, и к своим нарушителям норм шариата террористы не проявляли особой терпимости. В декабре 2014 г. на западе Сирии боевики ИГ обезглавили четырех мусульман за «оскорбление всемогущего Аллаха». Казнь устроила «Исламская полиция» — входящая в ИГ структура. Еще одна похожая казнь состоялась 8 декабря. Тогда боевики обезглавили мужчину в одном из городов на севере страны¹⁴. В докладе Комитета ООН по правам ребенка, обнародованном в феврале 2015 г., также сообщалось «о нескольких случаях массовой казни мальчиков: их обезглавливали либо хоронили заживо»¹⁵.

Вообще, следует обратить внимание, дети составляют значительную часть жертв террористов. «“Исламское государство” делает из детей смертников, предварительно похищая их и превращая в сексуальных рабов», — говорилось в обнародованном 4 февраля 2015 г. докладе Комитета ООН по правам ребенка. В нем подчеркивалось, что группировка отличается особой жестокостью, зачастую используя детей с ограниченными возможностями, бездомных,

беженцев, сирот. Дети — в том числе инвалиды и имеющие психические отклонения — используются боевиками в качестве смертников, а также в качестве «живого щита» во время американских бомбардировок.

В январе 2016 г. агентство «Рейтер» привело статистику по вербовке детей в ряды ИГ. Согласно этим данным, в 2015 г. террористам удалось привлечь на свою сторону почти 2 000 несовершеннолетних. Около 50 из них прошли обучение в качестве смертников и погибли в ходе исполнения терактов. По сведениям сирийских правозащитников, исламисты обращаются с детьми жестоко: например, за дезертирство их ожидает такая же кара, как и взрослых боевиков, — смертная казнь¹⁶.

По данным, которые приводит Центр по борьбе с терроризмом (США)¹⁷, за год (с января 2015 г. по январь 2016 г.) количество детей-смертников в рядах ИГИЛ выросло вдвое. В Центре подсчитали, что за это время в боях погибло 89 детей. «Полученные данные свидетельствует о том, что число детей и подростков, привлеченных ИГИЛ для военных операций, возросло в три раза и продолжает расти с огромной скоростью», — говорится в отчете. Больше половины детей погибли в Ираке, 36 % — в Сирии, а остальные были убиты в Йемене, Ливии и Нигерии. Большинство из них классифицировали как подростков, однако некоторые полагают, что среди них были дети и в возрасте до 12 лет. Из 89 смертных случаев 39 % детей-смертников

¹¹ ISIS savages behead four children: Christian leader // URL: <https://nypost.com/2014/12/12/christian-leader-isis-savages-behead-four-children/> (дата обращения: 28.07.2022).

¹² См. об этом: Вытеснят ли христиан с Ближнего Востока? // URL: https://www.bbc.com/russian/international/2015/04/150415_middle_east_christians; Папа Франциск осудил молчание по поводу убийств христиан // URL: https://www.bbc.com/russian/international/2015/04/150404_francis_christians_killing (дата обращения: 12.08.2022).

¹³ Патриарх: христиане Сирии бегут из своих домов // URL: https://www.bbc.com/russian/society/2013/10/131016_syria_christians_escape (дата обращения: 12.08.2022).

¹⁴ Исламисты в Сирии обезглавили четырех человек за богохульство // URL: <https://lenta.ru/news/2014/12/13/blasphemy/> (дата обращения: 28.07.2022).

¹⁵ URL: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/IRQ/INT_CRC_STA_IRQ_19299_E.pdf (дата обращения: 28.07.2022).

¹⁶ В рядах «Исламского государства» нашли полторы тысячи детей-смертников // URL: <https://lenta.ru/news/2016/08/03/child/> (дата обращения: 16.08.2022).

¹⁷ Combating Terrorism Center // URL: <https://ctc.westpoint.edu/> (дата обращения: 01.09.2022).

погибло в заминированных автомобилях и грузовиках, 33 % — в боях. Около 4 % детей окончили жизнь самоубийством. Еще 18 % погибли в операциях, во время которых группы взрослых бойцов атаковали вражеские позиции, а детей использовали в качестве смертников¹⁸.

О похищении езидских детей, обращении их в ислам и военной подготовке в качестве «детенышей халифата» в тренировочных лагерях ИГ в Сирии сообщали также очевидцы. В одном таком лагере, откуда сбежали двое езидских мальчиков 14 и 16 лет, предположительно могли находиться около 120 подростков в возрасте от 8 лет¹⁹. В целом же, как заявили в августе 2016 г. в Управлении по делам похищенных езидов Ирака, ИГ подготовило более 1,4 тыс. детей-смертников из числа езидов для совершения терактов²⁰. Есть информация о том, что террористы заставляли воевать езидских подростков, удерживая в заложниках их матерей²¹.

Таким образом, серьезной криминологической проблемой становится предупреждение террористических актов и других насильственных преступлений уже со стороны самих жертв посягательств ИГ, превращенных насильно или обманным путем еще в детском возрасте в адептов (а по сути — фанатиков) радикальных течений ислама.

Безусловно, жертвы терроризма нуждаются в разработке мер по их возвращению в общество. В частности, иракский Закон о выживших езидках [женщинах], принятый 1 марта 2021 г., признает преступления, совершенные ИГИЛ против женщин и девочек из меньшинств ези-

дов, шабаков, шиитов (туркмены), христиан, включая похищение людей, сексуальное порабощение, принудительные браки, беременность и аборт, геноцидом и преступлениями против человечества. Закон предусматривает компенсацию оставшимся в живых, а также меры по их реабилитации и реинтеграции в общество и предупреждению подобных преступлений в будущем. Кроме того, он предусматривает социальные выплаты, предоставление земли, жилья и образования, а также квоты на трудоустройство в государственном секторе.

Данный Закон можно считать частью переходного правосудия, под которым понимается набор практик для примирения и восстановления справедливости в дополнение к традиционной судебной системе. Оно применяется в странах, переживших массовые нарушения права человека, самым известным является пример Южно-Африканской Республики после апартеида²².

Эксперты ООН приветствовали принятие Ираком закона о возмещении ущерба женщинам и девочкам, пережившим зверства, совершенные ИГИЛ. Однако, как заявила специальный докладчик по вопросу о правах человека и внутренне перемещенных лиц Сесилия Хименес-Дамари (Cecilia Jimenez-Damary), необходимо сделать больше для детей, рожденных в результате изнасилования боевиками ИГИЛ. В частности, матери часто сталкиваются с препятствиями при регистрации этих детей из-за отсутствия отца, а их дети не принимаются в общины, ставшие объектом преступлений исламистов²³.

¹⁸ ИГИЛ делает ставку на детей-смертников // URL: <https://iz.ru/news/604758> (дата обращения: 16.08.2022).

¹⁹ ИГ в Ираке: как езидских подростков учат убивать // URL: <https://www.bbc.com/russian/features-39217175?SThisFB> (дата обращения: 16.08.2022). См. также: Девочек игиловцы превращают в секс-рабынь, а мальчиков — в террористов // URL: <https://smotrim.ru/article/1691479> (дата обращения: 16.08.2022).

²⁰ В ИГИЛ подготовили более 1,4 тысячи детей-смертников // URL: https://aif.ru/society/safety/v_igil_podgotovili_bolee_1_4_tysyachi_detey-smertnikov (дата обращения: 16.08.2022).

²¹ ИГИЛ заставляет воевать подростков, удерживая в заложниках их матерей // URL: <http://google.com/newsstand/s/CBIwkoW87zQ> (дата обращения: 02.06.2017).

²² «Геноцид, который не должен быть забыт». Езиды в Ираке хоронят жертв джихадистов ИГ // URL: <https://www.bbc.com/russian/news-55973789> (дата обращения: 22.08.2022).

²³ См. об этом также: Yazidi women raped as ISIS slaves face brutal homecoming choice: Give up their child or stay away // URL: https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/yazidi-women-raped-as-isis-slaves-

Специальный докладчик ООН также призвала международное сообщество оказать поддержку программам и инициативам, ориентированным на жертв в Ираке, которые способствуют осуществлению упомянутого Закона, в том числе путем содействия социальной сплоченности и примирению в поддержку долговременных решений для внутренне перемещенных лиц²⁴.

Однако следует подчеркнуть, что наиболее действенные программы и инициативы по оказанию психологической поддержки и решению иных проблем жертв преступлений ИГ были приняты не в Сирии или Ираке, на части территории которых террористами был провозглашен «халифат», а в государствах Запада.

Так, в период с 2015 по 2016 гг. международные гуманитарные организации поддержали приезд в федеральную землю Баден-Вюртемберг более 1 000 женщин-езидок (среди которых была и будущий лауреат Нобелевской премии мира Надя Мурад), которые проходили на протяжении нескольких лет программу психологической реабилитации в университетских клиниках ФРГ. Затем к этой программе присо-

единились Нижняя Саксония, Шлезвиг-Гольштен и Бранденбург.

В 2019 г. психологическую помощь получили 130 езидских женщин — жертв сексуального насилия и рабства, которые приехали во Францию в рамках программы, запущенной президентом Эммануэлем Макроном.

Полагаем, что подобного рода программы должны быть приняты также в России. Если наказание преступника, как это закреплено в ст. 43 УК РФ, имеет целью его исправление, то поддержка жертвы преступления (что, на наш взгляд, следует закрепить в соответствующем законе о поддержке жертв терроризма) должна преследовать цель ее возвращения в общество физически и психически здоровым человеком, получившим компенсацию за причиненный ему материальный и моральный вред. Полагаем, что за основу специального закона о помощи жертвам терроризма можно взять опубликованный еще в 2012 г. проект федерального закона «О потерпевших от преступлений»²⁵, разумеется, при условии его актуализации и, соответственно, обновления с учетом особенностей вида преступления и его жертв.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Али-заде А. А. Исламский энциклопедический словарь. — М. : Ансар, 2007. — 400 с. — ISBN 5-98443-025-8.
2. Кочои С. М. «Исламское государство»: от терроризма к геноциду // Журнал российского права. — 2014. — № 12 (216). — С. 61–72.
3. Cetorelli V., Sasson I., Shabila N., Burnham G. Mortality and kidnapping estimates for the Yazidi population in the area of Mount Sinjar, Iraq, in August 2014: A retrospective household survey (Published: May 9, 2017) // URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002297>.
4. Documenting Genocide: survey evidence on ISIS violence against Yazidis // URL: <https://www.lse.ac.uk/lse-player?id=3686>.

Материал поступил в редакцию 1 сентября 2022 г.

face-brutal-homecoming-choice-give-up-their-child-or-stay-away/2019/07/30/f753c1be-a490-11e9-b7b4-95e30869bd15_story.html?wpisrc=nl_most&wpm=1 (дата обращения: 29.08.2022).

²⁴ Iraq: UN expert welcomes law to aid ISIL atrocity survivors, but more needs to be done for children born from rape // URL: <https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-un-expert-welcomes-law-aid-isil-atrocity-survivors-more-needs-be-done-children-born> (дата обращения: 22.08.2022).

²⁵ URL: <https://sledcom.ru/document/1130> (дата обращения: 29.08.2022).

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Ali-zade A. A. Islamskiy entsiklopedicheskiy slovar. — M.: Ansar, 2007. — 400 s. — ISBN 5-98443-025-8.
2. Kochoi S. M. «Islamskoe gosudarstvo»: ot terrorizma k genotsidu // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2014. — № 12 (216). — S. 61–72.
3. Cetorelli V., Sasson I., Shabila N., Burnham G. Mortality and kidnapping estimates for the Yazidi population in the area of Mount Sinjar, Iraq, in August 2014: A retrospective household survey (Published: May 9, 2017) // URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002297>.
4. Documenting Genocide: survey evidence on ISIS violence against Yazidis // URL: <https://www.lse.ac.uk/lse-player?id=3686>.

ПРАВО И ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА

- ✓ Свидетельство о регистрации СМИ — ПИ № ФС77-72703 от 23 апреля 2018 г., ISSN 2618-8198;
- ✓ издается с 2018 г., выходит 4 раза в год;
- ✓ основные языки журнала: русский, английский;
- ✓ входит в перечень ВАК России;
- ✓ включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ);
- ✓ каждой статье присваивается индивидуальный международный индекс DOI;
- ✓ материалы размещаются в СПС «КонсультантПлюс» и «ГАРАНТ».

«Право и цифровая экономика» — международное научное и научно-практическое издание. Журнал посвящен рассмотрению проблем правового регулирования цифровой экономики России и иностранных государств.

Круг читателей журнала: государственные служащие, практикующие юристы в сфере правового регулирования цифровой экономики, предпринимательского и конкурентного права, малого и среднего бизнеса, предприниматели, научные работники, преподаватели, аспиранты, магистранты и студенты юридических факультетов вузов, а также читатели, интересующиеся проблемами и актуальными вопросами развития правового регулирования цифровой экономики России и иностранных государств.

Основные рубрики журнала:

- ✓ Государственное регулирование цифровой экономики.
- ✓ Правовое регулирование криптовалюты и майнинга.
- ✓ Краудфандинг (проблемы и перспективы).
- ✓ Правовое регулирование больших данных.
- ✓ Технология блокчейн и криптовалют (bitcoin, Copernicus, Ethereum и т.д.).
- ✓ Интересы и противоречия, связанные с применением блокчейна в финансовой сфере.
- ✓ Финансовые технологии в действующем российском и международном правовом поле.
- ✓ Цифровые технологии в сфере интеллектуальной собственности и инноваций.
- ✓ Правовой статус смарт-контрактов.
- ✓ Защита прав и законных интересов участников цифровых рынков.
- ✓ Информационная безопасность.
- ✓ Консорциумы промышленного Интернета: правовая природа и особенности регулирования.



KUTAFIN LAW REVIEW

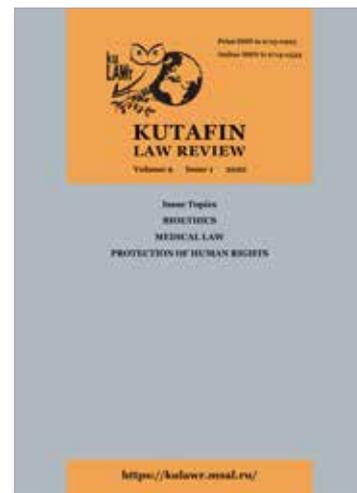
Мультиотраслевой научный юридический журнал, который издается на английском языке с сентября 2014 г. и выходит четыре раза в год. Журнал нацелен на интеграцию российской правовой науки в мировое юридическое сообщество, организацию диалога правоведов по актуальным проблемам теоретической и практической юриспруденции, расширение кругозора и интеллектуальных горизонтов представителей российского правоведения, повышение узнаваемости и авторитета наших ученых-юристов.

Журнал публикует статьи известных и начинающих ученых, юристов-практиков. Главный критерий отбора публикаций — это качество содержания, которое отражает талант автора, его эрудицию и профессионализм в исследуемой сфере, добросовестность и глубину проведенного анализа, использование богатого арсенала научной методологии, актуальность проблематики и новизну результатов проведенного исследования.

Данное издание создает уникальную возможность писать и публиковать научные статьи на английском языке в целях существенного расширения профессиональной читательской аудитории, повышения индекса цитирования, выхода на международный научный уровень.

В качестве авторов, членов редакционного совета и редакционной коллегии с журналом Kutafin Law Review сотрудничают выдающиеся российские и зарубежные специалисты в различных областях юриспруденции.

The best ideas are always welcomed!



Редакционная подписка на журналы Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Журналы Университета распространяются через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».

Подписаться на журнал можно с любого месяца. Подписные индексы журналов:

«Актуальные проблемы российского права» – 11178, Lex russica – 11198,

«Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» – 40650, «Право и цифровая экономика» – 39492.

Будем рады видеть Вас в числе подписчиков!

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Том 18 № 2 (147) февраль 2023

Журнал распространяется через
объединенный каталог «Пресса России»
и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».

Подписной индекс: 11178.

Подписаться на журнал можно с любого месяца.

ISSN 1994-1471



9 771994 147002