

ISSN 2072-3636



9 772072 363772 >

№ 4
2020

Администратор суда

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Особый свидетель —
новая процессуальная
фигура в уголовном
судопроизводстве

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Дефекты состава преступления,
предусмотренного
ст. 200.4 УК РФ

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Роль обычая в международном
режиме нераспространения
ядерного оружия



юрист
национальная академия

Учредитель: Издательская группа «ЮРИСТ»

2020

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия. Рег. ПИ № ФС77-29184 от 23 августа 2007 г. Издаётся с 2006 г.

В номере:

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

- Латышева Н.А. Председатель федерального суда общей юрисдикции в системе организации ведения судебного делопроизводства 3
Акулов Д.В. Особый свидетель — новая процессуальная фигура в уголовном судопроизводстве 7

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

- Костина М.М. Объективные основания участия представителя в суде 11

ТРУДОВОЕ ПРАВО

- Чинчикова Г.Б. О прекариатском праве и вузовском прекариате: научно-инструментальный, нормативно-правовой и морально-этический комментарий 13

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

- Федотова Ю.Г. Развитие административного права и процесса в современных условиях трансформации судебной системы (к юбилею профессора Павла Ивановича Кононова) 19
Колесникова О.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов при формировании региональных и местных бюджетов за счет средств, поступающих от уплаты «дорожных» платежей 23

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

- Артамонов А.Н. Роль территориальных органов Минюста России в вопросах противодействия экстремистским проявлениям и их финансированию 28
Супонина Е.А. О декриминализации мелкого хулиганства 32
Любый И.А. Дефекты состава преступления, предусмотренного ст. 200.4 УК РФ 35
Ибрагимов К.Х. Некоторые организационно-правовые аспекты противодействия коррупции в научно-исследовательском учреждении 38

ДИСКУССИЯ ПО ЗАКОНОПРОЕКТАМ

- Демидов Д.Г. Положения Конституции Российской Федерации в контексте правоприменения: к проблеме правовой реальности 43

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- Вербицкая Т.В. Роль обычая в международном режиме нераспространения ядерного оружия 48

Трибуна помощника судьи

- Шереметьева Н.В. Зарубежный опыт регулирования (охраны) прав на объекты интеллектуальной собственности 53

Главный редактор:

Слюсарь Н.Б., к.ю.н.

Шеф-редактор:

Бабкин А.И., профессор

Редакционный совет:

Голошумов Е.В., к.полит.н.

Колоколов Н.А., д.ю.н., профессор

Паршин А.И., к.ю.н.

Ренов Э.Н., профессор

Треушников М.К., д.ю.н., профессор

Трунцевский Ю.В., д.ю.н., профессор

Фоков А.П., д.ю.н., профессор

Шерстюк В.М., д.ю.н., профессор

Главный редактор ИГ «Юрист»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор, заслуженный юрист РФ, член-корреспондент РАО

Заместители главного редактора

ИГ «Юрист»:

Бабкин А.И., Белых В.С.,

Ренов Э.Н., Платонова О.Ф.,

Трунцевский Ю.В.

Центр редакционной подписки:

(495) 617-18-88 — многоканальный

E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Редакция: Лаптева Е.А., Соловьева Д.В.

Научное редактирование и корректура:

Швечкова О.А., к.ю.н.

Адрес редакции / издателя:

115035, г. Москва,

Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.

Тел. (495) 953-91-08

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Подписной индекс по каталогам:

Объединенный каталог:

Пресса России — 18994

Вниманию наших авторов!

Отдельные материалы журнала размещаются в электронной правовой системе «КонсультантПлюс».

Журнал включен в базу данных

Российского индекса научного

цитирования (РИНЦ) eLIBRARY.RU

Полная или частичная перепечатка материалов

без письменного разрешения редакции

или авторов статей преследуется по закону.

Цена свободная.

Формат 170x252.

Печать офсетная.

Физ. печ. л. 5,0.

Усл. печ. л. 5,0.

Общий тираж 3000 экз.

ISSN 2072-3636.

Номер подписан в печать 18.11.2020.

Выход в свет 26.11.2020.

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа».

248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.

Тел. (4842) 70-03-37

COURT ADMINISTRATOR

SCIENCE-PRACTICE AND INFORMATION JOURNAL

Recommended by the Higher Attestation Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the RF for publications of basic results of candidate and doctoral dissertations

4

Founder: Jurist Publishing Group

2020

Registered at the Federal Service for the Monitoring of Compliance with the Legislation in the Sphere of Mass Communications and Protection of Cultural Heritage.
Reg. PI No. FC77-29184 of August 23, 2007.
Published since 2006.

Contents

Editor in Chief:

Slyusar' N.B., PhD (Law)

Chief-editor:

Babkin A.I., professor

Editorial Board:

Goloshumov E.V., PhD (Political Science)

Kolokolov N.A., LL.D., professor

Parshin A.I., PhD (Law)

Renov E.N., professor

Treushnikov M.K., LL.D., professor

Truntsevskij Yu.V., LL.D., professor

Fokov A.P., LL.D., professor

Sherstyuk V.M., LL.D., professor

Editor in Chief of Jurist Publishing Group:

Grib V.V., LL.D., professor, Honored lawyer of the RF, corresponding member of the RAE

Deputy Editors in Chief

of Jurist Publishing Group:

Babkin A.I., Belykh V.S., Renov E.N., Platonova O.F., Truntsevskij Yu.V.

Editorial Subscription Centre:

(495) 617-18-88 multichannel

E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Editorial Office: Lapteva E.A., Solovyova D.V.

Scientific editing and proofreading:

Shvechkova O.A., PhD (Law)

Address editors: Bldg. 7, 26/55,
Kosmodamianskaya Emb., Moscow, 115035,
Tel. (495) 953-91-08

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Subscription in Russia:

Unified Catalogue, Russian Press — 18994

For the attention of our authors!

Certain materials of the journal may be placed at the electronic ConsultantPlus reference legal system.

The Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index **eLIBRARY.RU**

Complete or partial reproduction of materials without written permission of the editorial office or authors of the articles shall be prosecuted in accordance with law. Free market price. Size 170x252. Offset printing. Printer's sheet 5,0.

Conventional printing sheet 5,0.

Circulation 3000 copies.

ISSN 2072-3636.

Passed for printing 18.11.2020.

Publication 26.11.2020.

THE JUDICIARY

Latysheva N.A. Presiding Judge of the Federal General Jurisdiction Court in the Judicial Records Management System 3

Akulov D.V. Special Witness: A New Procedural Figure in Criminal Proceedings 7

CIVIL LAW AND PROCEDURE

Kostina M.M. Objective Grounds for Participation of a Representative in a Court Hearing 11

LABOR LAW

Chinchikova G.B. On Precariat Law and University Precariat: A Scientific and Instrumental, Regulatory, Moral and Ethical Commentary 13

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE

Fedotova Yu.G. The Development of Administrative Law and Procedure in the Modern Judicial System Transformation Conditions (on the Anniversary of Professor Pavel I. Kononov) 19

Kolesnikova O.V. Relevant Issues of Prosecutor's Supervision over Execution of Laws at the Establishment of Regional and Local Budgets Using the Funds Received from Payment of "Road" Charges 23

CRIMINAL LAW AND PROCEDURE

Artamonov A.N. The Role of Territorial Authorities of the Ministry of Justice of Russia in Combating Extremist Manifestations and Extremism Financing 28

Suponina E.A. On Decriminalization of Petty Hooliganism 32

Lyuby I.A. Defects of Constituent Elements of the Crime Stipulated by Article 200.4 of the Criminal Code of the Russian Federation ... 35

Ibragimov K.Kh. Some Organizational and Legal Aspects of Corruption Combating in a Research Institution 38

DISCUSSION OF BILLS

Demidov D.G. Provisions of the Constitution of the Russian Federation within the Framework of Law Enforcement: On the Legal Reality Issue 43

INTERNATIONAL LAW

Verbitskaya T.V. The Role of Tradition in the International Regime of Non-Proliferation of Nuclear Weapons 48

ASSISTANT JUDGE TRIBUNE

Sheremetyeva N.V. The Foreign Experience of Regulation (Protection) of Rights to Intellectual Property Items 53

Printed by National Polygraphic Group Ltd.
Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031
Tel. (4842) 70-03-37

Председатель федерального суда общей юрисдикции в системе организации ведения судебного делопроизводства

Латышева Наталья Аркадьевна,
доцент кафедры гражданского процессуального права
Северо-Западного филиала Российского
государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук
latyshevanatalia@yahoo.com

Председатель суда общей юрисдикции, являясь носителем судебной власти и членом судейского сообщества, организует исполнение установленных норм в сфере судебного делопроизводства, фактически получая при этом статус уполномоченного субъекта судебного администрирования, который обладает организационно-распорядительными полномочиями. Данное своеобразие компетенции председателя суда формирует основы для некоторого индивидуального содержания судебной деятельности вспомогательного характера в каждом конкретном суде в установленных конкретизированным правовым регулированием пределах. При этом деятельность председателей судов по организации ведения судебного делопроизводства осуществляется во взаимодействии с органами судейского сообщества и системы Судебного департамента.

Ключевые слова: суд общей юрисдикции, председатель суда, судебное администрирование, судебное делопроизводство, аппарат суда, Судебный департамент при Верховном Суде РФ.

Presiding Judge of the Federal General Jurisdiction Court in the Judicial Records Management System

Latysheva Natalya A.
Associate Professor of the Department of Civil Procedure Law
of the Northwestern Branch of the Russian State University of Justice
PhD (Law)

The chairman of a court of general jurisdiction, being the bearer of the judicial power and a member of the judicial community, organizes the implementation of the established norms in the field of judicial proceedings, in fact acquiring the status of an authorized subject of judicial administration, which has organizational and administrative powers. This peculiarity of the competence of the chairman of the court forms the basis for some individual content of judicial activity of an auxiliary nature in each particular court, within the limits established by the specified legal regulation. At the same time, the activities of the chairmen of the courts in organizing the conduct of court proceedings are carried out in cooperation with the bodies of the judicial community and the system of the Judicial Department.

Keywords: court of general jurisdiction, chairman of the court, court administration, court proceedings, court apparatus, Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation.

В соответствии с ч. 2 ст. 38 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный конституционный закон «О судах

общей юрисдикции в Российской Федерации») руководство деятельностью аппарата федерального суда общей юрисдикции осуществляется председателем соответствующего суда. Председатели кассационных, апелляционных, верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, автономной области, автономных округов, районных, городских, межрайонных судов, военных и специализированных судов

¹ Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (ред. от 06.03.2019) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

осуществляют, наряду с полномочиями судьи, а также процессуальными полномочиями председателя суда, действия, связанные с организацией работы аппарата судов. Таким образом, председатели судов «наравне с судейскими выполняют административно-управленческие функции»².

Особенности правового регулирования ведения судебного делопроизводства заключаются в возложении на Судебный департамент при Верховном Суде РФ комплекса задач по организационному обеспечению деятельности судов общей юрисдикции (ч. 3 ст. 37 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»). В ходе ведения судебного делопроизводства председатели судов общей юрисдикции обеспечивают надлежащее применение разработанных Судебным департаментом Инструкций по судебному делопроизводству³ и иных подзаконных нормативных актов (регламентов, правил и т.п.), которые утверждаются в организационно-распорядительном порядке Генеральным директором Судебного департамента при Верховном Суде РФ. Председатели судов учитывают содержание распространяемых на общегосударственное, а значит, и на судебное делопроизводство требований органов исполнительной власти (например, Федерального архивного агентства в сфере организации архивного дела), а также ориентируются на разъяснения Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики, которые касаются обеспечения судебного процесса. Концептуальной основой такой организационной деятельности, безусловно, являются решения органов судейского сообщества — Постановления Всероссийских Съездов судей⁴, а также Постановления Со-

вета судей РФ и его Президиума. При этом в условиях цифровизации судебной деятельности⁵ председатели судов общей юрисдикции, организуя систему управления документами, стремятся обеспечить минимизацию рисков в связи с внедрением IT-технологий.

Председатели районных, городских, межрайонных, гарнизонных военных судов по вопросам ведения судебной статистики, организации делопроизводства и работы архивов судов обязаны взаимодействовать с соответствующими управлениями Судебного департамента в субъектах РФ, что позволяет унифицировать практику ведения документирования и документооборота во всех судах данного звена. В этой связи следует зафиксировать основные правила организации проверок ведения судебного делопроизводства в судах данного звена уполномоченными специалистами управлений Судебного департамента в соответствующих субъектах:

— проверки организации делопроизводства, ведения судебной статистики работы архивов осуществляются на основании утвержденных полугодовых планов работы управлений Судебного департамента, которые согласовываются (по содержанию, времени и формам проведения проверки) с соответствующими председателями судов;

— допускается участие в планировании проверок ведения судебного делопроизводства председателей судов субъектов РФ (с дальнейшим их согласованием при документальном оформлении плана);

— копия приказа начальника управления о командировании соответствующего работника управления в проверяемый суд, план-задание направляются председателю суда не менее чем за пять дней до начала проведения проверки;

— справка о проведении проверки составляется в двух экземплярах, подписывается руководителем комиссии и ее членами, а также председателем суда, в случае с фактами и выводами, изложенными в справке, председатель суда вправе изложить свои возражения, которые получают статус приложений к данной справке⁶.

Действующие Методические рекомендации по организации проверок ведения делопроизводства в судах 2011 г., с учетом произошедших существенных изменений в организации судебной деятельности, отмены некоторых ведомственных приказов и вве-

² Жолобов Я.Б. Правовой статус председателя суда общей юрисдикции: историко-правовой аспект // Вестник Московского городского педагогического университета. Сер. : Юридические науки. 2020. № 2 (38). С. 20–29.

³ Приказы Судебного департамента при Верховном Суде от 29 апреля 2003 г. № 36 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в районных судах» (ред. от 21.10.2019); от 15 декабря 2004 г. № 161 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов» (ред. от 28.10.2019); от 9 октября 2014 г. № 219 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в военных судах» (ред. от 15.10.2019); от 1 октября 2019 г. № 224 «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в кассационных судах общей юрисдикции»; от 1 октября 2019 г. № 225 «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в апелляционных судах общей юрисдикции». URL: <https://sudact.ru/>

⁴ Латышева Н.А. Становление судебного администрирования как результат работы Всероссийских съездов судей // Российский судья. 2020. № 9. С. 56–58.

⁵ Бурдина Е.В. Цифровизация судебной деятельности: направления, прогнозы и риски // Администратор суда. 2020. № 2. С. 10–15.

⁶ См. подр.: Методические рекомендации по проведению управлением (отделом) Судебного департамента в субъекте Российской Федерации полномочий, предусмотренных пунктами 3, 4, 6 статьи 14 Федерального закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (утв. 25.11.2011) // СПС «КонсультантПлюс».

дения в действие новых, в настоящее время требуют переработки. При этом актуальной потребностью практики организации ведения судебного делопроизводства является существенное расширение предметного перечня таких проверок, а также конкретизации в тексте данного документа видов проверок по времени их проведения: плановые (целевые и комплексные), внеплановые (оперативные) и повторные (контрольные).

В ходе организации ведения судебного делопроизводства председатели судов утверждают должностные регламенты работников аппарата суда⁷, разделы которых «должностные обязанности» должны в совокупности отражать все направления ведения делопроизводства в суде. Основная цель данной деятельности председателя суда состоит в недопущении пробелов в распределении функционала в ходе обеспечения судопроизводства — в основном формирование индивидуальных регламентов происходит на основе типовых (примерных) текстов по соответствующим должностям государственной гражданской службы. На председателях судов возложены обязанности по установлению строго ограниченных, конкретизирующих основные нормы правил, а также по утверждению документов шаблонного и заявительного (обеспечительного) характера. К примеру, председатель районного суда:

— определяет обязанности ответственных работников аппарата суда по приему документов в электронном виде в подсистеме ГАС «Правосудие» (п. 2.1.2 Инструкции по делопроизводству в районном суде);

— определяет порядок и сроки выдачи судебных дел (иных материалов) из архива суда (п. 14.1 Инструкции по делопроизводству в районном суде);

— устанавливает порядок использования служебных бланков суда⁸;

— утверждает: состав членов экспертной комиссии суда, положение об архиве суда, номенклатуру дел суда, график передачи дел в архив суда, описи дел, формулярные акты в сфере архивного делопроизводства (например,

акт о выделении к уничтожению архивных документов, не подлежащих хранению, акт о технических ошибках в учетных документах, акт об утрате документов и т.д.), дает разрешение на использование документов архива суда⁹;

— обеспечивает контроль формирования заявок о потребностях в бланках исполнительных листов на очередной календарный год (с разбивкой по полугодиям) в управление Судебного департамента не позднее 25 июля текущего года согласно утвержденной таблице¹⁰, а также издание приказа (распоряжения) с переоформлением доверенности в случае увольнения, длительного отсутствия ответственного за учет, хранение и использование бланков исполнительных листов ответственного работника аппарата суда¹¹;

— определяет сроки передачи судебных дел на участки сканирования, сроки нахождения обрабатываемых судебных дел с целью формирования электронного хранилища судебных дел (ЭХСД), очередность сканирования судебных документов¹²;

— определяет техническую возможность формирования электронных дел в суде¹³ и т.д.

Направления ведения судебного делопроизводства органично связаны с обеспечением открытости информации о деятельности судов. В этой связи председатели судов общей юрисдикции определяют ответственные структурные подразделения суда, а также должностные лица суда, которые исполняют требования Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2017) (далее — Закон № 262-ФЗ). При этом форма предоставления информации о деятельности суда соглас-

⁹ Приказ Судебного департамента от 19 марта 2019 г. № 56 «Об утверждении Инструкции о порядке организации комплектования, хранения, учета и использования документов (электронных документов) в архивах федеральных судов общей юрисдикции» (ред. от 16.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Пункт 2.6 Приказа Судебного департамента от 28 декабря 2015 г. № 399 «Об утверждении Инструкции о порядке обеспечения бланками исполнительных листов и их приема, хранения, использования и уничтожения в федеральных судах общей юрисдикции и федеральных арбитражных судах» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Там же. Пункт 3.2.

¹² Правила формирования электронного хранилища судебных дел и документов федеральных судов общей юрисдикции (согл. Постановлением Президиума Совета судей РФ от 06.02.2019 № 709, утв. Приказом Судебного департамента от 01.07.2019 № 124) // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Пункт 1.8 Инструкции о порядке организации комплектования, хранения, учета и использования документов (электронных документов) в архивах федеральных судов общей юрисдикции (утв. приказом Судебного департамента от 19.03.2019 № 56) (ред. от 16.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Пункт 6.7 Инструкции по организационно-штатной работе в федеральных судах общей юрисдикции, федеральных арбитражных судах, Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации и управлениях Судебного департамента в субъектах Российской Федерации (утв. Приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 12.08.2020 № 121) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Пункт 2.10 Приказа Судебного департамента от 29 марта 2013 г. № 66 «Об утверждении Инструкции о порядке изготовления, учета, использования, хранения и уничтожения бланков с изображением Государственного герба Российской Федерации, оформления и размещения вывесок федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов» (ред. от 12.12.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

но сложившейся практике устанавливается в соответствующих Регламентах судов (п. 2 ст. 9 Закона № 262-ФЗ). Кроме этого, на официальном сайте суда должен быть размещен не только Регламент суда, но и инструкция по делопроизводству и иные акты, регулирующие вопросы внутренней деятельности суда (п. 1 ст. 14 Закона № 262-ФЗ), что подлежит контролю.

Организация контроля ведения судебного делопроизводства является ключевым направлением деятельности председателя суда. При этом его действие в постоянном режиме может быть реализовано посредством сочетания различных форм и видов контроля. В связи с масштабностью данной задачи исполнительную часть функционала контроля обеспечивают специалисты, замещающие должности начальников соответствующих отделов, а также помощники председателей судов общей юрисдикции. В этой связи представляется целесообразным дополнить установленный перечень полномочий помощника председателя суда в Типовом варианте¹⁴ дополнительным пунктом (раздел 4.1): «...обеспечивает контроль ведения судебного делопроизводства по всем его направлениям и периодически, но не реже одного раза в месяц, докладывает председателю суда о состоянии документирования, документооборота, оперативного хранения и использования документов в суде».

Также в связи с распределением служебной нагрузки по контролю за организацией ведения судебного делопроизводства в судах общей юрисдикции необходимо учитывать возможность ее распределения и на государственных гражданских служащих системы Судебного департамента, замещающих должности администраторов в судах. Согласно п. 5 ст. 19 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при

Верховном Суде Российской Федерации»¹⁵ к полномочиям администратора суда отнесены осуществление информационно-правового обеспечения деятельности суда, организация ведения судебной статистики, делопроизводства и архива суда. В условиях, когда администратор суда подчиняется председателю суда и выполняет все его распоряжения, проходя процедуру назначения на должность на основании его представления, именно председатель суда принимает решение об объеме должностных обязанностей администратора суда в сфере контроля ведения судебного делопроизводства, что и должно быть отражено в случае необходимости в тексте должностного регламента администратора.

Учитывая важнейшее значение самоконтроля в деятельности государственных гражданских служащих — работников аппарата судов, необходимо принимать во внимание установленные в нормативном порядке сроки проведения проверок ведения некоторых направлений деятельности в рамках судебного делопроизводства (с составлением актов): правильность ведения «Книги учета вещественных доказательств» — один раз в квартал; проверка наличия и состояния архивных документов — не реже одного раза в пять лет, а электронных документов — не реже одного раза в три года; наличие гербовых печатей, правильность их хранения и использования проверяется не реже одного раза в полугодие и т.д.

Содержание деятельности председателя федерального суда общей юрисдикции в системе организации ведения судебного делопроизводства является отражением системы отечественного организационного обеспечения деятельности судов. Индивидуальные организационные начала функционируют на основе унифицированных, общедепартаментных требований в организации ведения судебного делопроизводства, которые разрабатываются специальным государственным органом — Судебным департаментом при Верховном Суде РФ. Оптимизация ведения данной работы возможна путем установления четких контрольных механизмов, совершенствования локального регулирования и организации систематического информационного и иного обеспечения Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

¹⁴ Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27 августа 2019 г. № 193 «Об утверждении типовых должностных регламентов помощника председателя суда, заместителя председателя суда, судьи кассационного суда общей юрисдикции, кассационного военного суда, помощника председателя суда, заместителя председателя суда, судьи апелляционного суда общей юрисдикции, апелляционного военного суда, помощника председателя суда (судьи) верховного суда республики, краевого и областного суда, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономного округа, окружного (флотского) военного суда, районного суда и гарнизонного военного суда» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 223.

Литература

1. Бурдина Е.В. Цифровизация судебной деятельности: направления, прогнозы и риски / Е.В. Бурдина // Администратор суда. 2020. № 2. С. 10–15.
2. Жолобов Я.Б. Правовой статус председателя суда общей юрисдикции: историко-правовой аспект / Я.Б. Жолобов // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2020. № 2 (38). С. 20–29.
3. Латышева Н.А. Становление судебного администрирования как результат работы Всероссийских съездов судей / Н.А. Латышева // Российский судья. 2020. № 9. С. 56–58.

Особый свидетель — новая процессуальная фигура в уголовном судопроизводстве

Акулов Денис Владимирович,
доцент кафедры «Правосудие»

Юридического института Пензенского государственного университета,
судья в отставке
den-akulov@yandex.ru

В статье рассматриваются спорные вопросы определения процессуального статуса лица, в отношении которого уголовное дело было выделено в отдельное производство в связи с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве. По результатам анализа действующего законодательства и правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в соответствующем постановлении, делается вывод о необходимости дальнейшего уточнения его правового положения путем внесения изменений в действующий Уголовно-процессуальный кодекс РФ.

Ключевые слова: подозреваемый, обвиняемый, свидетель, досудебное соглашение о сотрудничестве, особый свидетель, правовая позиция Конституционного Суда РФ.

Special Witness: A New Procedural Figure in Criminal Proceedings

Akulov Denis V.

Associate Professor of the Department of Justice
of the Law Institute of the Penza State University
Judge Emeritus

The article discusses with the controversial issues of determining the procedural status of a person for whom criminal proceedings have been separated in connection with the conclusion of a pre-trial cooperation agreement. Based on the results of the analysis of the current legislation and the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation, as set out in the relevant decision, it is concluded that it is necessary to further clarify its legal position by amending the current Criminal Procedure Code of the Russian Federation.

Keywords: suspect, accused, witness, pre-trial cooperation agreement, special witness, legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Проблема определения процессуального статуса соучастника преступления, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство, в случаях его последующего участия в следственных и судебных действиях по «основному» делу не является новой для российского уголовно-процессуального законодательства.

Применительно к подобным ситуациям правоприменительная практика выработала несколько подходов, зачастую носящих взаимоисключающий характер.

В соответствии с первым из них такие лица привлекались к участию в следственных действиях по «основному» делу и в зависимости от стадии судопроизводства допрашивались по правилам допроса обвиняемого (подсудимого) без определения их процессуального статуса, который при составлении по делу обвинительного заключения (обвинительного акта) либо вынесении итоговых судебных

решений просто не указывался, оставаясь «за скобками».

Исходя из второго подхода, соучастники преступления, в отношении которых ранее принималось решение о выделении уголовного дела, допрашивались по изначально единому делу по правилам допроса свидетелей без каких-либо изъятий, а их процессуальный статус определялся именно в таком качестве.

Третий, наиболее распространенный подход заключался в допросе этих лиц по правилам допроса свидетелей с отдельными изъятиями, в первую очередь без их предупреждения об уголовной ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний.

Последнюю позицию разделял и Верховный Суд РФ, указавший об этом в Обзоре кассационной практики судебной коллегии по уголовным делам за 2002 г.¹

¹ Обзор кассационной практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ за 2002 г. // СПС «КонсультантПлюс».

После введения в действующий Уголовно-процессуальный кодекс РФ главы 40.1, регламентирующей порядок судопроизводства при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, проблема определения правового положения соучастников преступлений в случае выделения в отношении них уголовного дела в отдельное производство вышла на новый уровень. В какой-то мере это было обусловлено позицией Верховного Суда РФ, по сути, трансформировавшего право следователя на принятие решения о выделении уголовного дела в отношении лица, заключившего досудебное соглашение о сотрудничестве, в его безусловную обязанность, неисполнение которой влечет для стороны обвинения неблагоприятные правовые последствия в виде возвращения уголовного дела судом в порядке ст. 237 УПК РФ². Тем самым высшая судебная инстанция достаточно ясно ориентировала правоприменителей на раздельное расследование и судебное рассмотрение уголовных дел в отношении соучастников преступления. В то же время при принятии соответствующего постановления Пленума вопрос о процессуальном статусе лиц, заключивших досудебное соглашение о сотрудничестве, при их дальнейшем участии в производстве по «основному» уголовному делу Верховным Судом РФ разрешен не был.

В конечном итоге отмечаемая правовая неопределенность явилась предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, который в Постановлении от 20 июля 2016 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений частей второй и восьмой статьи 56, части второй статьи 278 и главы 40.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д.В. Усенко» (далее — Постановление КС РФ № 17-П) указал, что обвиняемый по уголовному делу, выделенному в отдельное производство в связи с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве, в случае его привлечения к участию в следственных и иных процессуальных действиях по основному уголовному делу в отношении соучастников преступления с учетом особенностей своего правового положения в уголовном процессе не является по такому делу ни обвиняемым, ни свидетелем, а необходимость его предупреждения об уголовной ответственности по ст. 307, 308 УК РФ отсутствует³.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 16 «О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2016 г. № 17-П «По делу о проверке

Кроме того, Конституционный Суд РФ обязал федерального законодателя внести в Уголовно-процессуальный кодекс РФ соответствующие изменения, касающиеся участия обвиняемого по уголовному делу, выделенному в отдельное производство в связи с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве, в судебном разбирательстве по основному делу.

Федеральным законом от 30 октября 2018 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»⁴ (далее — Закон № 376-ФЗ) с учетом правовых предписаний, изложенных в Постановлении КС РФ № 17-П, в уголовно-процессуальный закон введена ст. 56.1, именуемая «Лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве».

Проведя анализ содержания ст. 56.1 УПК РФ и сопоставив ее с иными нормами уголовно-процессуального закона и правовой позицией Конституционного Суда РФ, полагаем необходимым затронуть ряд проблемных моментов, наиболее значимым из которых представляется вопрос о возможности включения данной статьи в главу 8 УПК РФ «Иные участники уголовного судопроизводства» после ст. 56 «Свидетель». Представляется, что включение новой нормы в указанную главу Уголовно-процессуального кодекса РФ не в полной мере соответствует процессуальному положению и функциям иных участников уголовного судопроизводства, обладающих нейтральным статусом по отношению к сторонам обвинения и защиты.

Отмеченная позиция обосновывается тем, что хотя «свидетельствующий по соглашению» и имеет некоторые свойства процессуальной нейтральности, тем не менее сохраняет свою заинтересованность в исходе дела как в основном, так и в выделенном производстве⁵. Более того, поскольку «особый свидетель» дает показания по уголовному делу, по которому подсудимым является его соучастник, а само это лицо по изначальному делу было признано обвиняемым, его заинтересованность в соот-

конституционности положений частей второй и восьмой статьи 56, части второй статьи 278 и главы 40.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д.В. Усенко» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Федеральный закон от 30 октября 2018 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Ковтун Н.Н., Лапатников М.В. «Особый свидетель» обвинения. Как нарушается право на защиту // Уголовный процесс. 2019. № 11. С. 9–17.

ветствующем исходе дела в отдельных случаях может быть прямой.

Весомым аргументом, подтверждающим отсутствие процессуальной нейтральности данного лица и наличие у него несомненной заинтересованности в исходе дела, выступает и содержащееся в ч. 2.1 ст. 317.3 и ст. 317.8 УПК РФ указание о возможности пересмотра приговора, постановленного в отношении лица, заключившего соглашение о сотрудничестве, при обнаружении сообщения им ложных сведений или умышленного сокрытия каких-либо существенных сведений. А выявление данных фактов наиболее вероятно именно при рассмотрении «основного» дела, где ранее осужденное лицо, не являясь подсудимым, тем не менее будет иметь очевидный процессуальный интерес, проецируя возможность наступления лично для него неблагоприятных правовых последствий.

В этой связи позволим не согласиться с О.Л. Васильевым, полагающим, что «новый» участник уголовного судопроизводства является по уголовному делу в отношении его соучастников свидетелем и наделяется его каким-либо иным процессуальным статусом не требуется⁶, а в какой-то мере и В.А. Лазаревой, считающей, что указанное лицо обладает статусом «заинтересованного свидетеля»⁷.

Представляется, что более корректным явилось бы определение соучастника, в отношении которого выделено уголовное дело в связи с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве, как лица с двумя статусами: ведь такое лицо изначально является обвиняемым по основному делу, после заключения с ним соглашения и выделения его дела из основного он по-прежнему остается в статусе обвиняемого, но уже по выделенному уголовному делу, при этом одновременно по основному делу его статус трансформируется в статус лица, в отношении которого дело выделено в связи с заключением досудебного соглашения. Это именно новый особый участник уголовного судопроизводства со своим специфическим набором прав и обязанностей.

В этом смысле заслуживает внимания инициатива Федеральной палаты адвокатов РФ, предлагавшей закрепить статус лица, заключившего досудебное соглашение о сотрудничестве, в соответствующей главе УПК РФ, предусматривающей наличие субъектов уголовного процесса, имеющих в деле собственный интерес.

⁶ Васильев О.Л. Новый участник уголовного процесса или видимость совершенствования Уголовно-процессуального кодекса РФ? // Уголовное судопроизводство. 2019. № 1. С. 37–41.

⁷ Лазарева В.А. Лицо, в отношении которого... // Мировой судья. 2019. № 2. С. 15–19.

Озвученное предложение получило развитие в работе И.В. Головинской, М.В. Крестинского, И.И. Савельева, пришедших к выводу, что у лица, заключившего досудебное соглашение о сотрудничестве, принципиально иной статус, отличный от статуса свидетеля, появляющегося в уголовном процессе по общим правилам УПК РФ⁸.

Высказанная позиция находит подтверждение и в исследовании В.Н. Авдеева, И.О. Воскобойника, рассматривающих лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, как «особого обвиняемого», который согласился на участие в процессуальных действиях по основному уголовному делу в отношении соучастников. Его согласие на дачу показаний не снимает с него обвинение в совершении преступления в соучастии, а разграничение дел в отношении соучастников и лица, заключившего соглашение, является формальным ввиду однородности преступного факта. Поэтому сущностные признаки и фактическое положение такого лица наиболее близки процессуальному статусу обвиняемого⁹.

Следует отметить, что Законом № 376-ФЗ УПК РФ был также дополнен ст. 281.1, регламентирующей допрос и оглашение показаний лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве в ходе судебного следствия. Анализ данной нормы уголовно-процессуального закона в ее взаимосвязи со ст. 56.1, 278, 279 и 281 УПК РФ позволяет прийти к выводу, что предлагаемый законодателем порядок допроса лица, заключившего соглашение о сотрудничестве, соотносится исключительно с его положением «особого свидетеля», не учитывая отмечаемую двойственность его процессуального статуса.

В качестве иллюстрации озвученного тезиса рассмотрим гипотетическую ситуацию, когда лицо, заключившее соглашение о сотрудничестве, допрашивалось на досудебной стадии при производстве по «основному» делу лишь в качестве подозреваемого и обвиняемого еще до момента выделения

⁸ Головинская И.В., Крестинский М.В., Савельев И.И. Отдельные проблемы реализации конституционных и уголовно-процессуальных гарантий прав лиц в ходе производства по уголовным делам // Современное право. 2019. № 3. С. 42–46.

⁹ Авдеев В.Н., Воскобойник И.О. Некоторые размышления относительно регламентации в ст. 56.1 УПК РФ процессуального статуса нового участника уголовного процесса // Российская юстиция. 2019. № 2. С. 42–44.

в отношении него уголовного дела в отдельное производство. В случае последующего отказа данного лица от дачи показаний в суде либо наличия существенных противоречий между ранее данными показаниями и показаниями, данными в суде, возможность их оглашения допускается по ходатайству сторон в порядке, предусмотренном соответствующими частями ст. 281 УПК РФ. Вместе с тем в данной норме уголовно-процессуального закона содержится исключительно механизм оглашения показаний потерпевшего или свидетеля, в то время как возможность оглашения показаний подозреваемого, обвиняемого, изменивших к моменту их допроса в судебном заседании свой процессуальный статус, отсутствует.

Таким образом, не вдаваясь в терминологию относительно точного наименования данного лица в качестве «особого обвиняемого» или, по определению М.Т. Аширбековой, «заинтересованного осужденного», представляется обоснованным включение нормы, регламентирующей его процессуальный статус в главу 7 УПК РФ, — участники уголовного производства со стороны защиты, поскольку указанное лицо в случае его участия в производстве по «основному» уголовному делу, по сути, не теряет своего первоначального статуса подозреваемого или обвиняемого¹⁰.

К сожалению, имплементируя в уголовно-процессуальный закон норму, определяющую статус нового участника уголовного судопроизводства, законодатель не вносит изменений в ст. 74 УПК РФ, очевидно, полагая, что показания лица, заключившего соглашение о сотрудничестве, при его допросе по первоначальному делу будут расцениваться в качестве показаний свидетеля путем применения аналогии закона.

В этой связи обоснованно возникает вопрос о допустимости такого доказательства, окончательное разрешение которого возможно лишь путем дополнения содержащегося в ч. 2 ст. 74 УПК РФ перечня источников доказательств.

Изменения, внесенные Законом № 376-ФЗ, затронули также ч. 1 ст. 113 УПК РФ, предусматривая в отношении «особого свидетеля» возможность привода в случаях его неявки на допрос, что, по мнению ряда исследователей, является избыточным, поскольку вызов и допрос лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве, осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 187–190 УПК РФ, а ч. 3 ст. 188 УПК уже содержит норму, позволяющую осуществить привод лица в случае его неявки¹¹.

Резюмируя изложенное, следует констатировать, что введенная процессуальная фигура «особого свидетеля» в определенной степени разрешает правовую неопределенность статуса лица, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве. Вместе с тем внесенные законодателем дополнения не учитывают в полной мере двойственность статуса такого лица и отсутствие у него процессуальной нейтральности, порождают новые пробелы в правовом регулировании применительно к перечню источников доказательств и механизму оглашения показаний «особого свидетеля», в связи чем требуют дальнейшего осмысления и нормативного совершенствования.

¹⁰ Аширбекова М.Т. Процессуальный кентавр: «заинтересованный осужденный» // Уголовное судопроизводство. 2018. № 1. С. 16–19.

¹¹ Головинская И.В., Крестинский М.В., Савельев И.И. Указ. соч.

Литература

1. Авдеев В.Н. Некоторые размышления относительно регламентации в ст. 56.1 УПК РФ процессуального статуса нового участника уголовного процесса / В.Н. Авдеев, И.О. Воскобойник // Российская юстиция. 2019. № 2. С. 42–44.
2. Аширбекова М.Т. Процессуальный кентавр: «заинтересованный осужденный» / М.Т. Аширбекова // Уголовное судопроизводство. 2018. № 1. С. 16–19.
3. Васильев О.Л. Новый участник уголовного процесса или видимость совершенствования Уголовно-процессуального кодекса РФ? / О.Л. Васильев // Уголовное судопроизводство. 2019. № 1. С. 37–41.
4. Головинская И.В. Отдельные проблемы реализации конституционных и уголовно-процессуальных гарантий прав лиц в ходе производства по уголовным делам / И.В. Головинская, М.В. Крестинский, И.И. Савельев // Современное право. 2019. № 3. С. 42–46.
5. Ковтун Н.Н. «Особый свидетель» обвинения. Как нарушается право на защиту / Н.Н. Ковтун, М.В. Лапатников // Уголовный процесс. 2019. № 11. С. 9–17.
6. Лазарева В.А. Лицо, в отношении которого... / В.А. Лазарева // Мировой судья. 2019. № 2. С. 15–19.

Объективные основания участия представителя в суде

Костина Мария Михайловна,
аспирант Казанского (Приволжского)
федерального университета
avtor@lawinfo.ru

«Объективное» основание — это авторитетный источник, будь то закон, корпоративный документ или доверенность или устное заявление принципала, поданное в точное время судебного заседания, который имеет полномочия представителя гражданского процесса. Влияет на него в его пользу, к примеру, на возможную компенсацию за его работу, а также на то, что может повлиять на него в случае несправедливого осуществления полномочий, возложенных доверителем. Это закономерно вытекает из положения ст. 49 ГПК РФ¹. Доверенность называют *fullmakt*, или дословно в переводе на русский язык — «полновластие» или «полномочие».

Ключевые слова: доверенность, представитель, документ, суд, процессуальные действия.

Objective Grounds for Participation of a Representative in a Court Hearing

Kostina Maria M.
Postgraduate Student of the Kazan (Volga Region) Federal University

An “objective” ground is an authoritative source that may be a law, a corporate document, a power of attorney or an oral statement of a principal filed at the exact time of a court hearing, having authorities of a representative in a civil procedure. Such ground may, for example, affect possible remuneration of the representative, or may have influence on the representative exercising the powers granted by the principal in an unjust manner. This naturally results from the provision of Article 49 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation. A power of attorney is called “fullmakt”, which in a word-for-word translation into Russian means “full power” or “full authority”.

An “objective” basis is an authoritative source, whether it is a law, a corporate document or a power of attorney, or an oral statement from a principal, filed at the exact time of a court hearing, that has the authority of a civil process representative. It affects him in his favor, for example, on possible compensation for his work, as well as on what may affect him in the event of unfair exercise of the powers entrusted by the principal. This naturally follows from the provisions of Article 49 of the Code of Civil Procedure of the Russian Federation. The power of attorney is called “fullmakt” or literally translated into Russian — “sovereignty” or “power”.

Keywords: power of attorney, representative, document, court, procedural actions.

Процессуальные права у представителей появляются, как правило, на основании выданной доверенности в соответствии с законом, о чем гласит ч. 1 ст. 53 ГПК РФ.

В соответствии со ст. 185 ГК РФ¹ доверенность представляет собой полномочие, которое выражено в письменной форме и выдается

человеку для представления интересов третьей стороны.

Согласно ч. 6 ст. 53 ГПК РФ доверенность может быть подана в письменной форме или устно объявлена на заседании, и это будет зафиксировано на судебном заседании. Судя по положениям ГПК РФ, становится ясно, что

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред.

от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

* Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

доверенность должна быть представлена в суд в начале слушания. Полномочия необходимо нотариально заверить, кроме случаев официальной позиции по учредительным документам.

В соответствии с российским законодательством представитель не может выступать в суде без правоустанавливающих документов.

В ст. 54 ГПК РФ установлено, что представитель имеет право совершать все процессуальные действия от имени лица, равного стороне в суде по общему усмотрению, и аналогично даже в зале суда. Представитель несет личную ответственность.

В ГПК РФ также перечислены исключительные полномочия, такие как право представителя подписывать иск в суде, передавать решение в суд первой инстанции, требовать полного или частичного иммунитета, уменьшать размер иска, определить, изменить предмет или основание иска, расторжение договора об амнистии, передачу траста, обжалование судебного решения, представление исполнительного сертификата на получение, приобретение имущества или предоставленных денег.

Принципы использования правовых возможностей в российском законодательстве позволяют представителю осуществлять все процессуальные действия стороны, за исключением ряда ограничений.

По своему усмотрению сторона может указать в доверенности о возможности того, что один из ее представителей не явится на конкретное слушание по делу или в суд. Кроме того, его компетентность, которую он представил устно в суд, действительна только в контексте дела, в котором он в настоящее время участвует.

Оплата услуг представителя, согласно ст. 100 ГПК РФ, может быть возмещена проигравшей стороне на основании письменного заявления победившей стороны о возмещении расходов на представительские услуги в разумных пределах. Соответственно, это неявная оценка затрат. Часто возникают проблемы при оплате услуг юристов, так как они больше осознают свою ценность. Оплата услуг представителя часто производится с его согласия.

Оплата услуг выборных представителей по гражданским делам также упоминается в ч. 2 ст. 16 Кодекса профессиональной этики адвоката²: стоимость определяется соглашением сторон, объемом и сложностью работы.

Предмет передоверия устанавливается отдельно. На основании ст. 54 ГПК РФ возможность передоверия указывается в доверенности отдельно.

Процессуальное правопреемство регулируется ст. 44 ГПК РФ, когда в случае смерти гражданина, реорганизации юридического лица, смены лиц в обязанностях суд разрешает переход прав и обязанностей к правопреемнику стороны. В то же время все действия, предпринятые до вступления в этот процесс правопреемства, необходимы как ему, так и лицу, которому он назначен. Тем не менее это означает, что есть больше проблем с отношениями с представляемой стороной, а не с представителем, который работает под властью закона или доверенности. ГПК РФ ничего не говорит относительно прекращения стороны — смерти гражданина или ликвидации юридического лица — и сохранения за представителем своих полномочий.

Учитывая положения п. 4 и 6 ч. 1 ст. 188 ГК РФ, доверенность заканчивается отставкой или смертью выдающего юридического или физического лица, но здесь стоит вопрос о другом представительстве — с гражданско-правовой точки зрения. Положения, касающиеся срока действия доверенности в связи с прекращением полномочий представителя, также должны быть обсуждены и разработаны российским законодательством в ГПК РФ или подзаконных актах.

Итак, в целом можно сказать, что основа участия представителя в гражданских делах напрямую связана с практическими ценностями, изложенными в законе, и полномочиями по доверенности.

² Кодекс профессиональной этики адвоката (принят I Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003) (ред. от 20.04.2017) // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2003. № 2.

Сообщаем о возможности присвоения DOI ранее опубликованным или планируемым к публикации статьям в наших журналах!
По всем вопросам, связанным с присвоением DOI вашим статьям, просим обращаться по адресу электронной почты: ig@lawinfo.ru, с пометкой «DOI для статьи».

О прекариатском праве и вузовском прекариате: научно-инструментальный, нормативно-правовой и морально-этический комментарий

Чинчикова Галина Борисовна,

старший преподаватель — прекариат кафедры финансового права,
заместитель декана по воспитательной работе юридического факультета

Чувашского государственного университета имени И.Н. Ульянова

chinchikova.galina@yandex.ru

В статье анализируется генезис прекариатского права как новой правовой формы флексибилизации рынка труда, а также научно-инструментальные, нормативно-правовые и морально-этические аспекты правового статуса вузовских преподавателей — прекариатов.

Ключевые слова: вуз, договор, инструмент, либерализм, мораль, наука, норма, образование, право, прекариат, преподаватель, рынок, самочувствие, статус, труд, ценности, этика.

On Precariat Law and University Precariat: A Scientific and Instrumental, Regulatory, Moral and Ethical Commentary

Chinchikova Galina B.

Senior Lecturer-Precariat of the Department of Financial Law

Deputy Dean for Education of the Law Faculty of the I.N. Ulianov Chuvash State University

The article analyzes the Genesis of the Carpathian law as a new legal form of labor market flexibilization, as well as scientific and instrumental, legal, moral and ethical aspects of the legal status of University teachers — precariates.

Keywords: university, contract, instrument, liberalism, morality, science, norm, education, law, precariat, teacher, market, health, status, work, values, ethics.

1 февраля 2002 г. был введен в действие Трудовой кодекс РФ, который определил границы свободы его субъектов в трудовых правоотношениях, легитимные механизмы согласования их воли под гарантии правовой силы государства. Он же стал и точкой отсчета генезиса прекариатского права, как новой правовой формы флексибилизации рынка труда, юридической новации либерального развития экономической системы и социальной стратификации новейшей России. И ее можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения между физическими лицами (прекариатами)¹ и юридическими лицами (работодателями), возникающие на договорных или устных основаниях краткосрочного характера и по-

рождающие неустойчивую (нестандартную) трудовую занятость.

В 2012 г. Международная организация труда идентифицировала два критерия прекаризации: лимитированная продолжительность трудового контракта и характер трудовых отношений². Это, в свою очередь, позволяет констатировать ряд аналогичных признаков прекариатского права и его прекариатизированных последствий: низкий уровень правовой, материальной и социальной защищенности работников и высокий уровень правовых, материальных и социальных ресурсов работодателя.

¹ Понятие «прекариат» ввел в научный оборот Пьер Бурдьё. См. подр.: Стэндинг Г. Прекариат: новый опасный класс / пер. с англ. Н. Усовой. М.: Ад Маргинем Пресс, 2014. 328 с.

² МОТ. 2012. От ненадежной работы к достойной. Итоговый документ симпозиума трудящихся по политике и правилам борьбы с нестабильной занятостью / Международное Бюро труда, Бюро по вопросам деятельности трудящихся. Женева: ИЛО, 2012. С. 27–29.

Вузовское прекариатское право, являясь институтом прекариатского права как подотрасли трудового права, обладает, конечно же, не только общими идентификаторами, но и особенными социально-правовыми параметрами, раскрывающими его уникальность и индивидуальность. Будучи относительно молодым и новым направлением отечественного законодательства и причем в такой эксклюзивной сфере правового регулирования, как академические свободы, высшее образование, профессиональная деятельность преподавателей и т.п., оно должно быть дополнительным механизмом их укрепления и развития. Но как вузовское прекариатское право фиксирует и ретранслирует научно-инструментальные идеалы высшей школы, основы базовых и специальных компетенций личности педагога и студента вуза? Какова истинная его роль и реальные нормативно-правовые результаты экзистенции в системе научно-педагогической коммуникации? И, наконец, как можно оценить его аксиологические консеквенции через призму универсальных и традиционных для нашей страны морально-этических ценностей?

Итак, возникнув в начале текущего века, находясь и поныне в некоем эмбрионально-правовом состоянии, вузовское прекариатское право тем не менее постепенно стало оказывать существенное влияние на трудовую жизнь его субъектов — ректорат и преподавателей высших учебных заведений. Ибо последние в своем подавляющем большинстве — вузовские прекариаты, невиданная ранее социальная общность, резиденты и одновременно жертвы прекариатского права. Именно поэтому в конце каждого учебного года они, не сговариваясь и вне зависимости от своего желания, массово выпадают в ежегодную депрессию: «наверху» решается их трудовое будущее. И им в это время, как и знаменитому символу России — бурому медведю во время спячки, не до «охоты», не до педагогических подвигов или тем более вузовской науки. Их мысль как «естественного» представителя этого многочисленного, разнообразного и эксплуатируемого племени лихорадочно и круглосуточно бьется над «естественными» вопросами: что будет и что делать, если что-то будет? И в этой стрессовой обстановке все эвфуистические рассуждения законодателя о целях правового регулирования в сфере образования³, стратегии развития воспитания⁴ и важности на-

учной, научно-технической, инновационной деятельности в Российской Федерации⁵ для них кажутся наивными и бессмысленными. Они же обнажили и несовершенство действующего трудового законодательства, нравственную и социальную ущербность учрежденного в нашей стране вузовского прекариатского права. Обнаружили и дискриминационность правового положения вузовских преподавателей — прекариатов, как людей с неустойчивым правовым, материальным и эмоциональным состоянием, своеобразный низший уровень преподавательского сегмента современной высшей школы РФ. Увы, но таковы современные плоды научно-реформаторской рацеи государственной власти в мире социокультурного и профессионального развития личности, ее репродуктивные вузовские реалии, сломить и изменить которые без помощи Всевышнего практически невозможно. И в такой обстановке инновационная деятельность вузов «крайне затруднительна или практически невозможна»⁶.

Старт чужеродной и неадаптивной к скрижалям отечественного образования прекариатской реформации, инициированный апологетами либерализма в 2002 г., был развит Постановлениями Правительства РФ от 22 сентября 2007 г. № 605 и от 5 августа 2008 г. № 583. В них был регламентирован и механизм перехода федеральных бюджетных образовательных учреждений на новую систему оплаты труда. Основными ее активами стали большая самостоятельность ректоров вузов, их право на перераспределение финансовых средств, введение рейтинговой системы оценки труда ППС и др.

1 декабря 2008 г. в вузах была отменена ЕТС, а ФЗП преподавателей был разделен на три части: оклад, компенсационные и стимулирующие выплаты. Причем не менее 30% объема последних должны были направляться на активизацию их научно-педагогической деятельности. И если ранее ФЗП ППС вузов строился по квалификационному принципу, то с этого момента стал развиваться по рыночной траектории. Отсюда антрепренерская деятельность вузов и политика вузовского капитализма⁷, контракция национальных

в РФ на период до 2025 года // Российская газета. 2015. 8 июня.

⁵ Проект Федерального закона «О научной, научно-технической, инновационной деятельности в РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Князев В.Н. Социально-психологические проблемы в инновационной деятельности современного российского вуза // Вестник университета. 2017. № 6. С. 154.

⁷ Весьма спорным выглядит утверждение о том, что «успех университетов будет возможным только в случае принятия академическим сообществом

ценностей и супрематия их англосаксонских измерений, эрозия 5-летней системы подготовки специалистов и ее диффузия двухуровневой конструкцией, уровень доходов ППС федеральных вузов и сегрегация оплаты труда их региональных коллег. Отсюда и партитивный отказ от академических свобод в пользу ренты, имитация научности конференций и выпуск сборников на «актуальные проблемы» за счет преподавателей-участников, сокращение ППС и увеличение учебной нагрузки на душу «выжившего» преподавательского «населения».

26 ноября 2012 г. Распоряжением Правительства РФ № 2190-р в вузовское прекариатское право были внесены новые изменения. Их суть заключается в том, что в вузах «трудовой договор» был дополнен «эффективным контрактом», который, согласно Приказу Минтруда РФ от 26 апреля 2013 г. № 167н, рекомендуется осуществлять путем заключения дополнительного соглашения к трудовому договору в порядке ст. 74 ТК РФ. При этом преподавателям гарантируется только базовая часть оклада, а стимулирующие выплаты зависят от эффективности их труда. Для сравнения: ранее основания заключения работодателем срочных трудовых договоров с работниками были жестко регламентированы ТК РФ. Так, согласно его ч. 2 ст. 58 заключение работодателем срочного трудового договора было возможно только в случаях, когда трудовые отношения не могли быть установлены на неопределенный срок.

С внесением же изменений в трудовое законодательство была разрушена проверенная временем философия правового регулирования срочных трудовых договоров. Во-первых, ТК РФ (ч. 2 ст. 58) закрепил обязательное заключение срочного трудового договора в случае невозможности установления трудовых отношений на неопределенный срок с учетом характера предстоящей работы или условий ее выполнения. Во-вторых, он допустил заключение срочных трудовых договоров по соглашению работника и работодателя без учета характера предстоящей работы и условий ее выполнения (ч. 2 ст. 59). Последствия этого «допуска» не заставили себя ждать: в вузах начался ажиотаж преподавателей, в том числе заслуженных, решивших заключить с работодателем срочные трудовые договоры⁸.

новых ценностей академического капитализма...». См.: Прохоров А. В. Новые академические ценности высшего образования // Психолого-педагогический журнал Гаудеамус. 2012. Т. 1. № 19. С. 26. Диагностируем: академическое большинство РФ против поправок академизма отечественной высшей школы.

⁸ 17 марта 2004 г. Пленум Верховного Суда РФ подчеркнул, что срочный трудовой договор «мо-

жет быть признан правомерным, если имелось соглашение сторон (ч. 2 ст. 59 ТК РФ), т.е. если он заключен на основе добровольного согласия работника и работодателя». См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

Их квинтэссенцией стали, как известно, наукометрические показатели: «средний индекс цитирования у преподавателей вуза», «количество преподавателей, имеющих индекс цитирования больший, чем в среднем по вузу», «количество научных публикаций в рецензируемых российских изданиях» и «количество научных публикаций в рецензируемых зарубежных изданиях». И вся эта гамма околонуточных коэффициентов суммарно образовала так называемый индекс Хирша (т.е. продуктивность ученого, основанная на количестве публикаций и их цитирований) и РИНЦ, явилась барометром рейтинга вузов и преподавателей. И каждый учебный год их измеряют в «хиршах» и «ринцах», получают голограмму их наукометричности и распределяют в зависимости от этого бонусы. Оптимизация отечественного высшего образования свершилась! Напомним в этой связи, что многие выдающиеся ученые не имели в своем послужном списке этих американизированных характеристик своей «учености», что, впрочем, не мешало им быть выдающимися! Так, 20-летний француз Эварист Галуа, успевший при жизни написать всего две «ненаукометрические» работы, стал патриархом современной высшей алгебры⁹. И таких примеров в истории науки много. Перефразируя Луи Пастера, основоположника мировой вакцинации, подчеркнем, что нет никакой «хиршевской» или «ринцевской» науки: «Существует наука.!»

Конечно же, наукометричность преподавателей вузов имеет определенное коммуникативное и синергическое значение. И это бесспорно! Но бесспорно и то, что она априори не может быть основой высшего образования и тем более мерилем его совершенствования. Одномерность ее понимания и применения разрушительна для высшей школы, как, впрочем, и пресловутое ЕГЭ, платное образование. Поэтому, наряду с заимствованными иноземными аксиологическими доминантами, социальным партнерством и диалогом культур, необходимо развитие и национальных форм оценки профессионализма ППС вуза (осознание сущности национальных интересов, целостности государства, роли православия и т.п.).

жет быть признан правомерным, если имелось соглашение сторон (ч. 2 ст. 59 ТК РФ), т.е. если он заключен на основе добровольного согласия работника и работодателя». См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Клейн Ф. Лекции о развитии математики в XIX столетии : в 2 т. / пер. с нем. М. : Наука, 1989. Т. 1. С. 123.

Вопреки оптимизации и наукометричности вузовские преподаватели в своем большинстве являются, как правило, квалифицированными специалистами с высоким уровнем когнитивности и профессиональной эмпирики. Но императивно и ультимативно нивелируя эти научно-педагогические активы, решительно и энергично накладываясь на застарелые болезни вузов («подушевое» финансирование, «убойная» учебная нагрузка¹⁰), вузовское прекариатское право порождает и новые патологии: фрондерство и протестный потенциал, дискриминацию прекариатов в академической среде и деградацию их социальной защищенности. Являясь своеобразным дамкловым мечом и практически не оставляя автономных зон, оно интенсивно нарушает профессиональное спокойствие преподавателей в целом, ухудшает общее социальное самочувствие. Но именно этот психологический индикатор является одним из импульсов мотивационной их активности. Поэтому он и должен гармонизировать со всеми иными ее детерминантами: правовыми и материальными, научными и педагогическими, национальными и заморскими. И только при этих условиях можно вести речь об эффективности «эффективного контракта», научности «наукометричности», пробуждении отечественной «пастеровской» науки.

Но, к сожалению, прекариатизм, как своеобразная темная энергия научно-педагогического «эфира» высшей школы, тотально подчиняет себе все вузовское сущее и должное. Именно он обуславливает субъективное диагностирование их объективных референций и генерацию вузовских аномалий. Это отчетливо просматривается в проекции известного Положения о присвоении ученых званий. Так, согласно ему, получить ученое звание «профессор» можно только при наличии 10-летнего стажа работы (в том числе не менее 5 лет по научной специальности), не менее 50 опубликованных научных трудов, 3 подготовленных аспирантов, ученого звания «доцента». И этот путь, понятно, не просторен и широк, а тернист и тесен! Он ориентирован не только на тех, кто хочет, но и на тех, кто может! И поэтому тот, кто успешно его проходит, не может быть далее в оценки своей квалификации зависеть от мнения академической бюрократии¹¹. Для истинного преподавателя

¹⁰ В странах ОЭСД на каждого доцента и профессора приходится от 2 до 16 ассистентов. Поэтому нагрузка у них составляет 300–450 час., а у нас 900 час. (т.е. самая высокая в мире!).

¹¹ Ранее преподаватели университетов подразделялись на «профессоров... и учителей». И причем профессора утверждались министром! См.: Сборник постановлений по Министерству народного

преподавателя признание научной общественности и аплодисменты аудитории выше оценок провинциального менеджмента.

Кроме того, всегда почиталась и незыблемая максима, имеющая предельный уровень обязательности в системе высшего образования: чем квалифицированнее преподаватель, тем выше он оплачивается. Так, в советскую эпоху был не только доступный порядок поступления в вузы, но и высокая заработная плата преподавателей. И долгое время это была эффективная, понятная и приятная форма вознаграждения, адекватная их квалификации, сложности и качеству выполняемой работы. Отказ же от советских стандартов детерминировал управленческий авторитаризм и волюнтаризм, кардинально изменил саму сущность аттестации и активации научно-педагогического состава, расширил диапазон произвола кадровых решений и масштаб их аморальности. Деспотизм и менторство администрации вуза, с одной стороны, бесправие и раболепство его сотрудников — с другой, явились еще одной современной вузовской кармой.

Вузовский работодатель, как местечковый самодержец, распорядитель материальных, социальных и правоприменительных ресурсов, превратился в ведущего субъекта вузовских правоотношений, оказывая решающее влияние на их архитектуру и архитектонику. Власть ректората над судьбами прекариатов стала почти неограниченной, а его вердикты — жестокими. Прекариатский принцип «не нравится — уходи!» превратился в императив регулирования трудовых отношений в отечественной высшей школе, исключил равноправный диалог и консенсус интересов их субъектов, подавил любую оппозицию. И, как понятно, если преподаватель в этой обстановке «неадекватен», то его настоящее может закончиться в ближайшем будущем на законном основании, невзирая при этом на все его блестящее прошлое. Апеллировать же к Конституции РФ в этих условиях могут только вузовские камикадзе или законченные утописты!

Доминирование в вузах капиталистических отношений, промульгация товарного веса образования стали источниками доминации и промульгации вузовского прекариатского права, конфликта между производительными силами и производственными отношениями. Рождая, репродуцируя и клонируя эталоны прибыли и наемного труда, входя в жесткий клинч с прежними ценностно-смысловыми конструкциями,

просвещения : в 17 т. Санкт-Петербург, 1864–1904. Т. 1. Ст. 61.

оно, в свою очередь, становится причиной правовой декомпрессии, бифуркации и деградации участников неустойчивой занятости¹², катализатором антагонизма. Воспитанность и интеллигентность¹³, независимость суждений и свобода от конформизма, как имманентные условия успешной научно-педагогической работы, ушли в небытие, сменились классовой борьбой преподавателей¹⁴ в некогда единой, миролюбивой и уважаемой социальной корпорации.

Конечно, ректорат вузов — это не только вузовский порфириносец, но и инструмент реализации образовательной и воспитательной политики государства. И он в лице конкретных менеджеров прекрасно понимает, что прекариатский трудовой договор демотивирует преподавателей, разрушает основы их измерений. И в этом смысле он невыгоден не только обществу, но и самому вузу, поскольку порождает проблемы в виде неустойчивой занятости, конфликтов, жалоб и судебных исков¹⁵. Поэтому и наблюдается попытки его превенции, прекариатских интенций сознания субъектов. Однако доминанты монетаризма современной высшей школы, инфорсмент действующей правовой системы краткосрочных трудовых договоров автоматически их банкротят, нуллифицируют результаты ее конвергенции на критерии эффективного контракта. И ректорат вузов вынужден «играть» по этим правилам, так или иначе становится их адептом, бенефициаром и одновременно заложником!

Оформившись в качестве важного регулятора трудовых правоотношений, выстраивая чужеродные для нашего менталитета ориентиры, вузовское прекариатское право постепенно разрушает привычную стратификационную конфигурацию в вузах, втягивает в свой круговорот и общество, активизирует его напряжение. Эта детонирующая асимметрия,

как разновидность существующих социально-экономических противоречий, радикально меняет кредо не только преподавателей-прекариатов. Вероятна и мировоззренческая деформация непрекариатского ППС, ее инерционная отчужденность от результатов своего труда. В условиях пагубного увеличения количества прекариатов в вузах и причем на фоне дефектов кадровой политики, магии ЕГЭ и различных тестирований, замены идеологических плюсов на экономические минусы высшая школа постепенно дистанцируется от традиционных ее идеалов. Поэтому и необходима санация ее конструкций, реанимация классических канонов образования и воспитания, института ротации административного персонала¹⁶. Нужен и иной сценарий вузовских трудовых отношений, иные их алгоритмы и финальные цели, в том числе купирование прекариатских правоотношений, преодоление трудовой мобильности, предоставление ППС, успешно прошедшим два конкурса подряд — права на заключение бессрочных трудовых договоров. Необходимо покончить с агрессивной и репрессивной природой вузовского прекариатского права, конфликтом между идеалами высшей школы и их ложным воплощением в конкретных вузовских субстанциях. Необходима, наконец, реконструкция существующего статуса вузовского прекариатского права, конвертация его позитивных элементов в национальные формы при непременном уважении к личности педагога и студента.

Таким образом, правовое рождение, нормативное упрочение и последующая экспансия прекариатского права в вузах РФ, нивелирование отечественных и интернационализация заморских научных индексов — это реальность для государства, позиционирующего себя в качестве социального. Она, как фрагмент трудовой прекариатизации общества, является формой американизации национальной культурной матрицы. Ее регулятивное доминирование в вузах, модификация их координат на «хиршевскую» мозаичность и «риншевскую» убогость констатирует конец эры господства «прав человека» в отечественной высшей школе и начало ее научно-инструментальной, нормативно-правовой и морально-этической регрессии.

И вместо резюме! Россия — это не варварская периферия «высококультурного» Запада,

¹² Варданыц Г.К. Патологии правовой системы: правовая декомпрессия и бифуркация // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. : Социология. 2007. № 4. С. 5 ; Бизюков П. Неустойчивая занятость как форма деградации трудовых отношений // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2013. № 1 (114). С. 100.

¹³ «Основной принцип интеллигентности — интеллектуальная свобода, свобода как нравственная категория. Не свободен интеллигентный человек только от своей совести и от своей мысли». См.: Лихачев Д. О русской интеллигенции. Письмо в редакцию // Новый мир. 1993. № 2. С. 3—4.

¹⁴ Пряхин М.Н. О классовой борьбе в вузе // Вестник высшей школы. 2015. № 5. С. 20.

¹⁵ В 2018 г. в вузах работало 245,1 тыс. преподавателей. См.: Россия в цифрах. 2018. М., 2018. С. 141. Каждый второй из них — прекариат, остальные — в зоне прекариатского риска.

¹⁶ Если раньше во главе факультетов вузов становились авторитетные ученые, свободные от зависти и доносительства, патриоты высшей школы, то ныне их администрация зачастую комплектуется из людей, далеких от науки и преподавания, но являющихся адептами кастовых управленческих интересов. Объективизм кадровой ротации подменили суррогатами кадрового субъективизма.

не полигон для рыночных экспериментов, а страна, где высшее образование давно и прочно стало элементом социализации ее граждан. Она не только не нуждается в импорте различных ценностей, но и сама является активным их производителем и экспортером. Поэтому и культивированию прекариатских «ценностей», монопольной импозантности «наукOMETричности» и «импакт-факторности», как очевидных форм ментального искажения и

оттисков научного невежества, породивших прекариатизацию самой души преподавателей, самой сути образования, должен быть положен конец. Аксиологический кризис высшей школы диктует необходимость переосмысления парадигм ее аксиосферы, очищения от инородных идеологем в пользу сакральных канонов, национальных ценностей и национальных интересов нашего Отечества. Да будет так!

Литература

1. Бизюков П. Неустойчивая занятость как форма деградации трудовых отношений / П. Бизюков // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2013. № 1 (114). С. 100–109.
2. Варданыц Г.К. Патологии правовой системы: правовая декомпрессия и бифуркация / Г.К. Варданыц // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Социология. 2007. № 4. С. 5–14.
3. Клейн Ф. Лекции о развитии математики в XIX столетии. В 2 томах. Т. 1 / Ф. Клейн ; перевод с немецкого. Москва : Наука, 1989. 456 с.
4. Князев В.Н. Социально-психологические проблемы в инновационной деятельности современного российского вуза / В.Н. Князев // Вестник университета. 2017. № 6. С. 147–155.
5. Лихачев Д. О русской интеллигенции. Письмо в редакцию / Д. Лихачев // Новый мир. 1993. № 2. С. 3–9.
6. Прохоров А.В. Новые академические ценности высшего образования / А.В. Прохоров // Психолого-педагогический журнал Гаудеамус. 2012. Т. 1. № 19. С. 22–27.
7. Пряхин М.Н. О классовой борьбе в вузе / М.Н. Пряхин // Alma mater (Вестник высшей школы). 2015. № 5. С. 20–23.
8. Стэндинг Г. Прекариат: новый опасный класс / Г. Стэндинг ; перевод с английского Н. Усовой. Москва : Ад Маргинем Пресс, 2014. 328 с.

Уважаемые авторы!

Вы можете самостоятельно в режиме реального времени получать информацию о статусе статей, направленных для опубликования в ИГ «Юрист». Для этого необходимо отправить с вашего электронного адреса письмо на autor-gq@lawinfo.ru, в теме письма должна быть указана только фамилия, без имени, отчества и др. Обращаем ваше внимание, что адрес для запроса статуса статей отличается от контактного электронного адреса редакции.

Каждый автор может узнать статус только своих статей, направив запрос со своего электронного адреса.

В случае возникновения проблем с получением информации просим обращаться в редакцию по телефону: 8 (495) 953-91-08
или по e-mail: avtor@lawinfo.ru

Развитие административного права и процесса в современных условиях трансформации судебной системы (к юбилею профессора Павла Ивановича Кононова)

Федотова Юлия Григорьевна,

эксперт центра экспертных исследований факультета национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), советник юстиции 3 класса, кандидат юридических наук
julia.fedotowa@yandex.ru

Статья посвящена проблеме развития предмета административного права и процесса в современных условиях и ее решению в трудах доктора юридических наук, профессора Павла Ивановича Кононова. Автор раскрывает теоретико-правовые взгляды на предмет административного права, меры административно-правового воздействия, функции судов и проблемы формирования законодательства и правоприменительной практики в сфере обороны и безопасности как предмета административного права.

Ключевые слова: административное право, административный процесс, оборона, безопасность, функция, мера, судебный контроль.

The Development of Administrative Law and Procedure in the Modern Judicial System Transformation Conditions (on the Anniversary of Professor Pavel I. Kononov)

Fedotova Yulia G.

Expert of the Center for Expert Studies of the Faculty of National Security of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) Class 3 Counselor of Justice, PhD (Law)

The article is devoted to the problem of the development of the subject of Administrative Law and Procedure in modern conditions and its solution in the works of Doctor of Law, Professor Pavel Ivanovich Kononov. The author reveals theoretical and legal views on the subject of Administrative Law, measures of Administrative and legal impact, the functions of courts and the problems of forming legislation and law enforcement practice in the field of defense and security as a subject of Administrative Law.

Keywords: administrative law, administrative process, defense, security, function, measure, judicial control.

Судебная система России претерпела и продолжает претерпевать существенные изменения, что позволяет говорить о продолжении ее становления в условиях современного Российского государства. При этом проводимые не первый десяток лет изменения касаются не только судопроизводственных, но и судоустройственных начал, а осуществляются и на конституционном, и на законодательном уровне. В связи с этим особое внимание привлекают научные труды, посвященные судопроизводству, развитию его основополагающих правовых институтов. Учитывая при этом качественное изменение административного права как отрасли и оформление администра-

тивно-процессуального права, актуальность тематики развития административного права и процесса в современных условиях трансформации судебной системы приобретает все больший акцент. Особую роль в становлении правовой доктрины в данной сфере играют научные труды доктора юридических наук, профессора, видного теоретика и практика, судьи Павла Ивановича Кононова.

Публикации Павла Ивановича Кононова посвящены глубокому осмыслению административно-правовых категорий, в частности, таких как административный процесс, административное судопроизводство, административное производство и его виды,

административно-процессуальное законодательство, выявлению их проблем, а также разработке кодифицированных и иных нормативных правовых актов в данной сфере¹. Уделено внимание обороне и безопасности как элементу предмета административного права. Конституционные права, свободы и обязанности граждан, в том числе воинскую обязанность, отношения социально-экономического характера, складывающиеся в связи с реализацией стратегических задач государства, отношения, возникающие в связи с обеспечением обороны страны, государственной безопасности, охраны государственной границы, военную службу, отношения, связанные с охраной природы и окружающей среды, и многие другие отношения относят к наиболее значимым блокам общественных отношений, подпадающих под действие административного права. В предмет административного права включены довольно разнообразные общественные отношения в области обеспечения обороны и безопасности (воинская обязанность граждан, военная служба, военно-служебные права и обязанности граждан, административная, дисциплинарная и материальная ответственность военнослужащих, оперативно-разыскная деятельность, управление в сферах обороны и безопасности, специальные административно-правовые режимы, в числе которых режимы военного и чрезвычайного положения, контртеррористической операции, охраны Государ-

ственной границы Российской Федерации и др.)².

Конституционно-правовые основы являются собой особый базис административно-правовых воззрений, решая многие теоретические проблемы науки административного права, что неоднократно было продемонстрировано видными учеными-административистами³. В частности, конституционное право граждан на обращение, являющееся одним из важнейших субъективных публичных прав, было освещено с позиции его развития и гарантирования в административном производстве⁴.

В юридической науке выделяют различные перечни мер воздействия на общественные отношения. В качестве мер административно-публичного обеспечения безопасности и соответствующих административно-правовых действий называют санкционирующие (удостоверительные, разрешительные, регистрационные), деликтные (контрольно-надзорные, аксессуарные, компенсационные, восстановительные, превентивные), казуальные (поисково-спасательные, предупредительные, ограничительные, административно-казуального расследования)⁵. В зависимости от содержания основных направлений деятельности исполнительных органов государственной власти выделяют нормативно-политические, правоприменительные функции, административный контроль (надзор), правоохранительную функцию относят к правоприменительным⁶.

Функции публичных органов раскрываются как основные направления деятельности, обусловленные поставленными целями и решаемыми задачами⁷. Многие ученые

¹ См., напр.: Кононов П.И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 385 с.; Его же. Административное судопроизводство как структурная часть административного процесса // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 38–42; Его же. Критические заметки о концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 4. С. 468–474; Его же. О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9–14; Его же. О некоторых актуальных направлениях модернизации законодательства Российской Федерации об административной ответственности // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14. № 4. С. 27–32; Его же. О понятии и видах административных дел в административном процессе // Журнал административного судопроизводства. 2018. № 2. С. 5–13; Его же. О систематизации российского административного права и законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 6. С. 6–11; Его же. Основные категории административного права и процесса: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. 416 с.

² Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. С. 479–507.

³ См., напр.: Кононов П.И. Конституционно-правовые основы понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9–14; Стахов А.И. О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 15–20.

⁴ Кононов П.И., Стахов А.И. Проект федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40–68.

⁵ Стахов А.И., Кононов П.И. Указ. соч. С. 168, 409–418, 427.

⁶ Кононов П.И. Проблемы административного права и процесса: монография. Киров: Аверс, 2013. С. 90–91; Стахов А.И., Кононов П.И. Указ. соч. С. 133–144.

⁷ Кононов П.И. Проблемы административного права и процесса. С. 90.

выделяют функцию правосудия в качестве основной функции судов⁸. Другие исследователи отождествляют правосудие и судебный контроль⁹. Некоторые авторы отмечают в числе основных функций судебных органов также правозащитную функцию, функцию обеспечения баланса публичных и частных интересов, указывают дополнительные и вспомогательные функции. Выделяют функции осуществления судебной власти, толкования и применения законов, участия в законотворчестве, хранения конституции, контрольную функцию, разрешения споров между центром и субъектами (штатами) федерации, консультативную функцию¹⁰. Кроме того, суды могут давать «декларативные суждения» (по запросам субъектов правоотношений о том, как исполнять их права и обязанности в будущем) и «консультативные заключения» (по запросам законодательных и исполнительных органов по вопросам права)¹¹. Однозначно в научной литературе подчеркивается особая роль органов правосудия в защите прав и свобод человека.

Анализ различных видов контроля позволил заключить, что отличительной особенностью контроля является возможность не только наблюдать, но и сдерживать и направлять свободные действия, влиять на подконтрольный объект, что характерно контролю, осуществляемому различными органами государственной власти. Его результатом является не столько фиксация недостатков в деятельности исполнительной власти, сколько выяснение

причин этих недостатков и их устранение. Контроль не сводится к осуществлению проверочных действий с последующим применением санкций. Согласно общепринятой точке зрения надзор — суженый контроль, поскольку включает в себя проверку законности, а контроль — не только законности, но и целесообразности. Так, контролирующий орган обладает дисциплинарными полномочиями и правом отмены правовых актов нижестоящего субъекта¹². В связи с этим эффективность судебного контроля оказывает непосредственное влияние на состояние законности в государстве и защищенности личности.

Следует подчеркнуть вклад П.И. Кононова в развитие науки административного права и процесса и высокую значимость научно обоснованных им положений. Сегодня особенно очевидно влияние конституционного развития на все общественные отношения, в первую очередь публично-правовые. Продолжается разработка административного и административно-процессуального законодательства. Предмет административного права представляет собой развивающееся явление. Происходит трансформация административно-правового статуса военнослужащих и иных граждан, участвующих в обеспечении обороны и безопасности государства, вводятся новые ограничения прав и свобод, что зачастую приводит к асимметричности правового статуса военнослужащих различных ведомств, граждан, участвующих в обеспечении обороны и безопасности в составе и вне состава военной организации государства. В то же время административно-правовая защита таких лиц не является совершенной, функции судов не всегда находят свою реализацию. Судебная практика показывает как пробелы в правотворчестве, так и проблемы правоприменения. К примеру, несмотря на то что именно судебный контроль в форме постановления Конституционного Суда РФ¹³, в сущности, стал правовой основой для признания правового статуса ветерана боевых действий за гражданами, принимавшими участие в контртеррористической операции в Республике Дагестан в 1999 г., законодательное закрепление их таковыми произошло спустя 20 лет после принятия судебного акта — 2 августа 2019 г.¹⁴

⁸ См., напр.: Бобринев В.А., Диордиева О.Н., Ермошин Г.Т. и др. Организация судебной деятельности: учебник / под ред. В.В. Ершова. М.: Российский государственный университет правосудия, 2016. 390 с.; Терехова Л.А. Выполнение судами функций содействия в отношении третейских судов // Вестник гражданского процесса. 2016. № 6. С. 54–62.

⁹ Латыпов Д.Н. Особенности защиты гражданских прав владельцев самовольных построек в случае принятия компетентным органом решения о сносе во внесудебном порядке (обзор арбитражной судебной практики) // Экономическое правосудие в Уральском округе. 2018. № 2. С. 72–82.

¹⁰ 11 Functions of the Nigerian Judiciary. URL: <https://infoguidenigeria.com/function-nigerian-judiciary/>; Joshi M. What Are the Main Functions of the Judiciary? URL: <https://www.preservearticles.com/political-science/functions-of-the-judiciary/86>; Ghai K.K. Judiciary: Functions, Importance and an Essential Quality of Judiciary. URL: <https://www.yourarticlelibrary.com/essay/law-essay/judiciary-functions-importance-and-an-essential-quality-of-judiciary/40352>; Pooja. 8 Major Functions of Judiciary — Discussed! URL: <https://www.politicalsciencenotes.com/articles/8-major-functions-of-judiciary-discussed/350>

¹¹ Functions of the Judiciary. URL: <https://www.politicalscienceview.com/role-and-functions-of-the-judiciary/>.

¹² Стахов А.И., Кононов П.И. Указ. соч. С. 389.

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2011 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3 Федерального закона „О ветеранах“ в связи с запросом Казбековского районного суда Республики Дагестан» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 7012.

¹⁴ Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 320-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3 и 4 Федерального закона „О ветеранах“» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4479.

Асимметричность правового статуса военнослужащих различных ведомств, граждан, участвующих в обеспечении обороны и безопасности в составе и вне состава военной организации государства, проявилась, например, в результате введения ограничений по распространению информации, составляющей профессиональную тайну, содержание которой должно определяться правоприменителем¹⁵. Ранее, в декабре 2019 г., были внесены изменения в Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹⁶, при этом установление порядка принятия решений об ограничении права на выезд также было делегировано правоприменителю. Во-первых, в данном случае законодатель передает предоставленное ему ч. 3 ст. 55 Конституции РФ право вводить ограничения прав и свобод органу исполнительной власти, не вводя его единообразных критериев и требований. Во-вторых, формулировка Федерального закона вводит возможность произ-

вольного ограничения прав военнослужащих одного ведомства, допуская асимметричность правового статуса выполняющих одну и ту же государственную функцию лиц, в то время как практика показала востребованность в идентичных ограничениях военнослужащих и иных лиц, участвующих в обеспечении обороны и безопасности. Такое ограничение информационных прав военнослужащих любого ведомства на уровне федерального закона востребовано в связи с риском утечки информации и причинения ущерба государственным интересам в целом. Введение ограничений федеральным законом не должно избегать установления их пределов, иначе требование ч. 3 ст. 55 Конституции РФ нивелируется.

В связи с этим можно заключить, что заложенная научная основа трудов профессора П.И. Кононова представляет собой важный теоретический и практический материал, имеющий особое значение как для дальнейшего теоретического развития юридической науки, так и для практической деятельности законодателей и правоприменителей. Особенностью трудов данного ученого является и, с одной стороны, глубокий доктринальный анализ понятия, содержания и сущности основополагающих научно-правовых категорий, а с другой стороны, метко подмечаемые острые и злободневные проблемы законодательства и юридической практики.

¹⁵ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 279-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона „О федеральной службе безопасности“» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5038.

¹⁶ Федеральный закон от 16 декабря 2019 г. № 433-ФЗ «О внесении изменений в статьи 15 и 18 Федерального закона „О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию“» // Российская газета. 2019. 19 декабря.

Литература

1. Бобреньев В.А. Организация судебной деятельности : учебник / В.А. Бобреньев, О.Н. Диордиева, Г.Т. Ермошин [и др.] ; под редакцией В.В. Ершова. Москва : Российский государственный университет правосудия, 2016. 390 с.
2. Кононов П.И. Административное судопроизводство как структурная часть административного процесса / П.И. Кононов // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 38–42.
3. Кононов П.И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации : диссертация доктора юридических наук / П.И. Кононов. Москва, 2001. 385 с.
4. Кононов П.И. Конституционно-правовые основы понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации / П.И. Кононов // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9–14.
5. Кононов П.И. Критические заметки о концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / П.И. Кононов // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 4. С. 468–474.
6. Кононов П.И. О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации / П.И. Кононов // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9–14.
7. Кононов П.И. О некоторых актуальных направлениях модернизации законодательства Российской Федерации об административной ответственности / П.И. Кононов // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14. № 4. С. 27–32.
8. Кононов П.И. О понятии и видах административных дел в административном процессе / П.И. Кононов // Журнал административного судопроизводства. 2018. № 2. С. 5–13.
9. Кононов П.И. О систематизации российского административного права и законодательства / П.И. Кононов // Административное право и процесс. 2014. № 6. С. 6–11.
10. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса : монография / П.И. Кононов. Москва : Юрлитинформ, 2013. 416 с.

11. Кононов П.И. Проблемы административного права и процесса : монография / П.И. Кононов. Киров : Аверс, 2013. 392 с.
12. Кононов П.И. Проект федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» / П.И. Кононов, А.И. Стахов // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40–68.
13. Латыпов Д.Н. Особенности защиты гражданских прав владельцев самовольных построек в случае принятия компетентным органом решения о сносе во внесудебном порядке (обзор арбитражной судебной практики) / Д.Н. Латыпов // Экономическое правосудие в Уральском округе. 2018. № 2. С. 72–82.
14. Стахов А.И. Административное право России : учебник / А.И. Стахов, П.И. Кононов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2015. 510 с.
15. Стахов А.И. О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм / А.И. Стахов // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 15–20.
16. Терехова Л.А. Выполнение судами функций содействия в отношении третейских судов / Л.А. Терехова // Вестник гражданского процесса. 2016. № 6. С. 54–62.

References

1. Ghai K.K. Judiciary: Functions, Importance and an Essential Quality of Judiciary / K.K. Ghai. URL: <https://www.yourarticlelibrary.com/essay/law-essay/judiciary-functions-importance-and-an-essential-quality-of-judiciary/40352>
2. Joshi M. What Are the Main Functions of the Judiciary? / M. Joshi. URL: <https://www.preservearticles.com/political-science/functions-of-the-judiciary/86>
3. Pooja. 8 Major Functions of Judiciary – Discussed! / Pooja. URL: <https://www.politicalsciencenotes.com/articles/8-major-functions-of-judiciary-discussed/350>

Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов при формировании региональных и местных бюджетов за счет средств, поступающих от уплаты «дорожных» платежей

Колесникова Ольга Владимировна,
прокурор отдела по надзору за исполнением федерального
законодательства прокуратуры Республики Хакасия
Ov-kolesnikova-2014@yandex.ru

В статье рассматриваются актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов при формировании региональных и местных бюджетов за счет средств, поступающих от уплаты «дорожных» платежей. Раскрываются цели, объекты надзора и типичные нарушения, выявляемые в ходе прокурорских проверок и выступающие в качестве «индикатора состояния законности» в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: «дорожные» платежи, неналоговые доходы, бюджет, администрирование доходов, прокурорский надзор.

Relevant Issues of Prosecutor's Supervision over Execution of Laws at the Establishment of Regional and Local Budgets Using the Funds Received from Payment of "Road" Charges

Kolesnikova Olga V.
Prosecutor of the Department of Supervision over Enforcement of Federal Laws of the
Prosecutor's Office of the Republic of Khakassia

The article deals with current problems of prosecutor's supervision in the formation of regional and local budgets at the expense of funds received from the payment of "road" payments. It also reveals the objectives, objects of supervision and typical violations identified

during prosecutor's checks and acting as an "indicator of the state of legality" in the area in question.

Keywords: "road" payments, non-tax revenues, budget, revenue administration, prosecutor's supervision.

Неудовлетворительное состояние дорог и низкий уровень безопасности движения по ним автомобилей способствовали законодательным корректировкам, результатом которых стало внесение дополнений в БК РФ, предусматривающих аккумулярование в бюджетах всех уровней власти дорожных фондов. На региональном и местном уровне одним из основных источников их формирования является группа собственных неналоговых поступлений соответствующих бюджетов от использования дорог и элементов дорожного сервиса, применения мер ответственности и взыскания ущерба, охватываемых юридической конструкцией «дорожные» платежи. От должного обеспечения законности при администрировании «дорожных» платежей в указанных бюджетах зависит решение вопросов содержания и ремонта 1 345 тыс. км дорог регионального и местного значения, из которых в настоящее время лишь 38,8% соответствуют нормативным требованиям¹. В письме Минфина России от 31 октября 2018 г. № 06-04-11/01/78417² органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления доведены методические рекомендации, в которых расширение практики администрирования «дорожных» платежей рассматривается как способ роста собственной доходной базы региональных и местных бюджетов и повышения их самостоятельности в целом.

Однако существующие резервы для роста собираемости «дорожных» платежей используются в регионах не в полной мере. Например, из почти 4 тыс. единиц дорогостоящих передвижных комплексов, автоматически фиксирующих нарушения установленного скоростного режима проезда по автодорогам, за которые средний размер назначаемых административных штрафов превышает 1 тыс. руб.,

задействованы в субъектах РФ лишь половина (2,4 тыс. единиц, или 58,7%)³.

При этом вводимый комплекс мер, направленных на стимулирование добровольной своевременной уплаты в региональные бюджеты налагаемых административных штрафов в области дорожного движения, предусматривающих предоставление правонарушителям 50-процентной «скидки» при их оплате не позднее 20 дней со дня наложения, существенного влияния на собираемость данного «дорожного» платежа не оказывает. В органах ФССП России на принудительном исполнении находится 37,1 млн производств по взысканию штрафов за совершение административных правонарушений, из которых 84,7% возбуждены по постановлениям уполномоченных должностных лиц органов ГИБДД. Совокупный размер дебиторской задолженности МВД России по наложенным штрафам за нарушение правил дорожного движения, несмотря на проводимые списания бюджетных недоимок, превысил 49 010 млн руб.⁴

Происходившая в течение нескольких последних лет интенсификация уровня автомобилизации в стране увеличила число транспортных средств более чем в полтора раза⁵ и детерминировала активное развитие в городских округах сети платных парковок (стоянок) на дорогах общего пользования муниципального значения. В настоящее время их вместимость превышает 95 тыс. автомобилей.

¹ Из стенограммы селекторного совещания в Правительстве РФ от 29 июня 2019 г. «О мерах по улучшению состояния региональных и муниципальных дорог». URL: <http://government.ru/news/22861/> (дата обращения: 15.07.2020).

² Методические рекомендации Минфина РФ органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/printable.php?id_4=124941&area_id=4&page_id=2104 (дата обращения: 10.03.2020).

³ Обзор МВД РФ состояния работы по передаче на баланс субъектов РФ комплексов автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения и мерах по повышению ее эффективности. URL: <https://xn--blaew.xn--plai/document/9332945> (дата обращения: 10.06.2020).

⁴ Отчет Счетной палаты РФ о результатах контрольного мероприятия «Проверка администрирования денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения в 2015 году и истекшем периоде 2016 года в целях урегулирования дебиторской задолженности». URL: <http://www.ach.gov.ru/upload/iblock/7f7/7f73f8c5dac3fb83a22f3e2610b25692.pdf> (дата обращения: 22.06.2020).

⁵ Из новостной ленты Генеральной прокуратуры РФ: «Представитель Генеральной прокуратуры РФ принял участие в Международном конгрессе „Безопасность на дорогах ради безопасности жизни“, который прошел в Санкт-Петербурге». URL: genproc.gov.ru/smi/news/news-1124782 (дата обращения: 11.06.2020).

При этом устанавливаемые органами власти паркоматы для оплаты соответствующих услуг повсеместно не имеют купюроприемников, что ограничивает число их пользователей и не способствует росту поступлений в бюджеты данного «дорожного» платежа. На платных автодорогах регионального значения практически отсутствуют элементы дорожного сервиса, которые, помимо обеспечения дополнительных бюджетных доходов, повышают комфортность по ним проезда.

Актуальность рассмотрения проблем прокурорского надзора за исполнением законов при формировании региональных и местных бюджетов за счет средств, поступающих от уплаты «дорожных» платежей, определяется не только приведенными данными о состоянии законности, но и требованиями Приказа Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», которым прокурорам предписано сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о бюджете.

Целями прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере являются обеспечение верховенства закона и единства законности при учете администраторами «дорожных» платежей источников соответствующих поступлений, планировании объемов их поступления и отражении в проекте бюджета при его утверждении, начислении, реализации контроля за поступлением денежных средств в названные бюджеты, принятии мер ко взысканию в случае их неуплаты.

К объектам надзора на данном направлении, под которыми следует понимать «органы власти, учреждения, организации, должностных лиц, на которых распространяется компетенция прокуратуры»⁶, относятся органы, администрирующие в бюджеты рассматриваемых уровней «дорожные» платежи, в том числе территориальные органы ГИБДД, а также органы государственной власти субъектов РФ и местные администрации, включая подведомственные им организации.

В основе правильного выбора надзирающим прокурором объекта проверки должен находиться всесторонний анализ состояния законности в рассматриваемой сфере, проводимый на основе статистических и аналитических отчетов главных администраторов (администраторов) «дорожных» платежей, Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ, Федерального казначейства и

его территориальных органов, Минфина РФ и иных контролирующих и правоохранительных органов. При этом следует отметить отсутствие единого статистического учета правонарушаемости в сфере реализации полномочий главных администраторов (администраторов) «дорожных» платежей, что, безусловно, снижает эффективность планирования и организации соответствующих проверок.

В борьбе с нарушениями законов на данном направлении прокурорами проводится емкая, последовательная и в то же время разноплановая работа. Обобщение и анализ практики надзора свидетельствуют, что при администрировании доходов от уплаты административных штрафов за нарушение правил дорожного движения часто допускаются случаи непривлечения к законной ответственности водителей автомобилей на основании фотоматериалов, полученных в автоматическом режиме, по формальным причинам отсутствия в базах данных сведений о месте их рождения, индексе места проживания и об индивидуальном номере налогоплательщика. Широкое распространение получили факты освобождения автовладельцев от ответственности по ст. 20.25 КоАП РФ в связи с несвоевременной оплатой уже наложенного штрафа.

Также при эксплуатации комплексов автоматической фиксации правонарушений имеют место неединичные нарушения, связанные с незаконным наделением работников коммерческих организаций полномочиями по осуществлению оценки качества полученных с использованием средств автоматической фиксации фотоматериалов, списанию их в брак и формированию постановлений о привлечении к административной ответственности. Надзорными проверками прокуроров отмечались ситуации, когда оборудование центров автоматизированной фиксации правонарушений в области дорожного движения и программное обеспечение не были защищены от несанкционированного доступа и противоправного вмешательства в работу.

Прокурорское реагирование требовалось в целях пресечения нарушений, связанных с проведением закупочных процедур при выборе организаций, оказывающих услуги по предоставлению информации о нарушениях правил дорожного движения посредством автоматизированных средств. Так, например, прокуратура Республики Хакасия реагировала на включение региональным Министерством транспорта и дорожного хозяйства в соответствующую аукционную документацию условий, повлекших ограничение числа участников закупки. Кроме того, места для установки камер были определены министерством без

⁶ Рябцев В.П. Прокурорский надзор : курс лекций. М., 2006. С. 23.

учета состояния аварийности на конкретном участке автодороги, что не способствовало как повышению безопасности на дорогах, так и пополнению регионального бюджета за счет налагаемых на правонарушителей сумм административных штрафов. По материалам проверки прокуратуры за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд бывший министр транспорта и дорожного хозяйства привлечен к административной ответственности по ч. 4.1 ст. 7.30 КоАП РФ в виде штрафа в размере 10 тыс. руб. Об устранении нарушений потребовано во внесенном в адрес министерства представлении.

Другую группу нарушений закона составляют случаи непривлечения органами ГИБДД к законной ответственности водителей автомобилей в результате безвозвратного удаления без обработки и оценки в административно-правовом порядке фотоматериалов, полученных в автоматическом режиме, а также по формальным причинам отсутствия в базах данных сведений о месте их рождения, индексе места проживания, об индивидуальном номере налогоплательщика. Широкое распространение получили факты освобождения автовладельцев от ответственности по ст. 20.25 КоАП РФ в связи с несвоевременной оплатой уже наложенного штрафа.

В деятельности административных комиссий на местах отмечались факты волокиты при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением региональных законов об использовании автодорог общего пользования, влекущей их прекращение с освобождением от ответственности виновных лиц, что также негативно отражалось на пополнении «дорожных» фондов местных бюджетов.

При администрировании платежей от предоставления услуг платных парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения, прокурорскими проверками выявлялись нарушения, связанные с неправомерным сбором персональных данных о собственниках автомобилей, вынесением постановлений о привлечении к административной ответственности неуполномоченными должностными лицами. Обращение в суды с исками использовалось прокурорами как эффективный инструмент понуждения органов региональной власти к устранению повреждений асфальтового покрытия и приведению условий использования платных автодорог в соответствие с требованиями законодательства о безопасности дорожного движения.

Земля, являясь не только значимым источником бюджетных пополнений, но и пред-

ставляя большой коммерческий интерес, создает условия для многочисленных нарушений при ее использовании, в том числе в полосах отвода автомобильных дорог. Результатами надзорных проверок выявлялись недостатки контрольной деятельности администраторов «дорожных» платежей, приводящие к самовольному занятию таких земель и использованию их без правоустанавливающих документов, регистрации прав и сделок и, соответственно, внесения в бюджеты соответствующей оплаты.

Также надзорными мероприятиями отмечались случаи непринятия администраторами «дорожных» платежей мер ко взысканию в бюджеты сумм возмещения убытков и предусмотренных законом штрафных санкций (подрядчиком) условий регионального (муниципального) контракта или иных договоров, финансируемых за счет средств дорожного фонда.

Помимо этого, не всегда уполномоченными ведомствами контролировалась своевременность и полнота поступления в бюджеты денежных средств в связи с проездом по автомобильным дорогам общего пользования регионального и местного значения крупногабаритных и тяжеловесных грузов. К примеру, в Республике Хакасия курирующим данный участок работы министерством полномочия по проведению весового контроля тяжеловесных грузовых транспортных средств были переданы подведомственному учреждению ГКУ РХ «Хакасавтодор», которым исковая работа по взысканию вреда, причиненного автомобильным дорогам республики, фактически не велась, что привело к недополучению республиканским бюджетом более полу-миллиона руб. По представлению прокурора республики в адрес регионального министра работа на данном направлении организована.

Прокуроры, осуществляя надзор за исполнением законов администраторами «дорожных» платежей, применяют весь имеющийся арсенал полномочий по выявлению, пресечению и устранению нарушений законов. Наряду с принесением протестов на противоречащие закону правовые акты вносятся представления, предъявляются иски, объявляются предостережения. При внесении актов реагирования прокуроры руководствуются требованиями приказов и указаний Генеральной прокуратуры РФ, оценивают возможные негативные последствия исполнения их требований. Результаты проверочных мероприятий обсуждаются на расширенных заседаниях коллегий, координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов с выработкой мер, направленных на укрепление законности в рассматриваемой сфере. Реализация данных

полномочий предопределяет сосредоточение в прокуратуре сведений о коллизии, «проблемности» законодательства и других проблемах, позволяя ей «выступать специализированным фильтром качества действующего и вновь принимаемого законодательства, арбитром практики его применения»⁷. Недостатки законодательного регулирования следует отнести к числу основных факторов, снижающих эффективность надзорной деятельности прокурора на рассматриваемом направлении.

Так, в целях исключения случаев неполноты учета и планирования доходов от поступления «дорожных» платежей на региональном и местном уровне необходимо законодательное закрепление перечня таких поступлений в ст. 41, 57, 62 БК РФ. Назрела необходимость совершенствования самого правового механизма администрирования «дорожных платежей», как и неналоговых доходов бюджетов в целом. Принадлежность администраторов к различным ведомствам, отсутствие органа, координирующего их работу, а также эффективных законодательных механизмов оперативного взыскания начисленных, но своевременно не уплаченных «дорожных» платежей не способствуют пополнению доходов бюджетной системы. Более того, правовое регулирование вопросов администрирования неналоговых поступлений правовыми актами различной отраслевой принадлежности, а также его смещение на подзаконный уровень обуславливает потребность дальнейших проработок вопроса систематизации соответствующего законодательства. При этом следует учесть, что предлагаемая отдельными учеными и практиками инкорпорация таких положений в НК РФ «может нарушить стройную и слаженно функционирующую систему налогового законодательства, а закрепление перечня неналоговых доходов и унификация подходов к их установлению и взиманию в отдельном правовом акте (по аналогии с НК РФ) потребует глобальной инвентаризации неналоговых доходов на всех уровнях законодательства РФ и внесения в него существенных корректив»⁸.

⁷ Маматов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов: актуальные проблемы и перспективы развития // Таврический научный обозреватель. 2016. № 11 (16). С. 181.

⁸ См. подр.: Колесникова О.В. Неналоговые платежи как альтернатива нефтегазовым доходам

Прокуроры при реализации надзора за исполнением законов при формировании региональных и местных бюджетов за счет «дорожных» платежей взаимодействуют с органами государственного контроля, направляя требования о проведении необходимых проверок, выделении специалистов для выяснения возникающих вопросов.

Результатом последовательного реформирования контрольных органов в финансово-бюджетной сфере стала передача в 2016 г. соответствующих функций от Федеральной службы финансово-бюджетного надзора к Федеральному казначейству. С учетом этого система государственного (муниципального) финансового контроля за администраторами «дорожных» платежей включает внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль, реализуемый Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований, и внутренний — относящийся к деятельности Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций, финансовых органов субъектов РФ (муниципальных образований). В настоящее время существует необходимость дальнейшего совершенствования контрольно-надзорной деятельности, проводимой в данной сфере органами местного самоуправления, в силу ее формализма и малой эффективности по причине отсутствия для проведения такой работы кадровых и финансовых ресурсов.

Решение обозначенных актуальных проблем прокурорского надзора за исполнением законов при формировании региональных и местных бюджетов за счет средств, поступающих от уплаты «дорожных» платежей, будет способствовать повышению его эффективности, укреплению законности в соответствующей сфере и в конечном счете, с учетом целевого характера рассматриваемых бюджетных поступлений, обеспечению нормативного состояния региональных и местных дорог.

бюджетов: проблемы правового регулирования // Финансовое право. 2019. № 3. С. 18–21.

Литература

1. Колесникова О.В. Неналоговые платежи как альтернатива нефтегазовым доходам бюджетов: проблемы правового регулирования / О.В. Колесникова // Финансовое право. 2019. № 3. С. 18–21.
2. Маматов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов: актуальные проблемы и перспективы развития / М.В. Маматов // Таврический научный обозреватель. 2016. № 11 (16). С. 175–182.
3. Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций / В.П. Рябцев. Москва: Норма-М, 2006. 288 с.

Роль территориальных органов Минюста России в вопросах противодействия экстремистским проявлениям и их финансированию

Артамонов Алексей Николаевич,
заместитель начальника Главного управления
Минюста России по Ростовской области,
кандидат юридических наук
artamonov_mj@mail.ru

На основе анализа понятия «экстремистская деятельность» в статье рассмотрены вопросы принимаемых Минюстом России и его территориальными органами усилий по недопущению подобных проявлений в общественной жизни Российской Федерации.

Ключевые слова: экстремистская деятельность, некоммерческая организация, иностранное финансирование, территориальные органы Минюста России.

The Role of Territorial Authorities of the Ministry of Justice of Russia in Combating Extremist Manifestations and Extremism Financing

Artamonov Aleksey N.
Deputy Head of the Chief Directorate for the Rostov Region
of the Ministry of Justice of Russia
PhD (Law)

Based on the analysis of the concept of “extremist activity”, the article considers the issues of the efforts taken by the Ministry of Justice of Russia and its territorial bodies to prevent such manifestations in the public life of the Russian Federation.

Keywords: extremist activity, non-profit organization, foreign financing, territorial bodies of the Ministry of Justice of Russia.

Современными угрозами государственной и общественной безопасности, ставшими основными, первостепенными или готовыми ими стать в ближайшее время, является деятельность экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение конституционного строя государства, дестабилизацию работы органов власти.

Поэтому борьба с преступлениями экстремистской направленности, в том числе по противодействию отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (экстремизма), является одним из приоритетных направлений деятельности государства.

В юридической литературе, посвященной исследованию экстремизма, нет единообразного понимания как самого термина, так и его характеристики и признаков¹.

¹ Ищенко С.А. Административно-правовые и другие аспекты экстремизма в современном обществе (история, становление и развитие) // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 13–22.

Так, предлагается в части определения составных элементов понятия «экстремистская деятельность» дополнить положения Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее — Закон № 114-ФЗ) указанием на их совершение по политическим мотивам, как это предусмотрено Шанхайской конвенцией 2001 г. о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом².

Другие исследователи предлагают дополнить определение обязательным наличием насильственного компонента, в отношении «ненасильственного» экстремизма ограничиваться только административными мерами (штрафами, предупреждениями)³.

² Волеводз А.Г., Ализале В.А. Международно-правовые подходы к противодействию экстремизму: материально-правовые и процессуальные аспекты // Международное уголовное право и международная юстиция. 2018. № 6. С. 7–11.

³ Михайлов С.В. Юридический анализ дефиниции экстремизма // Судья. 2019. № 4. С. 50–63.

Из анализа понятия «экстремизм» исследователи приходят к выводу, что это форма политического насилия, для которого характерны жестокость, целеустремленность и достижение негативного эффекта⁴. Значит, для борьбы с ним необходимы усилия всех остальных членов человеческого сообщества, а таких, к счастью, подавляющее большинство. Это не означает, что они на все согласны, не хотят никаких перемен, не умеют или не смеют критически мыслить, однако выбирают для достижения своих целей только приемлемые, т.е. законные, средства.

При этом отмечается, что развести экстремистские и законные формы политической и культурной жизни человека составляет порой сложную задачу, а раскрытие понятия «экстремизм» содержит в себе только оценочные характеристики⁵.

Конституционалисты раскрывают основы и причины проявления экстремизма в организации и механизмах взаимодействия между классами (слоями) общества, национальными, этническими, конфессиональными различиями⁶.

В российском законодательстве определение экстремистской деятельности (экстремизма) закреплено в ст. 1 Закона № 114-ФЗ.

При этом проведенная ревизия национального законодательства, связанного с введением в действие Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», включала в себя также и внесение соответствующих изменений в законы, регулирующие общественно-политическую деятельность на территории Российской Федерации, — в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее — Закон № 82-ФЗ), Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» и Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

Федеральным законом от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», вступившим в законную силу 21 ноября 2012 г., введено понятие некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, регламентирован порядок учета таких организаций.

Сведения в реестр иностранных агентов вносятся как на основании добровольного заявления организации до начала соответствующей деятель-

ности, так и на основании требования Минюста России (его территориальных органов).

Противодействие экстремистской деятельности заключается в мерах как профилактических, предупредительных, так и в выявлении совершенного правонарушения со стороны общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц.

Часть причин экстремистских проявлений связана с реакцией людей на их осуждение, привлечение к ответственности, т.е. является мстью за государственные меры на ранее совершенные правонарушения⁷. К этой же или схожей категории можно отнести лиц, которые пытались легально реализовать свои убеждения путем регистрации соответствующей организации (например, религиозной), но им в этом было отказано по причинам, на их взгляд, не обоснованным. Поэтому очень важно объяснять, доводить до каждого участника, тем более руководителя подобных организаций законодательные требования, по возможности сопровождать их намерения к объединению, помогать находить способы исключения радикальных формулировок из правоустанавливающих документов, тем самым снижая уровень опасности их для общества и государства.

Есть понимание, что существует различие у экстремистских сообществ и организаций, допускающих в своей деятельности экстремистские элементы, что не будут создаваться и регистрироваться такие организации⁸. Подобная организация и не может создаваться, т.е. быть зарегистрированной органами Минюста России, декларируя экстремистские цели.

Контроль за соблюдением законодательства о противодействии экстремизму в отношении некоммерческих организаций осуществляется территориальными органами Минюста России еще до регистрации организации в качестве юридического лица при ее создании и предусматривает анализ представляемых для государственной регистрации документов, а также проверку лиц, которые в силу требований закона или учредительных документов организации уполномочены действовать от имени организации либо участвовать в органах управления на предмет соблюдения запретов, установленных ст. 15 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Закон № 7-ФЗ), ст. 19 Закона № 82-ФЗ и ст. 9 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях».

⁴ Ищенко С.А. Указ соч.

⁵ Сигарев А.В., Смирнова М.С. Законодательство о противодействии экстремизму: время осмысления и реформирования // Российская юстиция. 2018. № 11. С. 35–38.

⁶ Меркурьев В.В., Агапов П.В. Конституционные основания противодействия экстремистской деятельности // Законность. 2019. № 4. С. 8–13.

⁷ Оганесян С.С., Лобачева Л.П. О психологических особенностях экстремистов и террористов: общее и специфическое // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2018. № 6. С. 19–23.

⁸ Власенко В.В. Организация деятельности экстремистской организации (ст. 282.2 УК РФ): особенности объективной стороны и вопросы отграничения от смежных преступлений // Уголовное право. 2018. № 6. С. 22–31.

При этом используются данные сайта Росфинмониторинга об организациях и физических лицах, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, информация интернет-сайта Министерства юстиции РФ («Перечень некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ „О противодействии экстремистской деятельности“»), «Перечень общественных и религиозных объединений, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности»), информация официального интернет-сайта Федеральной службы безопасности РФ («Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими»), данные Единого государственного реестра юридических лиц, в том числе содержащиеся в базе журнала «Вестник государственной регистрации», данные интернет-сайта Главного управления по вопросам миграции МВД России о действительности паспортов, а также информация с интернет-сайта Федеральной налоговой службы о дисквалифицированных лицах.

Информация о законности нахождения на территории Российской Федерации, наличии принятых в установленном законом порядке решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства запрашивается по каждому из иностранных граждан или лиц без гражданства в территориальных органах МВД России по вопросам миграции с целью проведения проверки соблюдения требований к учреждениям (членам, участникам).

Проведение проверок некоммерческих организаций осуществляется территориальными органами Минюста России в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных Законом № 7-ФЗ, на основании утверждаемых ежегодных планов проведения проверок некоммерческих организаций.

Также проверки проводятся с учетом утвержденной Президентом РФ (от 28.11.2014 Пр-2753) «Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» с обязательным анализом деятельности некоммерческих организаций по выявлению признаков экстремизма, а также выявлением нарушений Закона № 114-ФЗ.

Территориальными органами Минюста России на постоянной основе осуществляется мони-

торинг деятельности организаций, получающих иностранное финансирование, в том числе религиозных и общественных организаций.

При подготовке к проведению проверки территориальными органами Минюста России в обязательном порядке запрашивается информация в органах прокуратуры, ФСБ, МВД, Росфинмониторинга, органах статистики, налоговых органах, органах государственной власти субъекта РФ, органах местного самоуправления о возможных нарушениях законодательства, в том числе в сфере противодействия экстремистской деятельности.

Особое внимание уделяется организациям из так называемой группы риска. К их числу относятся организации, получающие финансирование из иностранных источников, религиозные организации, а также организации, созданные по национальному признаку.

При проведении проверок деятельности некоммерческих организаций осуществляется мониторинг их официальных сайтов.

Сведения о причастности к деятельности некоммерческих организаций экстремистских элементов проверяются также при проведении второй административной процедуры — анализе ежегодных отчетов и сообщений о продолжении деятельности, которые в целях обеспечения публичной открытости сведений о финансово-хозяйственной деятельности с 2010 г. некоммерческие организации обязаны размещать на информационных ресурсах Минюста России в сети Интернет, предназначенных для размещения отчетов и сообщений. Доступ к таким информационным ресурсам осуществляется через официальный сайт Минюста России и официальные сайты его территориальных органов в сети Интернет.

Введение указанной обязанности применительно к статусу открытости таких сведений позволило повысить степень прозрачности финансовой деятельности некоммерческих организаций, уменьшило потенциальные риски использования на территории Российской Федерации некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма, экстремизма и сепаратизма.

Наиболее сложным в рамках межведомственного взаимодействия по противодействию экстремистской деятельности до недавнего времени являлся вопрос «иностранного агента» ввиду отсутствия единого подхода к оценке деятельности таких некоммерческих организаций.

Если получение иностранного финансирования в любой форме, как обязательный признак организации, выполняющей функции иностранного агента, не вызывает сомнений в практическом применении, то иной квалифицирующий признак — участие в политической деятельности — вызывал немало споров и повлек необходимость обращения в Конституционный Суд РФ, который поставил точку в разъяснении данного положения⁹.

⁹ Решение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. «Об утверждении обзора практики Консти-

Другим проблемным аспектом является деятельность незарегистрированных общественных объединений и религиозных групп применительно к наличию у территориальных органов Минюста России полномочий и реальных механизмов осуществления контроля, которые ограничиваются деятельностью только зарегистрированных в качестве юридических лиц общественных объединений и религиозных организаций.

При этом в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» участие в профилактике терроризма и экстремизма, создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов относятся к вопросам местного значения (п. 7.1, 7.2 ст. 14) и входят в компетенцию органов местного самоуправления.

Законодательство, регулирующее вопросы противодействия экстремизму, не является статичным и постоянно развивается вместе с развитием общественных отношений, однако повышение эффективности контроля, в том числе при проверке достоверности представляемых некоммерческой организацией сведений, требует, на наш взгляд, внесения изменений в действующее законодательство, например, нормы процессуального законодательства, в частности Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Так, состав административного правонарушения, предусмотренный положениями ст. 19.7 КоАП РФ (непредставление сведений (информации)), включает в себя три совершенно различных действия (бездействия), одно из которых (несвоевременное представление) носит в соответствии с положениями ст. 4.5 КоАП РФ для-

щийся характер, а два других (непредставление и представление в неполном объеме или в искаженном виде) хотя и не относятся к делящимся правонарушениям, но тем не менее имеют различный момент их совершения. Непредставление сведений признается совершенным в момент наступления срока для предоставления информации (15 апреля), а представление искаженных сведений — в момент выявления искажения данных и является совершенным в момент выявления недостоверности таких сведений.

Указанные обстоятельства существенно затрудняют применение мер административного воздействия на организации, допускающие указанные выше нарушения, позволяют уклониться от ответственности организациям, заведомо искажающим сведения относительно наличия у них иностранного финансирования или представляющих такие сведения с нарушением установленных сроков.

Схожая ситуация складывается и с применением ст. 19.4 КоАП РФ, когда проверяемые организации уклоняются от предоставления документов, необходимых для проведения проверки, в том числе посредством уклонения от получения почтовой корреспонденции. В таких случаях акт проверки составляется по имеющимся в материалах дела документам, организация привлекается к ответственности, предусмотренной ст. 19.4 КоАП РФ, но цель проверки — анализ фактической деятельности организации — не достигается.

Новые проявления такого негативного явления, как экстремизм, постоянно требуют выработки, в том числе на законодательном уровне, мер противодействия. Повышение эффективности взаимодействия как на уровне территориальных органов федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, так и органами местного самоуправления, совершенствование системы обмена информацией, безусловно, будет способствовать улучшению качества работы по противодействию этому негативному явлению.

туционного Суда Российской Федерации за второй квартал 2014 года» // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Власенко В.В. Организация деятельности экстремистской организации (ст. 282.2 УК РФ): особенности объективной стороны и вопросы отграничения от смежных преступлений / В.В. Власенко // Уголовное право. 2018. № 6. С. 22–31.
2. Волеводз А.Г. Международно-правовые подходы к противодействию экстремизму: материально-правовые и процессуальные аспекты / А.Г. Волеводз, В.А. Ализаде // Международное уголовное право и международная юстиция. 2018. № 6. С. 7–11.
3. Ищенко С.А. Административно-правовые и другие аспекты экстремизма в современном обществе (история, становление и развитие) / С.А. Ищенко // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 13–22.
4. Меркурьев В.В. Конституционные основания противодействия экстремистской деятельности / В.В. Меркурьев, П.В. Агапов // Законность. 2019. № 4. С. 8–13.
5. Михайлов С.В. Юридический анализ дефиниции экстремизма / С.В. Михайлов // Судья. 2019. № 4. С. 50–63.
6. Оганесян С.С. О психологических особенностях экстремистов и террористов: общее и специфическое / С.С. Оганесян, Л.П. Лобачева // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2018. № 6. С. 19–23.
7. Сигарев А.В. Законодательство о противодействии экстремизму: время осмысления и реформирования / А.В. Сигарев, М.С. Смирнова // Российская юстиция. 2018. № 11. С. 35–38.

О декриминализации мелкого хулиганства

Супонина Елена Александровна,
руководитель обособленного подразделения
общества с ограниченной ответственностью
«Национальная Юридическая Служба» в городе Воронеже,
кандидат юридических наук, доцент
suponina.vepi@mail.ru

Статья посвящена проблемам, связанным с реализацией на практике административно-деликтных норм, закрепленных в ст. 20.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Ведущей целью, преследуемой автором, является желание привлечь внимание к перманентному процессу превращения ст. 20.1 КоАП РФ в своеобразный отстойник для норм, не нашедших своего надлежащего места в административно-деликтном законе.

Ключевые слова: мелкое хулиганство, административное правонарушение, административное наказание, декриминализация, административная ответственность, неуважение к власти.

On Decriminalization of Petty Hooliganism

Suponina Elena A.
Head of the Voronezh Independent Subdivision
of National Legal Service Limited Liability Company
PhD (Law), Associate Professor

The article is devoted to the problems associated with the implementation in practice of administrative-tort norms enshrined in article 20.1 of the Code of Administrative Offences. The main goal pursued by the author is the desire to draw attention to the permanent process of turning article 20.1 of the Administrative Code into a kind of sump for norms that have not found their proper place in the administrative-tort law.

Keywords: disorderly conduct, administrative offense, administrative punishment, decriminalization, administrative responsibility, disrespect for the authorities.

Нормальное существование государства и общества невозможно без надлежащего уровня защищенности различных общественных отношений. Ведущим способом такой защиты выступают профилактика и предупреждение соответствующих противоправных деяний. Самой распространенной разновидностью последних являются административные деликты, не обладающие, по мнению некоторых ученых, признаком общественной опасности¹, но одновременно способные в своей совокупности принести весьма существенный вред личности, обществу и государству.

Как показывает статистика, одно из самых распространенных административных правонарушений — мелкое хулиганство. Связано это в первую очередь с исторически сложившимся довольно-таки широким толкованием объективной стороны правонарушения, предусмотренного ныне ст. 20.1 КоАП РФ. И даже несмотря на то, что в декабре 2003 г. законодатель существенным об-

разом сузил сферу действия рассматриваемой нормы, тем не менее и до настоящего времени мелкое хулиганство включает в себя целый ряд возможных вариантов противоправного поведения субъекта (нецензурная брань в общественном месте, оскорбительное приставание к гражданам, уничтожение или повреждение чужого имущества).

Проблемы нормативной идентификации признаков мелкого хулиганства, а также противодействия этому феномену рассматривались учеными-административистами в течение длительного времени. Вопросы, связанные с особенностями состава данного правонарушения, исследовали Л.А. Дедков, А.П. Клюшниченко, А.В. Серегин, С.В. Цепков.

Специфике ограничения мелкого хулиганства и уголовно наказуемого хулиганства посвящены исследования С.В. Борисова, Ф.Е. Колонтаевского, Ю.А. Красикова, П.С. Матышевского.

Немалое место в своих научных трудах отвели освещению проблем юридической ответственности за мелкое хулиганство Д.Н. Бахрах и Л.Л. Попов.

Казалось бы, столь массовый характер проявлений мелкого хулиганства, а также значительный массив доктринальных работ соот-

¹ Цуканов Н.Н. К вопросу об общественной опасности административного правонарушения (на основании предложений Ю.П. Соловья по модернизации концепции административной ответственности) // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 53—57.

ветствующей тематики должен был вынудить законодателя полностью исключить какие-либо нормативные пробелы в анализируемом составе или хотя бы существенным образом минимизировать их. Однако правоприменительная практика последних лет свидетельствует прямо об обратном. К числу наиболее ярко выраженных проблем ученые-административисты относят следующие:

— сложность отграничения мелкого хулиганства от смежных административно и уголовно наказуемых деяний, предусмотренных ч. 1 ст. 5.61, ст. 7.17 КоАП РФ, ч. 2 ст. 167, ст. 213, ст. 214 УК РФ²;

— отсутствие легального определения понятия нецензурной брани в отечественном законодательстве³;

— разногласия в трактовке понятия «общественное место»⁴;

— субъективный подход к оценке словосочетания «нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу»⁵.

Анализ научной литературы, затрагивающей указанную выше проблематику, приводит к мысли о законотворческой стагнации, поразившей высший законодательный орган страны. Федеральное Собрание РФ все чаще ассоциируется у обывателя с неким «взбесившимся принтером», регулярно штампуящим «фискальные» законы, но не способным сформулировать сколь-нибудь внятную государственную деликтную политику, без чего в принципе невозможно ни правовое, ни социальное развитие.

Однако высказанная точка зрения применительно к мелкому хулиганству лишь отчасти является справедливой. Действительно, отечественному административно-деликтному законодательству чрезвычайно не хватает продуманности, единого вектора развития, гуманистического целеполагания. Вместе с тем истоки нормативных проблем хулиганства вообще и мелкого хулиганства в частности лежат несколько в иной области. Для того чтобы в них разобраться, необходимо учитывать и морально-нравственный, и исторический аспект.

Вся история развития и «оптимизации» ответственности за хулиганство (будь то уголовно

либо административно наказуемый состав) свидетельствует о том, что оно, по сути, своей не является классическим противоправным деянием.

Хулиганство — это мотив, динамический процесс физиологического и психологического плана, управляющий поведением человека, определяющий его направленность, организованность, активность и устойчивость. В российской науке мотив часто определяется как «определенная потребность». Справедливо ли наказывать человека за наличие у него этой потребности, даже если последняя противоречит моральным устоям общества в тот или иной исторический момент? Нравственному обществу должны быть чужды такие понятия, как «ложь», «корысть», «жажда наживы», «адультер» и т.п., но можем ли мы в связи с этим устанавливать ответственность, например, за «мелкое распутство»? Ответ здесь явно риторический.

Отечественная правовая доктрина зиждется на понимании того, что лицо может быть привлечено к тому или иному виду юридической ответственности только при совершении им противоправного деяния (действия или бездействия). Никакие мысли и идеи (тем более не высказанные публично) не могут выступать признаками объективной стороны такого деяния. В случае с хулиганством мы видим прямо противоположное. Динамический процесс физиологического и психологического плана, управляющий поведением человека, превращен законодателем в основание юридической ответственности. Парадокс!

Нам могут возразить — ведь в результате хулиганских действий причиняется вред (подчас весьма серьезный) охраняемым законом интересам (личности, обществу, государству), либо они ставятся под угрозу причинения такого вреда. Да, все верно! Но не справедливее, а главное — правомернее было бы привлекать к юридической ответственности виновное лицо за конкретно причиненный им вред, а не за эфемерное хулиганство?

За сравнительно недолгий период своего существования в отечественном правовом поле мелкое хулиганство принципиальным образом меняло свое наполнение, то выступая фактически одной из разновидностей уголовно наказуемого деяния (на что, в частности, указывает доктор юридических наук, профессор Н.А. Колоколов⁶), то становясь чрезвычайно узким составом даже в рамках административно-деликтного закона.

В структуре нынешнего Кодекса РФ об административных правонарушениях, действующего немногим более 17 лет, мелкое хулиганство то включало в себя расширительно понимаемый перечень действий, демонстративно нарушающих общественный порядок и спокойствие граждан (например, отправление естественных надобностей в общественных местах), то, наоборот,

² Смоляков А.И. Проблемные вопросы квалификации мелкого хулиганства // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. 2018. № 1 (74). С. 80–83.

³ Лаврентьева Т.В. Особенности квалификации мелкого хулиганства // Диалог. 2016. № 3 (4). С. 58.

⁴ Анохина С.Ю. К вопросу о проблемах квалификации мелкого хулиганства // Алтайский юридический вестник. 2018. № 23. С. 35.

⁵ Кирильчик Е.В. К вопросу об определении объективной стороны мелкого хулиганства // Проблемы современного российского законодательства: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции (г. Иркутск 11 сентября 2015 г.): сб. науч. ст. / отв. ред. С.И. Суслова. Иркутск, 2015. С. 98.

⁶ Колоколов Н.А. Борьба с хулиганством: кризис правового регулирования // Российский следователь. 2004. № 11. С. 19.

как в настоящий момент, оказалось привязанным к одному из трех обязательных составляющих (нецензурной брани в общественном месте, оскорбительному приставанию к гражданам, уничтожению либо повреждению чужого имущества). Подобные нормативные манипуляции выхолащивают саму суть правонарушения, оставляя лишь безжизненную оболочку, наполняемую от случая к случаю тем или иным содержанием в зависимости от воли законодателя.

Ярким подтверждением сказанному выступает Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», дополнивший ст. 20.1 КоАП РФ ч. 3–5, устанавливающими ответственность за мелкое хулиганство для лиц, распространяющих в сети Интернет материалы, в неприличной форме выражающие явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам, Конституции России и органам, осуществляющим в нашей стране государственную власть⁷.

Столь кардинальное расширение границ объективной стороны правонарушения, предусмотренного ст. 20.1 отечественного административно-деликтного закона, фактически принявшей под свою эгиду сразу несколько объектов административно-правовой охраны, превратило мелкое хулиганство в некий отстойник для норм, не нашедших своего надлежащего места в законе.

Практика реализации ч. 3–5 ст. 20.1 КоАП РФ наглядно демонстрирует обозначенный нормативный диссонанс, возникший в результате некорректного правотворчества. Неслучайно средства массовой информации сообщают о привлечении того или иного лица к административной ответственности по иннова-

ционным частям ст. 20.1 КоАП РФ, указывают на совершение виновными лицами правонарушений, связанных с неуважением к власти, а не с хулиганскими действиями⁸.

Резюмируя сказанное, автор настоящей статьи приходит к выводу о необходимости декриминализации мелкого хулиганства. Очевидно, что истоками хулиганских побуждений являются невоспитанность, безнравственность и бескультурье, а значит, и бороться с ними следует при помощи воспитания, а также всемерного нравственного и культурного оздоровления общества. Юридическая же ответственность должна возникать по фактам конкретного причинения вреда тому или иному объекту правовой охраны либо наличия угрозы причинения такого вреда. Сам по себе мотив противоправного деяния не может выступать основанием юридической ответственности.

Одновременно, в целях предотвращения возможных пробелов в законодательстве, связанных с криминализацией административных правонарушений, совершаемых из хулиганских побуждений, следует решить вопрос о включении словосочетания «хулиганские побуждения» в перечень обстоятельств, отягчающих административную ответственность (ст. 4.3 КоАП РФ).

Под совершением административного правонарушения из хулиганских побуждений следует понимать деяние, сопряженное с открытым вызовом общепринятым правилам поведения, нормам морали и общественному порядку, совершенное без какого-либо повода либо с использованием незначительного повода как предлога для его совершения.

⁸ Забайкальского блогера оштрафовали по статье о неуважении к власти // Новая газета. 2019. 4 октября. URL: <https://www.novayagazeta.ru/news/2019/10/04/155885-zabaykalskogo-blogera-oshtrafovali-po-statye-o-neuvazhenii-k-vlasti-zavideo-poslednee-preduprezhdenie-putinu> (дата обращения: 10.09.2020).

⁷ Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения: 10.09.2020).

Литература

1. Анохина С.Ю. К вопросу о проблемах квалификации мелкого хулиганства / С.Ю. Анохина // Алтайский юридический вестник. 2018. № 23. С. 33–37.
2. Кирильчик Е.В. К вопросу об определении объективной стороны мелкого хулиганства / Е.В. Кирильчик // Проблемы современного российского законодательства : материалы IV Всероссийской научно-практической конференции (г. Иркутск 11 сентября 2015 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор С.И. Сулова. Иркутск : Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2015. С. 97–101.
3. Колоколов Н.А. Борьба с хулиганством: кризис правового регулирования / Н.А. Колоколов // Российский следователь. 2004. № 11. С. 18–24.
4. Лаврентьева Т.В. Особенности квалификации мелкого хулиганства / Т.В. Лаврентьева // Диалог. 2016. № 3 (4). С. 54–62.
5. Смоляков А.И. Проблемные вопросы квалификации мелкого хулиганства / А.И. Смоляков // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. 2018. № 1 (74). С. 80–83.
6. Цуканов Н.Н. К вопросу об общественной опасности административного правонарушения (на основании предложений Ю.П. Соловья по модернизации концепции административной ответственности) / Н.Н. Цуканов // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 53–57.

Дефекты состава преступления, предусмотренного ст. 200.4 УК РФ

Любый Иван Александрович,
руководитель Большереченского межрайонного
следственного отдела следственного управления
Следственного комитета Российской Федерации по Омской области
ivanlyubyj@yandex.ru

В связи с пересмотром роли государства в системе охраняемых уголовным правом интересов в УК РФ внесены изменения, касающиеся введения специальных норм за совершение злоупотребления в сфере государственных и муниципальных закупок. Автор провел анализ ст. 200.4 УК РФ, устанавливающей ответственность за злоупотребления в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Проведенное исследование показало, что указанная норма содержит целый ряд дефектов, которые могут с негативной стороны повлиять на практику ее применения. Кроме того, автор высказывает ряд предложений по совершенствованию указанной статьи и ее месте в системе уголовно-правовых норм.

Ключевые слова: закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, государственный заказ, контрактная система, уголовная ответственность, ст. 200.4, дефекты состава преступления.

Defects of Constituent Elements of the Crime Stipulated by Article 200.4 of the Criminal Code of the Russian Federation

Lyuby Ivan A.

Head of the Bolsherechye Inter-District Investigative Department of the Investigative Directorate for the Omsk Region of the Investigative Committee of the Russian Federation

In connection with the revision of the role of the state in the system of interests protected by criminal law, the criminal code of the Russian Federation introduced changes relating to the introduction of special rules for abuse in the field of state and municipal procurement. The author analyzed article 200.4 of the criminal code of the Russian Federation, which establishes liability for abuses in procurement for state and municipal needs. The study showed that this rule contains a number of defects that can negatively affect the practice of its application. In addition, the author makes a number of proposals to improve this article and its place in the system of criminal law.

Keywords: procurement for state and municipal needs, state order, contract system, criminal liability, article 200.4, defects in the crime.

Совсем недавно информационное пространство России сотрясали громкие коррупционные скандалы, связанные со сферой государственных и муниципальных закупок.

Так, 13 июня 2017 г. Замоскворецкий районный суд города Москвы признал виновным бывшего руководителя ФСИН России А.А. Реймера в совершении мошенничества и злоупотреблении полномочиями, что выражалось в приобретении электронных браслетов для нужд ФСИН по завышенной стоимости у единственного поставщика — НПО «Мета», руководитель которого передавал Реймеру «откаты» с данных контрактов. Сумма ущерба составила более 1 млрд 300 млн руб.¹

¹ Экс-директор ФСИН Реймер получил восемь лет за хищение 1,3 млрд руб. URL: <https://www.rbc.ru/society/14/06/2017/593efd4d9a79476dbce90b85>

Тенденция к увеличению количества преступлений в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд может стать причиной проявления различных негативных последствий, таких как рост цен на товары, снижение темпов роста экономики и пр.

Проблема противодействия этому виду преступности требует комплексного подхода, неотъемлемой частью которого является совершенствование и эффективное применение уголовно-правовых норм.

В соответствии со ст. 107 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) лица, нарушившие законодательство Российской Федерации о контрактной системе,

несут уголовную ответственности соответствии с УК РФ².

Переосмысление роли интересов государства в иерархии, охраняемых уголовным законом правоотношений, привело к ужесточению ответственности за злоупотреблением полномочиями, в том числе должностными, при выполнении государственного оборонного заказа путем введения в УК РФ специальных составов преступлений — ст. 201.1 и 285.4.

Следующим, в целом обоснованным шагом в реализации введения дополнительных уголовно-правовых механизмов защиты интересов государства в данной сфере стало включение в уголовный закон специального состава для лиц, не являющихся должностными и совершивших злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (ст. 200.4 УК РФ).

Вводя указанную статью, законодатель фактически отразил на уже имеющуюся структуру уголовного закона, разместив рассматриваемую норму в главе 22 «Преступления в сфере экономической деятельности». Однако нам данный шаг видится логически неверным.

Во-первых, уголовная политика государства идет по пути все большей либерализации ответственности за совершение экономических преступлений под предлогом того, что причиняемый ими вред может быть возмещен добровольно обвиняемыми-предпринимателями в увеличенном денежном эквиваленте. Выделение же специальной нормы, устанавливающей ответственность за деяния, которые ранее не подпадали под действие уголовного закона, явно свидетельствует об ужесточении уголовно-правовой реакции со стороны государства.

Во-вторых, это несоответствие объектов уголовно-правовой охраны норм, объединенных в главу 22, и объекта преступления в рассматриваемой статье. Видится, что объектом преступления, предусмотренного ст. 200.4 УК РФ, является, прежде всего, нормальное функционирование государства, в связи с чем целесообразно переместить указанную норму в главу 30 УК РФ.

Не меньше вопросов возникает при анализе конструкции составов указанного состава преступления.

Первый вопрос касается описания субъектного состава указанной статьи. В соответствии со ст. 200.4 УК РФ к субъектам преступления относятся: работники контрактной службы, контрактный управляющий, члены

комиссии по осуществлению закупок, лица, осуществляющие приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, либо иные уполномоченные лица, представляющие интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации. Учитывая, что анализируемая статья, по сути, является бланкетной и часть понятийного аппарата заимствует из положений Закона № 44-ФЗ, то, заглянув в него, мы обнаружим явное противоречие со статьей.

В частности, исходя из смысла ст. 38 Закона № 44-ФЗ, контрактный управляющий является должностным лицом. Указанное положение в корне противоречит смыслу описываемой статьи и ставит перед законодателем вопрос о необходимости приведения в соответствие либо норм федерального закона, либо специального разъяснения по этому поводу Высшей судебной инстанции. На наш взгляд, наиболее логичным является разъяснение о том, что к лицам, не являющимся должностными, относятся лишь те, о которых идет речь в примечании к ст. 285 УК РФ.

Второй вопрос касается отдельного упоминания об исключении из числа субъектов преступления лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации. Дело в том, что, указывая вышеназванных лиц, законодатель излишне расписал в статье часть понятия должностного лица. С изменениями, внесенными в УК РФ 13 июля 2015 г., лица, осуществляющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям, приравнены к должностным³.

Следующей проблемой, требующей, как нам кажется, скорейшего решения, являются дефекты, связанные с наименованием статьи и автоматически с объективной стороной описываемого ей преступления.

Так, в наименовании статьи в качестве описания преступного деяния используют термин «злоупотребления», в диспозиции статьи закреплено понятие «нарушение». Равнозначны ли эти понятия? Нам видится, что совсем нет, и это различие может стать камнем преткновения для дальнейшего применения данной нормы.

Обращаясь к «Толковому словарю Д.Н. Ушакова», мы увидим, что под злоупотреблением

³ Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. 1996 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

понимают проступок, преступление, состоящее в сознательном, незаконном, корыстном использовании своих возможностей и прав во вред другим⁴. То есть в основе злоупотребления располагается сознательное распоряжение имеющихся у лица прав и возможностей во вред чему-либо. В целом подтверждает смысл данного понятия Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», где под злоупотреблением понимают совершение действий (бездействия) в пределах своей компетенции вопреки интересам службы⁵. То есть опять же совершение умышленного деяния в рамках представленных полномочий конкретного лица.

Что же понимают под нарушением? Тот же «Толковый словарь Д.Н. Ушакова» дает следующее понятие слову «нарушить»: преступить, не соблюсти, нарушить закон, нарушить правила приличия, нарушить договор, порядок⁶. То есть под нарушением понимают более обширный перечень установленных правил, в том числе и общих, не относящихся к конкретным субъектам, и которые можно нарушить, в том числе и по неосторожности.

Вообще для УК РФ характерно, что под нарушением в первую очередь понимают неосторожные деяния, например нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247), дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (ст. 264), обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих (ст. 349) и другие. Отсюда следует, что термин «злоупотребления» в описании объективной стороны ст. 200.4 заключается в нарушении законодательства, которое по общему правилу может совершаться и по неосторожности.

Кроме того, исходя из названия анализируемой статьи («Злоупотребления сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд»), преступным должно признаваться только совершение нескольких злоупотреблений, в то время как диспозиция статьи содержит понятие «нарушение законодательства» в единственном числе.

Вообще ст. 200.4 УК РФ во многом разительно отличается от своих «собратьев», ст. 201.1 и 285.4 УК РФ, и эти отличия, по нашему мнению, могут негативно повлиять на ее эффективность. В частности, для наступления ответственности за злоупотребление полномочиями в сфере государственного оборонного заказа необходимо существенное нарушение охраняемых законом интересов общества или государства. В ст. 200.4 последствием служит причинение крупного ущерба. Считаем, что описываемые в ч. 1 ст. 200.4 последствия не соотносятся с охраняемым ею объектом — обеспечением государственных интересов.

В этой связи целесообразно было бы расположить в ч. 1 вышеназванной статьи последствия в виде существенного нарушения охраняемых законом интересов общества или государства, которые рассматривать не в виде причиненного материального ущерба, а в качестве свойства самого преступного деяния, что, в общем-то, справедливо применить и к диспозициям ст. 201.1 и 285.4 УК РФ.

Включая в качестве последствий другой признак, а также учитывая тот факт, что законодатель до конца не определился с формой вины преступления, вполне логичным шагом было бы исключение субъективного признака корыстной и иной личной заинтересованности из ч. 1 ст. 200.4 УК РФ и перенесение его в ч. 2. Указанный шаг позволит более эффективно защищать сферу закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд путем привлечения к ответственности не только за умышленные, но и за наиболее опасные неосторожные деяния.

Таким образом, проведенный анализ показал, что недавно введенная в уголовный закон норма об ответственности за злоупотребления в сфере закупок для обеспечения государственных или муниципальных нужд обладает рядом дефектов, возможно, обусловленных отсутствием ее практического применения. Однако раскрывать и устранять дефекты состава преступления, предусмотренного ст. 200.4 УК РФ, необходимо уже сейчас, ведь их наличие может послужить «спасательной соломинкой» для лиц, желающих избежать уголовной ответственности.

⁴ Злоупотребление // Ушаков Д.Н. Толковый словарь Ушакова онлайн. URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=19541>

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Нарушить // Ушаков Д.Н. Толковый словарь Ушакова онлайн. URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=33548>

Литература

1. Ушаков Д.Н. Толковый словарь Ушакова онлайн / Д.Н. Ушаков. URL: <http://ushakovdictionary.ru/search.php>

Некоторые организационно-правовые аспекты противодействия коррупции в научно-исследовательском учреждении

Ибрагимов Кюри Хамзатович,

главный научный сотрудник

Комплексного научно-исследовательского института имени Х.И. Ибрагимова

Российской академии наук (КНИИ РАН),

Академии наук Чеченской Республики,

Чеченского научно-исследовательского института сельского хозяйства,

профессор Чеченского государственного университета

7800467@mail.ru

В статье рассмотрены некоторые организационно-правовые аспекты противодействия коррупции в научно-исследовательском учреждении (НИУ). Показана особая опасность коррупции в научно-исследовательском учреждении для экономической безопасности страны. Акцентировано внимание на пробелах российского законодательства в правовом регулировании мер противодействия коррупции. Обоснована не только необходимость сохранения в регионах действующих НИУ, но и целесообразность значительного наращивания их научного потенциала. Приведены организационно-правовые меры по повышению эффективности антикоррупционной деятельности в НИУ.

Ключевые слова: коррупция, наука, научные учреждения, законодательство, правовое регулирование, противодействие коррупции.

Some Organizational and Legal Aspects of Corruption Combating in a Research Institution

Ibragimov Kyuri Kh.

Chief Research Scientist of the Kh. Ibragimov Complex Institute

of the Russian Academy of Sciences (CI RAS),

Academy of Sciences of the Chechen Republic,

Chechen Research Institute of Agriculture

Professor of the Chechen State University

The article deals with some organizational and legal aspects of combating corruption in a research institution (RI). The special danger of corruption in the research institution for the economic security of the country is shown. The gaps of the Russian legislation in the legal regulation of anti-corruption measures are shown. Not only is the need to preserve existing research Institutes in the regions justified, but also the expediency of a significant increase in their scientific potential. The organizational and legal measures to improve the efficiency of anti-corruption activities in the RI are given.

Keywords: corruption, science, scientific institutions, legislation, legal regulation, anti-corruption.

На прошедшем 23 ноября 2018 г. под председательством Президента РФ В.В. Путина Заседании Совета при Президенте по науке и образованию отмечено, что фундаментальная наука является ключевым национальным приоритетом, призванным обеспечить опережающий рост экономики и глобальную конкурентоспособность отечественных компаний. Анонсировано, что на эту науку возлагаются большие надежды в получении принципиаль-

но новых знаний, поиске ответов на большие вызовы завтрашнего дня. «Сэкономив здесь сегодня, мы будем, безусловно, безнадежно отставать завтра — и допустить этого не можем», — заявил В.В. Путин¹.

Вместе с тем ответить адекватно на эти сложные вызовы современности невозможно

¹ Заседание Совета по науке и образованию при Президенте РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/53313>

без системной реформы управления в секторе науки, предусматривающей хорошо налаженный и эффективно функционирующий механизм противодействия коррупции в научных учреждениях, четкую организацию процесса внедрения передовых научных разработок в социально-экономическую сферу. Доминантой в антикоррупционной деятельности должно стать искоренение теневой утечки финансовых средств, направляемых на науку, не целевое либо не эффективное их использование, что является практически массовым явлением в современной отечественной науке. Именно коррупция во всех своих проявлениях является наиболее вирулентным, часто латентным фактором, в значительной степени сдерживающим развитие науки, следовательно, и всего социально-экономического развития страны.

Рассматривая коррупцию как одну из основных угроз государственной и общественной безопасности, органы публичной власти РФ в последние годы приняли целый ряд нормативно-правовых актов профилактики и противодействия ей, а именно: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» (ред. от 09.10.2017); Указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» и др. Кроме того, во всех документах, посвященных тем или иным видам безопасности, обязательно приводятся меры по борьбе с коррупцией. Руководство страны постоянно говорит о необходимости противодействия коррупции на всех значимых общественных форумах: на Федеральном Собрании, на встрече с молодежью, с журналистами и др.

Вместе с тем эти антикоррупционные нормативно-правовые акты и заявления руководства страны в основном направлены на борьбу с коррупцией со стороны государственных служащих. Так, одной из задач «Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы» признано «повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих...»². Несмотря на высокий уровень юридической техники разработки приведенных выше нормативно-правовых

актов, результативность от них незначительна, поскольку отсутствует четкий механизм реализации нормативно закрепленных, т.е. официально заявленных, правовых норм. Представляется, что коррупцию необходимо рассматривать в широком контексте, как единую ткань асоциального поведения российских граждан, независимо от занимаемой ими должности, а потому, соответственно, и законодательство должно иметь единообразное применение ко всем гражданам на всей территории страны. Коррупция со стороны ученого, мы уже не говорим о коррупции со стороны администратора науки, может оказаться не менее опасной для государства, чем коррупция государственного служащего. Если ученый, годами исправно получающий заработную плату, «не выдает на-гора» востребованную государством научную продукцию, он совершает действия коррупционного характера.

В этой связи самым громким в последние месяцы сообщением о коррупции в науке является отчет Счетной палаты РФ о проверке в Роскосмосе, совершившем более 40% нарушений, обнаруженных Счетной палатой. Между тем корпорация «Роскосмос» является уполномоченным органом управления в области исследования, освоения и использования космического пространства и в соответствии с Приказом Роскосмоса от 31 августа 2018 г. № 264 имеет «План по противодействию коррупции на 2018–2020 годы», в котором предусмотрены достаточно перспективные мероприятия по противодействию коррупции³. Аналогичные, подготовленные почти под кальку Планы работы антикоррупционных комиссий научно-исследовательских учреждений (АК НИУ) утверждены приказами руководителей и практически действуют во всех научных учреждениях и вузах системы Минобрнауки РФ. Создание АК НИУ, по-видимому, явилось реакцией ФАНО на многочисленные жалобы со стороны научных сотрудников на неэффективное расходование бюджетных средств в их НИУ. Однако эффективность антикоррупционных комиссий в учреждениях сектора науки, как, впрочем, и в других сферах государственной жизни страны, не может быть высокой в силу низкой антикоррупционной сознательности общества и правовой неурегулированности множества организационных вопросов. Это также подтверждается результатами социологического опроса ВЦИОМом населения в июне 2018 г. Хотя индекс борьбы с коррупцией в России

² Указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_301352/

³ Приказ Роскосмоса от 31 августа 2018 г. № 264 «Об утверждении „Плана по противодействию коррупции на 2018–2020 годы“». URL: www.roscosmos.ru/media/files

вышел из области отрицательных значений, об ухудшении ситуации в данной области заявляют 13% граждан⁴.

Главным острием борьбы против коррупции в НИУ, как известно, является нецелевое использование бюджетных средств. В случае нарушения антикоррупционного законодательства в учреждении науки под подозрение антикоррупционной комиссии НИУ попадают его директор и главный бухгалтер. Возникает вопрос: сможет ли дать ход данному факту эта комиссия? Однозначно нет: поскольку тут же члены проверяющей комиссии будут уволены с работы. Следовательно, по крайней мере, руководитель антикоррупционной комиссии НИУ в нормативно-правовом порядке должен быть независимым от тех, кого он проверяет. Это, между прочим, доминанта, детерминирующая эффективность антикоррупционной деятельности в НИУ. Отсутствие законодательной основы для участия данной комиссии в противодействии коррупции сводит на нет любые ее попытки улучшить положение дел в данной области. В этой связи письма антикоррупционной направленности, которые из Минобрнауки РФ поступают в НИУ как снежный ком, конференции, которые часто проводятся по данной тематике, являются не чем иным, как формализмом, зазяря отвлекающим ученых НИУ от своих прямых обязанностей — творить передовые научные знания. Поэтому трудно не согласиться с точкой зрения академика В. Фортова, который справедливо вопрошает к отмеченному в начале настоящей работы Совету по науке и образованию: «Прошло целых три года реформы, а привело ли это к заметному росту эффективности конкретного ученого, сколько-нибудь заметному улучшению его работы? Не начальника-бюрократа, а действующего ученого? Начальников у нас сильно прибавилось, Владимир Владимирович, за это время, и прибавилось количество бюрократических отчетов и прочей околонуучной мути. Ведь еще великий Альберт Эйнштейн, человек, влюбленный в науку и ненавидящий формализм, говорил: „Бюрократия — смерть для любого хорошего начинания“».

Трудно не согласиться с академиком В. Фортовым и с его другим заявлением на данном Заседании Совета по поводу вредности монополизации науки в научных центрах, получающих по неизвестному принципу мегагранты. Например, ни одна наша заявка в РФФИ на протяжении 15 лет не получила

финансовой поддержки. А среди них были темы, посвященные разработке мер борьбы с интенсивным таянием горных снежников на Северном Кавказе, которые весьма скоро станут причиной массового исхода населения юга России, или тема сохранения генофонда дикорастущих плодовых растений, которые исчезают из-за климата и др. Возможно, что мегагрантополучатели как раз и являются инициаторами этого абсолютно неприемлемого для науки России предложения с целью увеличить свои «материальные дивиденды». Не вина провинциальных ученых в том, что в их НИУ годами формировались неодинаковые сравнительно со столичными научными центрами условия. Взамен монополизации науки предлагаем на уровне Минобрнауки РФ разработать программу, которая предусматривала бы меганаучные центры, как в бытность СССР, брать шефство над депрессивными НИУ, осуществлять совместные зарубежные стажировки в ведущих НИИ западных стран, привлекать отстающих ученых к работе в коллективных научных лабораториях, выполнять совместные научные исследования, издавать совместные научные статьи и монографии. Во многих случаях такое сотрудничество может оказаться даже крайне необходимым. Например, когда тематика исследований касается изучения вредного воздействия изменения климата на природные системы различных регионов или выявления поведения разных сортов и видов растений и пород животных в разных агроэкосистемах и т.д.

Странное дело, в условиях, когда на протяжении двух последних десятков лет органы публичной власти России демонстрируют однозначное желание универсализировать развитие всех общественных процессов и по всей стране, независимо от местной специфики, иногда даже с возможными вредными последствиями, монополизация науки в мегацентрах выглядит как-то нескладно. Сторонниками сворачивания науки в регионах не учитывается тот факт, что «правильные» лекции в региональных вузах может читать лишь тот ученый, который занимается хотя бы какой-то наукой. Кроме того, не секрет, что при очевидной на сегодня девальвации авторитета органов местной власти и религиозных деятелей в некоторых регионах население именно в ученых видит светоч справедливости и честности: то есть современный ученый России — это не просто двигатель науки, но и субъект, обеспечивающий стабильность Российского государства и общества. Ученый регионального НИУ принимает активное участие в общественной жизни субъекта РФ, выступает с докладами на научных форумах,

⁴ Борьба с коррупцией набирает обороты, и это находит отражение в оценках россиян. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9139>

привлекается для участия в телевизионных дебатах, разрабатывает проекты различных программ социально-экономического и иного развития региона, для улаживания социальных и индивидуальных конфликтов и т.д. Как правило, мнение ученого почти всегда оказывается научно обоснованным, объективным и справедливым. Нанося урон региональной науке перетягиванием на себя научного бюджета России, научные мегацентры-монополисты тем самым могут нанести огромный вред устойчивости российской государственности, состоянию высшего образования, благополучию экономики и социальной сферы всей страны в целом. Четко осознавая роль и место региональной науки в жизни общества и государства, Президент РФ В.В. Путин 9 января 2020 г. встретился с Президентом АН РФ А.М. Сергеевым и признал однозначный приоритет сохранения науки в регионах, дальнейшего роста ее потенциала за счет наращивания материально-технической базы и притока молодых ученых. Отныне аспирантура будет считаться не продолжением высшего образования, а, как в бытность СССР, подготовкой молодых ученых, а РАН будет полностью курировать и координировать всю науку России!

Законодательство регионов по борьбе с коррупцией, полностью соответствуя федеральному законодательству, вместе с тем должно отражать и местную специфику, культурно-ментальные и морально-психологические предпосылки феномена местной научной коррупции, т.е. не должно быть универсальным. В качестве негативного примера универсализации социально-экономической жизни России приведем следующий: согласно подп. 11 п. 8 ст. 39.8 Земельного кодекса РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок от трех до 49 лет в случае предоставления земельного участка для сельскохозяйственного производства. Предоставляя настолько широкие временные рамки аренды данных земель, законодатель ни словом не ограничивает арендатора в праве землепользования, если он будет использовать земельный участок не надлежаще, иррационально. Для многоземельной Сибири и Дальнего Востока эта норма в случае учета предлагаемого нами уточнения, возможно, не потребует корректировки, в то же время для густонаселенного и малоземельного юга России ее применение может вызвать мощный социальный конфликт.

Нецелевое использование бюджетных средств, обнаруженное в Роскосмосе, не является чем-то исключительным, аналогичные, но меньшие по масштабам правонарушения

Счетная палата может обнаружить и в других НИУ РФ. В следующем году бюджет только Российского научного фонда, по заявлению В.В. Путина на заседании Совета, будет увеличен до 17,7 млрд руб. Вопрос остается открытым: насколько эти немалые денежные средства российского налогоплательщика не осядут в личных карманах чиновников НИУ?

На заседании Совета были приведены факты нецелевого использования бюджетных средств научными учреждениями, а именно: «...размазывание бюджетных ресурсов тонким слоем между исследовательскими организациями; дублирование тем научных исследований, т.е. когда схожими, а то и практически одинаковыми научными задачами занимаются разные научные учреждения; плохая скоординированность и скоррелированность тем исследований между собой; низкая эффективность вложенных в науку средств; недостаточно совершенная система управления научно-технологическим развитием; невысокий кадровый потенциал отечественной науки; несовершенный механизм поддержки одаренных молодых исследователей; отсутствие конкурсного отбора среди НИУ на получение денег».

Несмотря на то что о борьбе с коррупцией в НИУ говорится не первый год, абсолютно отсутствуют не только нормативные правовые акты, которые детально регулировали бы эту деятельность в научной сфере, но даже отсутствуют соответствующие научные труды, научные методы, которые позволяли бы оценить уровень теневой экономической активности в НИУ. До сих пор не защищена ни одна диссертация на данную тему, не написана ни одна научная монография!

Между тем масштабы ее негативного воздействия на экономику и социальную сферу как в текущем, и особенно в прогностическом контексте могут быть огромными. Достаточно сказать, что в НИУ, которым руководит коррупционер, полностью дестабилизируется творческая атмосфера и значительно падает научная продуктивность ученых. Другими словами, коррупция в НИУ оказывает крайне негативное влияние на творчество ученых и является раковой опухолью научного учреждения.

Отмеченное выше выдвигает на первый план необходимость решения следующих первоочередных организационно-правовых задач для повышения эффективности антикоррупционной деятельности в НИУ:

— выяснение реальных масштабов угроз, т.е. диагностика коррупционных правонарушений в НИУ, состояния науки и экономической безопасности РФ в целом, исследование правовых, экономических, социологических,

национальных культурно-ментальных и морально-психологических предпосылок феномена коррупции в НИУ;

— уяснение организационной и правовой сущности антикоррупционных комиссий в НИУ, их роли и места в обеспечении эффективности науки в России и в целом в поддержании устойчивой экономической безопасности страны, разработка унифицированной методики оценки эффективности функционирования этих комиссий в НИУ;

— развитие теоретико-методических правовых знаний о коррупционных проявлениях в НИУ, которые способствовали бы раскрытию сущности данных видов правонарушений и позволили бы их классифицировать с целью дальнейшего совершенствования юридической ответственности за них;

— выявление правовых признаков и критериев идентификации видов теневых экономических явлений в НИУ по причинам возникновения и особенностям криминализации с целью последующего вскрытия количественных и качественных масштабов негативного воздействия коррупции в НИУ на развитие

современной и будущей науки и разработки эффективных мер противодействия;

— правовое и экономическое обоснование организационных и правовых мер противодействия коррупции, например: обоснование возможности создания при Минобрнауки РФ координирующего центра по мониторингу коррупционной деятельности в НИУ и принятию неотложных мер противодействия ей; разработка эффективного механизма взаимодействия антикоррупционных комиссий НИУ с правоохранительными органами региона;

— разработка формулы эффективности научных исследований, в которой обязательно необходимо предусмотреть коэффициенты неравнозначности материально-технических условий меганаучных центров и депрессивных НИУ;

— разработка проекта Федерального закона РФ «О государственном регулировании обеспечения деятельности антикоррупционных комиссий и иных мерах по противодействию коррупции в научных и образовательных учреждениях Российской Федерации».

Уважаемые авторы!

Обращаем ваше внимание на следующие пункты:

- Нельзя предоставлять в журнал рукопись, которая была отправлена в другой журнал и находится на рассмотрении, а также статью, уже опубликованную в другом журнале.
- Соавторами статьи должны быть указаны все лица, внесшие существенный вклад в проведение исследования. Среди соавторов недопустимо указывать лиц, не участвовавших в исследовании.
- Если вы обнаружили существенные ошибки или неточности в статье на этапе ее рассмотрения или после ее опубликования, необходимо как можно скорее уведомить об этом редакцию журнала.

Положения Конституции Российской Федерации в контексте правоприменения: к проблеме правовой реальности

Демидов Дмитрий Геннадьевич,
доцент кафедры правоведения юридического факультета
Северо-Западного института управления
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
адвокат, член Адвокатской палаты Санкт-Петербурга,
кандидат юридических наук, доцент
dimitrydemidow@gmail.com

В настоящей статье рассматриваются вопросы актуального контекста правоприменения положений Конституции РФ. Автором на нескольких примерах демонстрируется проблемное состояние различных уровней российского правового регулирования. Рассмотренные примеры позволяют констатировать автору постепенное стирание прямой правовой связи между конституционными нормами и нормами федерального и регионального законодательства, влекущее за собой серьезное искажение правоприменительной практики.

Ключевые слова: конституция, правовое регулирование, контекст правоприменения, свобода собраний, мирные собрания, Президент РФ.

Provisions of the Constitution of the Russian Federation within the Framework of Law Enforcement: On the Legal Reality Issue

Demidov Dmitriy G.
Associate Professor of the Department of Legal Studies of the Law Faculty
of the North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
Attorney, Member of the Saint Petersburg Bar Association
PhD (Law), Associate Professor

This article addresses the current context of enforcement of the provisions of the Constitution of the Russian Federation. The author demonstrates a few examples of the problematic state of various levels of Russian legal regulation. The examples considered allow the author to ascertain the gradual erasure of the direct legal connection between constitutional norms and the norms of federal and regional legislation, entailing a serious distortion of law enforcement practice.

Keywords: constitution, legal regulation, context of law enforcement, freedom of assembly, peaceful assembly, the President of the Russian Federation.

Прошедший юбилей действующей Конституции РФ в юридическом и научном сообществе с новой интенсивностью вызвал дискуссию о состоянии самого Основного закона и его возможных «точечных корректировках». Вероятно, наиболее заметными точками зрения по этому поводу стали позиция В.Д. Зорькина в статье «Буква и дух Конституции»¹

¹ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. Федеральный выпуск. 2018. 9 сентября.

и позиция Председателя Государственной Думы РФ В. Володина². Вместе с тем следует признать, что данная дискуссия началась с принятием Конституции РФ в 1993 г. и продолжается по сегодняшний день, изменяются лишь поводы и интенсивность обсуждения.

В настоящей статье нам бы хотелось обратить внимание на то, что за 25 лет действия российского Основного закона существенно

² Володин В. Живая Конституция развития // Парламентская газета. 2019. 17 июля.

и фундаментально изменились условия, в которых Конституция РФ действует, изменился правовой и политический контекст ее существования.

В качестве вводных тезисов поясним несколько аспектов рассматриваемого нами предмета исследования. В первую очередь необходимо уточнить, что подразумевается в настоящей статье под термином «контекст». Как отмечает С.А. Лебедев, под контекстом следует понимать языковую или объективную структуру, более широкую, чем текст или отдельное событие, которые являются частями контекста; методологический смысл обозначенной категории «состоит в том, что контекст как целое, с одной стороны, существенно определяет смысл любого текста, как своего элемента, а с другой — лишает его однозначности и замкнутости, делая открытой и всегда неопределенной системой»³. Современная правовая реальность делится условно на две составляющие: 1) непосредственно нормативно-правовой массив юридических документов (законов, актов государственных органов, актов местного самоуправления и т.д.); 2) практика правоприменения, применения юридических документов. В связи с чем понятие «правовой контекст» выражает симбиоз перечисленных составляющих правовой реальности. Поэтому наблюдая и исследуя российскую правовую реальность, возникает множество вопросов о несоответствии друг другу перечисленных выше элементов правовой реальности.

Правовая реальность имеет различные уровни, увязанные с уровнями российского правового регулирования: федеральный, региональный (уровень субъектов РФ), местный; дополнить эту градацию уровней следует уровнем синтетическим (подразумевает синтез нескольких уровней правового регулирования в силу особенностей нормативного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления). Контекст правоприменения напрямую зависит от указанных уровней. При этом следует подчеркнуть, что на практике правоприменительные действия, как элементы контекста правоприменения, на различных уровнях правового регулирования не могут быть полностью унифицированы.

Примером отсутствия единства правоприменения может служить как разнородная практика деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, так и практика применения судами норм федерального законодательства в субъектах Федерации.

³ Лебедев С.А. Философия науки : словарь основных терминов. М. : Академический проспект, 2006. С. 108.

В некоторых случаях федеральные законы, предусматривающие императивные нормы, в субъектах РФ по-прежнему не реализуются. Например, после принятия Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 406-ФЗ «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“»⁴ у субъектов Российской Федерации была изъята возможность устанавливать должность высшего должностного лица субъекта РФ с использованием слов или словосочетаний «составляющих наименование должности главы государства — Президента Российской Федерации» (ст. 1). До 1 января 2016 г. соответствующие правовые акты субъектов должны были быть скорректированы, но на момент написания настоящей статьи (2019 г.) подобные изменения не были внесены в Конституцию Республики Татарстан⁵, согласно ст. 89 Конституции РФ главой государства, высшим должностным лицом Республики Татарстан является президент.

Следует отметить, что за период действия российского Основного закона изменилась как ситуация в толковании конституционных норм, так и в практике их правоприменения. Изменился подход законодателя к пониманию основополагающих конституционных норм и, соответственно, их развитию в нормах российского законодательства (как федерального, так и субъектов Федерации).

Правовая реальность на сегодняшний день далека от заложенных в главе 1 Конституции РФ основ конституционного строя, очевидные трудности с реализацией испытывают положения главы 2, затрагивающие права и свободы человека и гражданина. Российская правовая реальность постепенно расслаивается на идеальную конституционную, фрагментарную законодательную и дефективную правоприменительную. Обратимся к конкретным примерам. Следует согласиться с выводами авторского коллектива под руководством И. Шаблинского и Е. Лукьяновой, которые еще в 2016 г. обозначили три основные формы проявления кризиса конституционного

⁴ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 406-ФЗ «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 18.

⁵ Официальный сайт Государственного совета Республики Татарстан. URL: <http://www.gossov.tatarstan.ru/konstitucia/> (дата обращения: 13.08.2019).

правоприменения: «...отклонение правоприменительной практики от базовых конституционных принципов, ограничения в реализации базовых конституционных прав и свобод, блокировка работы ключевых механизмов защиты конституционных прав и свобод»⁶.

Обратимся к некоторым примерам, иллюстрирующим обозначенные выше тезисы. Вероятно, самым ярким примером, с учетом проведенной пенсионной реформы 2018 г., является реализация одной из самых востребованных основ конституционного строя, закрепляющих Российскую Федерацию как «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (п. 1 ст. 7). Именно на примере принятия пакета законопроектов о пенсионной реформе в 2018 г. видно, как российское общество остро негативно⁷, с социальным недовольством восприняло столь непопулярное решение органов государственной власти Российской Федерации. Следует подчеркнуть, что термин «пенсионная реформа», на наш взгляд, является условным, предпринятые корректировки пенсионного законодательства реформой как таковой не являлись, данная точка зрения неоднократно озвучивалась и многими экспертами⁸. Интересным представляется, что скоростное принятие решений в отношении пенсионной реформы не стало для экспертного (в том числе юридического) сообщества неожиданностью. Как известно, многие нормативные изменения в российском законодательстве, включая конституционный уровень, и ранее проходили в крайне сжатые сроки (практически минимальные по законодательству), но большая часть российского общества, к сожалению, этого не замечала. Так, например, в течение нескольких месяцев прошла реформа судебной системы Российской Федерации с изъятием из главы 7 ст. 127 Конституции РФ и ликвидацией Высшего Арбитражного Суда РФ; в такие же сжатые сроки была реформирована Российская академия

наук⁹. Подобный темп законодательного изменения Федеральным Собранием РФ был взят достаточно давно, но российское общество в целом заметило и отреагировало только после принятия серьезного социального пакета законопроектов, который коснулся практически всех граждан Российской Федерации, а не каких-то отдельных социальных групп.

Еще одним примером нормативной дисфункции в реализации основных конституционных прав и свобод является пример, связанный со ст. 31 Конституции РФ в отношении права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Неоднократно, в том числе автор настоящей статьи, правоведы и практикующие юристы указывали, что изменения, внесенные в Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹⁰ (далее — Закон № 54-ФЗ), в отношении требований о согласовании организаторами публичных мероприятий с органами государственной власти субъекта РФ (п. 4 ст. 5) и иных обязанностей, возложенных на организаторов публичных мероприятий, и коррелирующей с этими нормами административной ответственностью¹¹ создали ситуацию правовой неопределенности и увеличили дискрецию органов государственной власти

⁹ Автор обращался к детальному анализу указанных изменений законодательства ранее. См.: Демидов Д.Г. К вопросу о критериях оценки законодательного регулирования в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2014. № 8. С. 26–36.

¹⁰ Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

¹¹ Так, например, п. 7.1 Закона № 54-ФЗ (пункт введен в 2012 г.) в отношении обязанности предписывает организаторам «принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников публичного мероприятия». Какие действия предполагает эта норма, однозначно понять и интерпретировать невозможно. Правовой определенности эта норма попросту не содержит, крайне затруднительно понять реализуемость требования к организаторам публичного мероприятия о подсчете количества граждан, желающих реализовать свое конституционное право на собрание, и принятии соответствующих мер организаторами. При этом в ст. 3 Федерального закона в качестве принципа проведения публичного мероприятия заложен принцип добровольности участия. Конституционный Суд РФ при анализе указанной нормы никаких подробных разъяснений в отношении данной нормы не дал. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

⁶ Конституционный кризис в России и пути его преодоления. Доклад «Открытой России» и Института Современной России / под ред. Е. Лукьяновой, И. Шабинского, В. Пастухова. М., 2016. С. 5.

⁷ См., напр.: Пенсионная реформа // Официальный сайт Левада-Центр. URL: <https://www.levada.ru/2018/09/27/pensionnaya-reforma-4/> (дата обращения: 13.08.2019).

⁸ См., напр.: Ломская Т. Эксперты объяснили слова Путина о пенсионной реформе // Ведомости. 2018. 22 июля; Хачатуров А. Бухгалтерская спецоперация в интересах силовиков // Новая газета. 2018. 20 июня; Табах А. Бухгалтерская операция. Что не так с пенсионной реформой? // Московский центр Карнеги. 2018. 18 июня.

субъектов РФ¹² в отношении согласования/отказа в согласовании публичных мероприятий.

Правовая практика реализации норм указанного Закона № 54-ФЗ характеризуется неоднородностью в региональном правоприменении. Закрепленный в Законе № 54-ФЗ уведомительный порядок согласования публичных мероприятий по существу превратился в разрешительный, появились юридически не существующие, но перманентно употребляемые (в СМИ, научно-публицистической периодике, в сообщениях органов государственной власти и т.д.) термины «несогласованное мероприятие», «несанкционированная акция».

Так, в Санкт-Петербурге после согласования публичного мероприятия КПРФ (в 2018 г.) администрация Центрального района Санкт-Петербурга отозвала согласование митинга против повышения пенсионного возраста¹³. Основанием такого отзыва согласования являются положения абз. 11 п. 1 ст. 5-1 Закона Санкт-Петербурга от 21 июня 2011 г. № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге»¹⁴, который предусматривает, что «уполномоченный орган в течение трех рабочих дней со дня, следующего за днем получения информации, информирует организатора публичного мероприятия о невозможности его проведения». Но вместе с тем данное положение никак не соотносится с нормами Закона № 54-ФЗ, так как формально уполномоченный орган может информировать о невозможности проведения по любому

поводу (так как нормативный перечень причин невозможности проведения публичного мероприятия отсутствует).

Отдельного внимания заслуживает правовое регулирование собрания и пикетирования, проводимого одним участником, которое в силу ч. 1 ст. 7 Закона № 54-ФЗ не требует направления уведомления, но практически не может быть реализовано без последствий применения к такому участнику административной ответственности. Верховный Суд РФ расширил толкование описываемой нормы закона, указав на то, что «совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием, в отношении которого данным законом установлена обязанность по подаче уведомления о его проведении в орган публичной власти»¹⁵. Таким образом, следует констатировать, что нормы федерального и регионального законодательства создают правовую неопределенность для желающих реализовать свое конституционное право, закрепленное ст. 31 Конституции РФ, а правоприменительная практика демонстрирует и дополнительную дискрецию для органов государственной власти, что очевидно несет в себе расслоение правовой реальности на различных уровнях правового регулирования, и, по сути, делает невозможным реализацию указанного конституционного права.

Приведенные примеры, на наш взгляд, иллюстрируют поставленную в настоящей статье проблему изменения контекста правоприменения в современных российских условиях. Нормативные искажения в правоприменительной практике стали определенным стандартом в российской правовой системе, устойчивая правовая связь между конституционными нормами, нормами федерального и регионального законодательства становится все более иллюзорной. Современные исследования в отношении российских правовых актов констатируют повышение их уровня сложности (читаемости) и, как следствие, их реализуемости¹⁶. Легистский подход к регулированию конституционных прав в федеральном

¹² Размытость полномочий органов государственной власти субъектов РФ в данной сфере приводит к фактическим злоупотреблениям. В некоторых регионах, например в Дагестане, количество отказов в проведении публичного мероприятия по одному и тому же поводу (с различными местами проведения, предложенными организаторами) исчисляется десятками. См., напр.: Минюст отказался согласовать все семь акций в поддержку Абдулмумина Гаджиева // Молодежь Дагестана. 2019. 4 июля; «Особый психологический настрой» организаторов стал поводом для отказа в проведении митинга в поддержку Гаджиева в Дагестане // Интернет-СМИ «Кавказ-Пост». URL: <https://capost.media/news/society/osobyu-psikhologicheskij-nastroy-organizatorov-stal-povodom-dlya-otkaza-v-provedenii-mitinga-v-podde/> (дата обращения: 15.08.2019).

¹³ Чиновники передумали согласовывать митинг в Петербурге против пенсионной реформы. URL: <https://www.fontanka.ru/2018/06/25/072/> (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁴ Закон Санкт-Петербурга от 21 июня 2011 г. № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» (ред. от 22.02.2017) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2011. № 24.

¹⁵ Пункт 31 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26 июня 2018 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 8.

¹⁶ См., напр.: Кучаков Р., Савельев Д. Сложность правовых актов в России: Лексическое и синтак-

законодательстве подменяет сущность права усложненными регуляторными механизмами его реализации, деформирует структуру базовых конституционных основ государственного функционирования. Как следствие, общество получает большое количество нормативно-правовых актов, не соотносящихся с реальным правовым контекстом, который, с одной стороны, множит правовую неопределенность в моделях поведения не только граждан, но и правоприменителей, а с другой стороны, создает фрагментарную правовую действительность, все сложнее поддающуюся взвешенному юри-дико-правовому анализу.

В заключение отметим, что актуальное состояние российской правовой системы демонстрирует ее кризисное состояние с точки зрения прямой правовой связи между конституционными нормами и нормами фе-

дерального и регионального законодательства. Такое состояние усугубляется искаженной правоприменительной практикой, которая носит неоднородный характер и зависит от уровня российского правового регулирования. В этой связи необходимо отметить, что требуется начать широкий гражданский диалог по решению обозначенной проблемы, фактически запустить ревизию действующих нормативно-правовых актов на предмет их соответствия конституционным установлениям. Дальнейшее государственное развитие в параллельных, не пересекающихся нормативной и правоприменительной реальностях формирует антиправовую среду с искаженным представлением о законности, где дискреционные полномочия органов государственной власти на практике выхолащивают содержание конституционно-правовых норм, а любое решение органа государственной власти, вне зависимости от того, правовое оно или нет, может быть объявлено как законное.

сическое качество текстов. СПб. : ИПП ЕУСПб, 2018. 20 с.

Литература

1. Володин В. Живая Конституция развития / В. Володин // Парламентская газета. 2019. 17 июля.
2. Демидов Д.Г. К вопросу о критериях оценки законодательного регулирования в Российской Федерации / Д.Г. Демидов // Управленческое консультирование. 2014. № 8. С. 26–36.
3. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции / В.Д. Зорькин // Российская газета. Федеральный выпуск. 2018. 9 сентября.
4. Конституционный кризис в России и пути его преодоления. Доклад «Открытой России» и Института Современной России / под редакцией Е. Лукьяновой, И. Шабинского, В. Пастухова. Москва, 2016. 46 с.
5. Кучаков Р. Сложность правовых актов в России: Лексическое и синтаксическое качество текстов / Р. Кучаков, Д. Савельев. Санкт-Петербург : ИПП ЕУСПб, 2018. 20 с.
6. Лебедев С.А. Философия науки : словарь основных терминов / С.А. Лебедев. Москва : Академический проспект, 2006. 108 с.
7. Ломская Т. Эксперты объяснили слова Путина о пенсионной реформе / Т. Ломская // Ведомости. 2018. 23 июля.
8. Табах А. Бухгалтерская операция. Что не так с пенсионной реформой? / А. Табах // Московский центр Карнеги. 2018. 18 июня.
9. Хачатуров А. Бухгалтерская спецоперация в интересах силовиков / А. Хачатуров // Новая газета. 2018. 20 июня.

Уважаемые авторы!

При возникновении вопросов, связанных с оформлением материалов,
можно обращаться в редакцию по телефону: 8 (495) 953-91-08
или по e-mail: avtor@lawinfo.ru

Роль обычая в международном режиме нераспространения ядерного оружия

Вербицкая Татьяна Владимировна,
юрист,
научный сотрудник
Государственного архива
Свердловской области
Aquitania-17@ya.ru

Статья посвящена исследованию значения обычая для функционирования международного режима нераспространения ядерного оружия. Установлены причины, по которым обычай играет важную роль в одной из ключевых сфер международной безопасности, в которой приоритетом должны обладать письменные источники, международные конвенции и договоры. Определено место обычая в режиме. Делается вывод о том, что регулирование международных отношений посредством обычая нередко является единственно возможным способом установления правил, которым будут следовать акторы режима нераспространения ядерного оружия, в силу сложностей, с которыми сталкиваются акторы при формировании норм международного права в данной сфере. В свою очередь, эти сложности обусловлены пониманием ядерного оружия в качестве гарантии статуса; именно поэтому добровольность следования обычным нормам является основой обеспечения сохранности режима и предотвращения его кризиса в еще большем объеме.

Ключевые слова: режим международной безопасности, обычная норма, статус ядерных держав, ядерная сделка, международные отношения.

The Role of Tradition in the International Regime of Non-Proliferation of Nuclear Weapons

Verbitskaya Tatyana V.
Lawyer
Research Fellow of the Ural State Archive
of the Sverdlovsk Region

The article is devoted to the study of the significance of custom for the functioning of the international non-proliferation regime. The author analyses reasons for which custom plays an important role in one of the key areas of international security, in which written sources, international conventions and treaties should have priority. It is defined the place of custom in regime. The author comes to the conclusion that the regulation of international relations through custom is often the only possible way to establish the rules that the actors of the nuclear non-proliferation regime will follow, due to the difficulties that actors face in the formation of international law in this area. In turn, these difficulties are due to the understanding of nuclear weapons as a guarantee of status. That is why the voluntary nature of customs is the basis for ensuring the safety of the regime and preventing its crisis in even greater amounts.

Keywords: international security regime, usual rule, status of nuclear powers, nuclear transaction, international relations.

Прежде всего, следует отметить, что режимы обеспечения международной безопасности, особенно в том, что касается осуществления военных мер, требуют строгого нормирования (четкой фиксации правил, условий

использования вооруженной силы и ограничений в применении отдельных средств и методов применения отдельных видов вооружений), и, соответственно, основу подобных режимов составляют писанные нормы между-

народного права, международные договоры¹. Режим нераспространения ядерного оружия (РНЯО), играющий стратегически важную, ключевую роль в области поддержания сохранности мира, недопущения конфликтов посредством использования ядерного оружия, имеет в основе своего функционирования международные обычаи. С точки зрения решения вопроса о перспективах РНЯО важно выяснить причины приоритетности обычаев по сравнению с зафиксированными в документах нормами, правилами и принципами в рамках режима, а также не приведет ли подобное положение вещей к негативным последствиям в виде расшатывания устоев режима нераспространения ядерного оружия, основополагающего для поддержания международной безопасности.

Следует отметить, что обычаи являются нормами мягкого права, поскольку по общему правилу не имеют четко фиксированного нормативного содержания, которому обязаны неукоснительно следовать участники международных отношений. Кроме того, обычай возникает из взаимодействия акторов международных отношений в своей воле и в своем интересе, поэтому они сами выбирают следование определенному курсу в своем поведении. Отсутствует жесткий принудительный механизм обеспечения следования обычаям государствами. Именно это обстоятельство и обусловило распространенность обычаев в РНЯО: нередко государства не соглашались следовать положениям международных договоров и норм международного права не потому, что они были не согласны с обязательностью правил для себя, но поскольку считали, что другим государствам данными нормами предоставлены необоснованно большие привилегии². Так, государства, фактически обладающие ядерным оружием, отказываются от следования положениям Договора о нераспространении ядерного оружия 1968 г.³ (ДНЯО),

несмотря на последствия в виде осуждения на всех возможных площадках (и в первую очередь Обзорных конференций по ДНЯО), санкций и иных попыток оказания давления на государства вплоть до вмешательства в их внутренние дела со стороны отдельных ядерных держав. Причина в том, что ДНЯО воспринимается неядерными державами и государствами, фактически обладающими ядерным оружием, как сделка, предоставляющая слишком большие гарантии ядерным государствам по сравнению с иными участниками договора, что напрямую не обусловлено их положением на мировой арене. Более того, в дополнение к изначально установленному в рамках ДНЯО особому статусу ядерных держав режим в целом используется отдельными ядерными государствами в качестве инструмента обеспечения своего геополитического влияния на другие государства (например, политика США в отношении КНДР, иранской ядерной сделки). Соответственно, нормы обычного права как практика поведения, которой добровольно следуют участники международных отношений, не воспринимаются государствами (прежде всего, неядерными державами) как средство давления, ограничения или неоправданного наделения статусом отдельных акторов⁴. Поэтому государства с большим энтузиазмом согласны считать себя связанными обязательствами в рамках обычных норм. В первую очередь это касается таких государств, фактически обладающих ядерным оружием, как Индия и Пакистан, вооруженное противостояние которых вызывает опасения в силу роли Пакистана в распространении ядерных технологий⁵, а также периодически проводящей ядерные испытания КНДР.

Далее, наличие ядерного оружия или ядерных программ и технологий воспринимается как один из весомых показателей статуса, возможности участия в том, чтобы диктовать условия и правила игры другим акторам режима нераспространения ядерного оружия. Как только так называемые ядерные активисты (особенно Австрия, Австралия, Германия и Япония) смогли укрепить позиции на мировой арене, они беспрестанно указывают на недостатки РНЯО, в немалой степени усугубляя кризис режима нераспространения ядерного оружия, ведь ни один актер не считает себя

¹ Тимошков С.Г. Применение международного обычая как источника ответственности за преступление агрессии // Журнал российского права. 2015. № 12 (228). С. 149–151; Балканов И.В., Старцун В.Н. Войны XXI века: зарождение новых норм международного права // Вестник военного права. 2018. № 1. С. 71–79.

² Сидорова Е.А. Проблемы укрепления международно-правового режима нераспространения ядерного оружия // Международное право. 2009. Т. 37. № 1. С. 222–234; Dhanapala J., Duarte S. Is There a Future for the NPT? // Arms Control Today. 2015. July/August. P. 45.

³ Договор о нераспространении ядерного оружия (одобр. резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 12.06.1968). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/npt.shtml (дата обращения: 11.09.2020).

⁴ Debarre A. U.S.-Hired Private Military and Security Companies in Armed Conflict: Indirect Participation and its Consequences // Harvard National Security Journal. 2016. Vol. 7. P. 34–45.

⁵ Mukhatzhanova G. The Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Negotiations and Beyond. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2017-09/features/nuclear-weapons-prohibition-treaty-negotiations-beyond> (дата обращения: 11.09.2020).

связанным недействующими нормами, особенно государства, фактически обладающие ядерным оружием⁶. Способствуют ослаблению режима также и действия ядерных государств по нарушению положению договоров, составляющих основу режима, развитию своих ядерных программ (такие как демарш США в отношении ДРСМД). Кроме того, ядерные активисты выдвигают большое количество разных инициатив в деле освобождения мира от ядерного оружия. Однако их основная цель заключается не в поддержании международной безопасности (поскольку, например, у Германии, Швейцарии имеются разработанные ядерные технологии⁷ и к отказу от таких технологий государства не стремятся), но в перераспределении сил на мировой арене в их пользу, что невозможно сделать без осуждения наличия ядерного оружия у государств.

Согласование воле по поводу разработки текстов и принятия документов, значимых для развития, модернизации режима нераспространения ядерного оружия является затрудненным, длительным процессом. Причина в том, что обсуждение любых вопросов государства стремятся использовать для того, чтобы получить себе дополнительные возможности и выгоды, либо в том, чтобы препятствовать принятию акта, либо посредством вступления в союзнические отношения с получением компенсации за оказанные услуги. В итоге переговорный процесс заходит в тупик. В качестве примера можно привести переговорный процесс по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний⁸, когда акторы указывали на необходимость принятия такого акта, его значимость и не было существенных разногласий по формулировкам, тем не менее текст Договора так и не был принят. Наиболее близким по времени и ярким примером выступает переговорный процесс по принятию Договора о запрещении ядерного оружия 2017 г.⁹, инициированного ядерными активистами, текст которого был

принят, однако Договор не вступил в силу не только из-за сопротивления ядерных держав (что подразумевалось), но и из-за разногласий среди неядерных государств¹⁰. Следует отметить, однако, что на региональном уровне функционирования режима нераспространения ядерного оружия переговорный процесс идет успешнее и приводит к образованию зон, свободных от ядерного оружия¹¹. Тем не менее и региональный уровень не лишен политизированности, особенно в том, когда это сопряжено с активным вмешательством ядерных государств. Так, все государства осознают значимость и необходимость создания зоны, свободной от ядерного оружия на Ближнем Востоке. Тем не менее решение об образовании такой зоны в регионе не было принято из-за ожесточенных споров по формировкам: вследствие недостижения соглашений по Ближнему Востоку не было принято итоговой резолюции по результатам работы Обзорной конференции ДНЯО в 2015 г.¹²

¹⁰ Kennedy D. *Modern War and Modern Law*. Princeton : Princeton University Press, 2009. 209 p.

¹¹ Например Договор об Антарктике 1959 г. (создана демилитаризованная зона к югу от 60° южной широты). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/antarctic.pdf (дата обращения: 11.09.2020); Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском бассейне (Договор Тлателолко) 1967 г. и Дополнительные протоколы и Поправки к нему. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/tlatelolco.pdf (дата обращения: 11.09.2020); Договор о безъядерной зоне в южной части Тихого океана (Договор Раптонга) 1985 г. и Протоколы к нему. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/nuclear_free_pacific.pdf (дата обращения: 11.09.2020); Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии (Бангкокский договор) 1995 г. и Протокол к нему. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bangkok.shtml (дата обращения: 11.01.2020); Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке (Пелиндабский договор) 1996 г. и Протоколы к нему. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/pelindaba.pdf (дата обращения: 11.09.2020); Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН о создании зоны, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии и в Монголии. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/760/47/PDF/N9976047.pdf?OpenElement> (дата обращения: 11.09.2020); Протокол к Договору о зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии. URL: <http://www.pircenter.org/media/content/files/9/13522834390.pdf> (дата обращения: 11.09.2020); Совместная декларация о провозглашении Корейского полуострова безъядерной зоной 1992 г. // *Ядерное нераспространение* : в 2 т. / под общ. ред. В.А. Орлова. М. : ПИР-Центр, 2002. Т. 2. С. 176.

¹² Koh H. *The Emerging Law of 21st Century*. URL: <https://www.brookings.edu/wp-content/>

⁶ Hooker R. *Beyond Vom Kriege: The Character and Conduct of Modern War*. University of North Georgia, 2020. 372 p.

⁷ Bolton M., Minor E. *The Discursive Turn Arrives in Turtle Bay: The International Campaign to Abolish Nuclear Weapons' Operationalization of Critical IR Theories* // *Global Policy*. 2016. Vol. 1. P. 12–25.

⁸ Проект Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 г. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/219/25/PDF/N9621925.pdf?OpenElement> (дата обращения: 11.09.2020).

⁹ Договор о запрещении ядерного оружия от 7 июня 2017 г. (не вступил в силу). URL: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2017/07/20170707%2003-42%20PM/Ch_XXVI_9.pdf (дата обращения: 11.09.2020).

В свою очередь, международный обычай позволяет быстро и гибко реагировать на реалии международных отношений¹³ и не требует применения длительного по времени и затратительного механизма согласования воли и формулировок, что, как правило, характерно для режима.

Обычай, как практика поведения государств, не обладает указанной политизированностью и, соответственно, зачастую является единственным средством обеспечить сохранение режима нераспространения ядерного оружия. При этом, поскольку обычай представляет собой доказательство всеобщей практики, признанной в качестве нормы права, нарушение обычая не может произойти без последствий, особенно если факт наличия обычая был зафиксирован в нормативном источнике, таком как Резолюции Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН. Поэтому международный обычай является эффективным, значимым источником регулирования международных отношений акторов по обеспечению ядерной безопасности. Международный обычай зачастую является единственной возможностью установления обязательных правил для акторов режима. Соответственно, международный обычай не может быть в полной мере заменен иными нормами международного права в рамках ДНЯО.

Какие же обычаи существуют в рамках РНЯО:

а) обычай не применять ядерное оружие в рамках вооруженного конфликта (после событий в Хиросиме и Нагасаки)¹⁴;

б) трактовка применения ядерного оружия в качестве использования средства массового уничтожения, приносящего чрезмерные страдания и неоправданные разрушения, наряду с химическим и бактериологическим оружием¹⁵; данный обычай получил письмен-

ное закрепление в Резолюции Совета Безопасности ООН¹⁶;

в) квалификация ядерного оружия в качестве средства самообороны в случае ответа на аналогичные меры других государств, сопровождающиеся применением ядерного оружия (подобные меры зафиксированы в военных доктринах или иных подобных актах ядерных государств)¹⁷;

г) применение ответных мер не против того государства, с территории которого было осуществлено применение ядерного оружия, но против актора, непосредственно принявшего решение об использовании ядерного оружия, его центров силы (данный обычай получил отражение в Послании Президенту РФ Федеральному Собранию 20.02.2019¹⁸ в качестве ответа на демарш США в отношении ДРСМД).

Таким образом, именно международные обычаи, исходя из их содержания, играют базовую роль в сохранении режима нераспространения ядерного оружия, в том числе в отношении тех государств, которые своими действиями пытаются расшатать устои режима, и такая роль обычаев в РНЯО имеет значительный положительный потенциал. Обычаи, с одной стороны, выступают правилом поведения, которое не могут без последствий нарушить акторы режима. С другой стороны, в силу того, что многие документы в рамках режима нераспространения ядерного оружия, в первую очередь ДНЯО, воспринимаются в качестве несправедливой ядерной сделки, предоставляющей слишком большие привилегии ядерным государствам. Именно поэтому государства с большим энтузиазмом согласны подчиняться обязательствам, возникающим в рамках международных обычаях, составляющих режим. Соответственно, благодаря международным обычаям режим не только функционирует, но и сохраняет способность не допустить кризис, который бы привел к разрушению режима, и таким образом международные обычаи обеспечивают сохранение РНЯО и в дальнейшем.

uploads/2017/04/ios_20170411_breyer_lecture_koh.pdf (дата обращения: 11.09.2020).

¹³ Елоева Д.К. Обычай как источник международного уголовного права: постановка проблемы // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2016. № 1 (24). С. 295–304.

¹⁴ Декларация о запрещении применения ядерного и термоядерного оружия (прин. резолюцией 1653 (XVI) Генеральной Ассамблеи от 24.11.1961). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/nuc_prohibition.shtml (дата обращения: 21.06.2020).

¹⁵ Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям от 8 июня 1977 г. URL: <https://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/6lkb3l.htm> (дата обращения: 11.09.2020); Резолюция 1540 (2004) (прин. Советом Безопасности на его 4956-м заседании 28.04.2004 № S/RES/1540). URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/

RES/1540%20(2004)&Lang=R (дата обращения: 21.06.2020).

¹⁶ Резолюция № 1540 (2004) (прин. Советом Безопасности на его 4956-м заседании 28.04.2004 № S/RES/1540).

¹⁷ См, напр.: Пункты 16, 20, 27, 32 Военной доктрины Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976) // Российская газета. 2014. 30 декабря.

¹⁸ Послание Президента Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. 2019. 21 февраля.

Литература

1. Балканов И.В. Войны XXI века: зарождение новых норм международного права / И.В. Балканов, В.Н. Старцун // Вестник военного права. 2018. № 1. С. 71–79.
2. Елоева Д.К. Обычай как источник международного уголовного права: постановка проблемы / Д.К. Елоева // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2016. № 1 (24). С. 295–304.
3. Сидорова Е.А. Проблемы укрепления международно-правового режима нераспространения ядерного оружия / Е.А. Сидорова // Международное право. 2009. Т. 37. № 1. С. 222–234.
4. Тимошков С.Г. Применение международного обычая как источника ответственности за преступление агрессии / С.Г. Тимошков // Журнал российского права. 2015. № 12 (228). С. 149–151.
5. Ядерное нераспространение. В 2 томах. Т. 2 / под общей редакцией В.А. Орлова. Москва : ПИР-Центр, 2002. 560 с.

References

1. Bolton M. The Discursive Turn Arrives in Turtle Bay: The International Campaign to Abolish Nuclear Weapons' Operationalization of Critical IR Theories / M. Bolton, E. Minor // Global Policy. 2016. Vol. 1. P. 12–25.
2. Debarre A. U.S.-Hired Private Military and Security Companies in Armed Conflict: Indirect Participation and its Consequences / A. Debarre // Harvard National Security Journal. 2016. Vol. 7. P. 34–45.
3. Dhanapala J. Is There a Future for the NPT? / J. Dhanapala, S. Duarte // Arms Control Today. 2015. July/August.
4. Hooker R. Beyond Vom Kriege: The Character and Conduct of Modern War / R. Hooker ; Foreword H.R. McMaster. University of North Georgia, 2020. 372 p.
5. Kennedy D. Modern War and Modern Law / D. Kennedy. Princeton : Princeton University Press, 2009. 209 p.
6. Koh H. The Emerging Law of 21st Century War. / H. Koh. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/04/ios_20170411_breyer_lecture_koh.pdf (дата обращения: 11.09.2020).
7. Mukhatzhanova G. The Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Negotiations and Beyond / G. Mukhatzhanova. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2017-09/features/nuclear-weapons-prohibition-treaty-negotiations-beyond> (дата обращения: 11.09.2020).

**Издательская группа «Юрист» продолжает подписку
на комплект «Российский судья с приложением»
на первое полугодие 2021 года**

Уважаемые читатели!

Предлагаем вам оформить подписку на комплект «Российский судья с приложением».

В комплект входят следующие издания:

- Администратор суда
- Журнал конституционного правосудия
- Российский судья
- Уголовное судопроизводство

С условиями подписки рекомендуем ознакомиться на сайте ИГ «Юрист»: www.lawinfo.ru в разделе «Подписка».

Наш адрес: 115035, г. Москва, Космодамианская набережная, д. 26/55, стр. 7.
Телефон: 8(495) 617-18-88. E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Зарубежный опыт регулирования (охраны) прав на объекты интеллектуальной собственности

Шереметьева Наталья Владимировна,
помощник судьи Арбитражного суда Приморского края,
аспирант Иркутского института Всероссийского университета юстиции
(ВГУЮ (РПА Минюста России)),
старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
Владивостокского государственного университета экономики и сервиса
nata-sheremet@mail.ru

Инновационные технологии могут динамично развиваться только при наличии специальных условий, в связи с чем особую важность приобретает правовая охрана объектов интеллектуальной собственности, нормы которой закреплены в международных договорах.

В настоящей статье автором дана характеристика зарубежного опыта охраны прав интеллектуальной собственности, проанализированы международно-правовые соглашения, конвенции, предусматривающие охрану прав интеллектуальной собственности.

Показана роль и значение международных соглашений по вопросам обеспечения охраны интеллектуальных прав на международном уровне.

Ключевые слова: авторское право, охрана прав интеллектуальной собственности, международные соглашения, мировая экономика, инновационная деятельность.

The Foreign Experience of Regulation (Protection) of Rights to Intellectual Property Items

Sheremetyeva Natalya V.

Assistant Judge of the Commercial Court of the Primorsky Territory
Postgraduate Student of the Irkutsk Institute of the All-Russian State University of Justice
(ARSUJ (RLA of the Ministry of Justice of Russia))
Senior Lecturer of the Department of Civil and Legal Disciplines of the Vladivostok State
University of Economics and Service

Innovative technologies can develop dynamically only in the presence of special conditions, which is why the legal protection of intellectual property objects, the rules of which are enshrined in international treaties, is of particular importance.

In this article, the author describes the foreign experience of intellectual property rights protection, analyzes international legal agreements and conventions that provide for the protection of intellectual property rights.

The role and significance of international agreements on intellectual property protection at the international level is shown.

Keywords: copyright, protection of intellectual property rights, international agreements, world economy, innovation activity.

На современном этапе институт права интеллектуальной собственности является ядром развития глобальной инновационной экономики, цивилизационного общества и одним из главных механизмов в отрасли создания и продвижения конкурентоспособных инновационных продуктов и услуг. Кроме того, институт интеллектуальной собственности оказывает существенное влияние на развитие инновационной деятельности, а зна-

чит, является двигателем научно-технического прогресса, позволяющим создавать новые объекты интеллектуальной собственности, активно внедряются прикладные программные продукты, использующие искусственный интеллект, например, роботизированные автомобили, роботы.

И поэтому в зарубежных странах уделяют особое внимание охране интеллектуальной собственности, поскольку огромное коли-

чество инновационных достижений позволило зарубежным странам быть лидерами в глобальной экономике и в других отраслях. Современная международно-правовая защита интеллектуальной собственности представляет непрерывно совершенствующийся механизм, в состав которого входят международные договоры, многосторонние договоры¹.

Старейшим международным соглашением, заложившим юридический фундамент международной системы охраны авторских прав в других странах-участницах, является принятая 1886 г. Бернская конвенция в области авторского права, распространяющая свои действия на любые произведения, которые созданы посредством творческого труда

Бернская конвенция предусматривает охрану прав авторов, их наследников по всему миру, а также устанавливает минимальные требования защиты авторских прав, которые обязательны для соблюдения всеми странами-участницами. К основным авторским правам конвенции относятся: защита чести и достоинства автора, требование признания авторства, противодействие искажению произведения.

Договор Всемирной организации интеллектуальной собственности по авторскому праву является особым документом, закрепляющим охрану произведений и прав их авторов в информационной среде, заключенный в 1996 г. Договор совершенствует положения Бернской конвенции с учетом требований цифровых и информационно-коммуникационных технологий.

Введенные положения интернет-договора содержат требования относительно подписавших его стран-участниц, которые запрещают действия в обход технологических мер охраны прав правообладателей авторского права, а также манипуляции с «правом управления информацией» с тем, чтобы отслеживать копирование работ и их использование.

Одним из наиболее важных международно-правовых актов, обеспечивающих охрану смежных прав на международном уровне, является Международная конвенция об охране прав исполнителей, производителей фонограмм и вещательных организаций, которая была принята 26 октября 1961 г. в Риме.

Римская конвенция состоит из двух принципов, заложивших фундамент международной конвенции.

Первым принципом является принцип национального режима, согласно которому каждая страна — участница Римской конвен-

ции обязана обеспечить иностранным исполнителям из других стран-участниц те же права, которые предоставляются соответствующими законами собственным гражданам.

Второй принцип Римской конвенции заключается в установлении минимального уровня охраны, который гарантируется конвенцией относительно исполнителей, устанавливает «возможность предотвращения конкретных действий», осуществляемых без их согласия.

К данным действиям следует отнести трансляцию по радио и телевидению непосредственного (незаписанного) исполнения; запись не зарегистрированного на специально предназначенных устройствах исполнения.

Следующим международным актом в области смежных прав стал Договор ВОИС по исполнению и фонограммам (ДИФ), который ратифицирован Республикой Беларусь 10 июня 1998 г., и вступивший в силу с 20 мая 2002 г.

Международное соглашение содержит нормы о признании неотчуждаемых моральных прав исполнителя, а именно право требовать быть признанным в качестве исполнителя своих исполнений и право исполнителя на охрану его репутации².

Развитие законодательства в сфере обеспечения охраны интеллектуальных прав на международном уровне ознаменовалось принятием 29 октября 1971 г. Конвенции об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизводства их фонограмм. В Женевскую конвенцию входят требования, устанавливающие обязанность любого из Договаривающегося государства охранять интересы производителя фонограмм, являющегося гражданином другого Договаривающегося государства, от изготовления их дубликатов без согласия такого производителя, ввоз и распространение таких дубликатов так, чтобы их распространить для всеобщего сведения.

Основополагающим документом, заложившим юридический фундамент охраны объектов промышленной собственности, стала Парижская конвенция по охране промышленной собственности, которая была принята 20 марта 1883 г.

Конвенция содержит понятие промышленной собственности, и в ней установлены нормы полной свободы действий относительно международного законодательства по вопросам защиты промышленной собственности.

¹ Жарова А.К. Защита интеллектуальной собственности : учебник для бакалавриата и магистратуры / под общ. ред. А.А. Стрельцова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. 341 с.

² Близнец И.А. Право интеллектуальной собственности. Международно-правовое регулирование : учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / под ред. И.А. Близнеца, В.А. Зимина ; отв. ред. Г.И. Тыцкая. М. : Юрайт, 2019. 252 с.

Международная конвенция построена на четырех принципах.

Первый принцип национального режима заключается в том, что граждане каждого государства-участника пользуются во всех других странах-участницах теми же привилегиями, которые распространяются на собственных граждан.

Вместе с тем их права должны охраняться так же, как и права граждан данной страны, и они будут пользоваться теми же законными средствами защиты от всякого посягательства на их права, но при этом должны быть соблюдены условия и формальности, устанавливающие собственным гражданам.

Второй принцип права о приоритете закреплен в ст. 4 Парижской конвенции. Согласно данной статье любое лицо, законным образом подавшее заявление на получение патента или регистрацию товарного знака в одной из стран, являющейся участницей конвенции, а также правопреемник такого лица пользуется для подачи заявки в других государствах, входящих в состав конвенции, приоритетом в течение установленных конвенцией сроков. Для изобретений и полезных моделей такой срок составляет 12 месяцев, для промышленных образцов и товарных знаков — 6 месяцев.

Третий принцип охватывает патенты, товарные знаки, промышленные образцы, фирменные наименования, указания мест происхождения товаров, содержит требование об обязательстве каждого из Договаривающего государства обеспечивать надлежащую охрану от недобросовестной конкуренции, организовывать специальную службу по охране промышленной собственности.

Последний принцип затрагивает административную структуру, образованную странами-участницами, образующими Союз по охране промышленной собственности.

Следующим в развитие Парижской конвенции был подписан международный договор в Будапеште в 1977 г. Будапештский договор касается вопросов, связанных с подачей заявок относительно микробиологических объектов³. Согласно положениям данного соглашения все страны — участницы Договора обязаны признавать депонирование микроорганизмов по правилам патентной процедуры, независимо от места нахождения органа по депонированию.

Последующим шагом по вопросам охраны интеллектуальной собственности стала Конвенция по охране новых сортов растений, которая решает две задачи.

Первая задача заключается в регулировании правовой охраны на мировом уровне, предоставляя зарубежным заявителям специальные льготы, и поэтому в конвенции закреплены принципы национального режима, независимости охранного документа, конвенционного приоритета. Второй задачей является обеспечение правовой охраны на национальном уровне в государствах-участниках.

В числе других существенных многосторонних международных договоров, заключенных в области охраны промышленной собственности, является Договор о патентной кооперации от 19 июня 1970 г.

Ключевой целью международного договора является упрощенная и экономичная процедура обращения заявителей в несколько стран о патентной охране изобретений. Для того чтобы преодолеть определенные трудности при международной регистрации знаков, было заключено Мадридское соглашение о международной регистрации знаков 14 апреля 1891 г. и Протокол к Мадридскому соглашению, подписанный в 1989 г.

Положительные стороны Мадридского соглашения заключаются в следующем: для международной регистрации товарных знаков необходима только одна заявка, которая охраняет знак одновременно в нескольких странах. Следующим современным международным документом, призванным дополнить уже имеющиеся международные нормы в области охраны товарных знаков и учитывающим реформу информационно-коммуникационных технологий, является Сингапурский договор. Основная цель заключения Сингапурского договора заключается в разработке более благоприятных требований, связанных с приобретением правовой охраны товарных знаков и знаков обслуживания в разных странах. Основа соглашения заключается в обеспечении равенства прав российских граждан — заявителей, регистрирующих товарные знаки за рубежом, и иностранных заявителей, регистрирующих товарные знаки в России с использованием индивидуальных требований при подаче заявления на регистрацию товарных знаков и знаков обслуживания. В состав международных договоров, сосредоточенных на упрощение поиска информации, входит соглашение о Международной патентной классификации, подписанное 24 марта 1971 г., которое способствует развитию унифицированной системы классификации патентов на изобретения, авторских свидетельств, полезных моделей. МПК является высокоэффективным инструментом для хранения патентных документов, что способствует быстрому доступу к находящейся в них технической

³ Жарова А.К. Указ. соч.

и правовой информации. Универсальным международным договором, регулирующим целостную систему классификации товаров и услуг, является Ниццкое соглашение о Международной классификации товаров и услуг для регистрации знаков от 15 июня 1957 г. Применение Ниццкого соглашения обязательно как для национальной процедуры регистрации в странах — участницах Специального союза, так и для международной регистрации товарных знаков. Евразийская патентная конвенция является специальным соглашением, подписанным 9 сентября 1994 г. Положения Конвенции ориентированы главным образом на построение межгосударственной системы получения правовой охраны изобретений на основе единого патента, действующего на территории стран-участниц.

Значительный вклад в становление Европейской патентной системы внесло принятие Конвенции о выдаче европейских патентов, подписанной в Мюнхене в 1973 г. Конститутивная цель конвенции предусматривает экономичную процедуру получения патента и создания специальных правил в некоторых странах. Важным шагом развития правовой охраны основных объектов интеллектуальной собственности явилось подписание Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности 15 апреля 1994 г. Соглашение ТРИПС является современным международным договором, в котором закреплены наиболее важные принципы, раскрыты нормы охраны объектов промышленной собственности, содержит требования относительно применимых административно-правовых и судебных мер по вопросам охраны прав интеллектуальной собственности. Правовые нормы Соглашения содержат правовую охрану смежных прав на произведения, авторских прав, за-

патентованных изобретений, товарных знаков, промышленных образцов, топологий интегральных микросхем, географических указаний. Положения Соглашения обязывают все государства — члены ВТО соблюдать требования Парижской конвенции о защите промышленной собственности, нормы, установленные в Бернской конвенции по защите литературных и художественных произведений, а также в Римской конвенции. Таким образом, инновационная система международно-правовой охраны интеллектуальной собственности представляет собой комплекс действующих международных соглашений в области охраны и защиты интеллектуальной собственности. Надлежащая и высокоэффективная защита прав на объекты интеллектуальной собственности выступает средством предупреждения нарушений и столкновений и, кроме того, служит действенным средством инвестирования, передачи научно-технического прогресса, развития творческих достижений, культуры и конкурентоспособности⁴. В результате динамичного развития интеграционных процессов, выраженных на территории Европы, закономерно ожидать гармонизации правовой охраны новых объектов интеллектуальной собственности, а следовательно, и повышения качества материально-правовых норм в действующих соглашениях, присоединения к ним новых стран-участниц или «рождение»⁵ ранее не известного многостороннего международного договора в области интеллектуальной собственности.

⁴ Право интеллектуальной собственности: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. Е.А. Позднякова. М.: Юрайт, 2019. 322 с.

⁵ Щербак Н.В. Право интеллектуальной собственности. Общее учение. Авторское право и смежные права. М.: Юрайт, 2019. 310 с.

Литература

1. Близнец И.А. Право интеллектуальной собственности. Международно-правовое регулирование: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / И.А. Близнец [и др.] ; под редакцией И.А. Близнеца, В.А. Зимина ; ответственный редактор Г.И. Тыцкая. Москва : Юрайт, 2019. 252 с.
2. Жарова А.К. Защита интеллектуальной собственности: учебник для бакалавриата и магистратуры / А.К. Жарова ; под общей редакцией А.А. Стрельцова. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. 341 с.
3. Право интеллектуальной собственности: учебник и практикум для академического бакалавриата / под редакцией Е.А. Позднякова. Москва : Юрайт, 2019. 322 с.
4. Щербак Н.В. Право интеллектуальной собственности. Общее учение. Авторское право и смежные права / Н.В. Щербак. Москва : Юрайт, 2019. 310 с.