

ISSN 2073-8838

**Труды
Оренбургского
института
(филиала) МГЮА**

№ 4 (58) / 2023

Оренбург 2023

Оренбургский институт МГЮА

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»
ОРЕНБУРГСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)**

**Труды
Оренбургского института
(филиала) МГЮА
№ 4 (58) / 2023**

ОРЕНБУРГ – 2023

УДК 34

ББК 67

Т – 78

Учредитель: Оренбургская областная общественная организация «Попечительский совет Оренбургского института (филиала) федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Редакционный совет:

КОЛОТОВ А.Ф. советник ректора Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент, председатель совета (главный редактор)

ШНИТЕНКОВ А.В. заместитель директора по научной работе, профессор кафедры уголовного права и криминологии, д.ю.н., доцент (ответственный редактор)

АФАНАСЬЕВ С.Ф. Саратовская государственная юридическая академия, заведующий кафедрой арбитражного процесса, д.ю.н., профессор

БАВСУН М.В. Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, заместитель начальника по научной работе, д.ю.н., профессор

БОЛТИНОВА О.В. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры финансового права, д.ю.н., профессор

ВАРЛЕН М.В. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), директор института «Аспирантура и докторантура», профессор кафедры конституционного и муниципального права, д.ю.н., доцент

ВОСКОБИТОВА Л.А. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой уголовно-процессуального права, д.ю.н., профессор

БУКАЕВ Н.М. д.ю.н., профессор

ГРОМОШИНА Н.А. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства, д.ю.н., профессор

ЕФИМЦЕВА Т.В. Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права, д.ю.н., доцент

ЖОЛОбОВА Г.А. Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой истории государства и права, д.ю.н., доцент

ИСАЕНКОВА О.В. Саратовская государственная юридическая академия, заведующий кафедрой гражданского процесса, д.ю.н., профессор

КВАНИНА В.В. Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), д.ю.н., профессор

КОБЗЕВА С.И. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения, д.ю.н., профессор

МИЩЕНКО Е.В. Оренбургский государственный университет, декан юридического факультета, д.ю.н., доцент

ПЛОТНИКОВ А.И. Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой уголовного права и криминологии, д.ю.н., доцент

САЛИЕВА Р.Н. Институт проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан, заведующий лабораторией правовых проблем недропользования и экологии, д.ю.н., профессор

СОЛОДКАЯ М.С. Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин, д.ф.н., профессор

СТЕПАНЕНКО Ю.В. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры административного права и процесса, д.ю.н., профессор

ТИМОФЕЕВ Н.С. Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, профессор кафедры конституционного и муниципального права, д.ю.н., профессор

ФЕДОРОВА М.Ю. Советник Конституционного Суда Российской Федерации в Управлении конституционных основ трудового законодательства и социальной защиты, д.ю.н., профессор

ХАЛДЕЕВА Н.В. Магаданский областной краеведческий музей, главный научный сотрудник, д.ю.н., доцент

ЩЕПАЧЕВ В.А. секретарь Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, д.ю.н.

ЭКИМОВ А.И. заведующий кафедрой теории и истории государства и права Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ

Т 78 Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. № 4 (58). – Оренбург, 2023. – 112 с.

ISSN 2073-8838

«Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА» рекомендуются Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

В научных статьях рассматриваются проблемы, связанные с функционированием государственно-правовой организации общества России и зарубежных стран.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-26041 от 18 октября 2006 г. выдано Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникации и охране культурного наследия.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

ББК 67

ISSN 2073-8838

Подписной индекс 41232 в Объединенном каталоге «Пресса России».

Адрес редакции: 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50. Тел. (3532) 319911

E-mail: post@oimsla.edu.ru

<http://www.oimsla.edu.ru/page/nauchnyy-zhurnal>

© Оренбургский институт (филиал) федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Оглавление

Раздел первый

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

БОРИСОВ Я.Е.

Конституционно-правовое регулирование информационной безопасности: опыт зарубежных стран 5

ИВАНОВА С.В.

Правовое регулирование охоты 14

ЛАПОЧКИНА Е.П.

Международно-правовые аспекты охраны мирового океана 20

СКУРАТОВ И.В.

Проблемы периферийного либерального капитализма в России 27

СОКОЛОВА А.И.

Коммуниципальные союзы в практике межмуниципального сотрудничества 34

СТРЕЛЕЦ Ю.Ш., СТРЕЛЕЦ М.Ю.

Феномен зависимости как предмет социально-философского исследования 38

Раздел второй

ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

БУЯНОВА Е.В., КУЗНЕЦОВА М.А.

Актуальные вопросы защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (по материалам судебно-прокурорской практики и практики принудительного исполнения судебных решений оренбургской области) 41

ПОЗДНЯКОВА А.С.

Имущественное положение общественных организаций 49

Раздел третий

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

БАГУН Э.А.

Нанесение побоев лицом, имеющим судимость (ч. 2 ст. 116.1 УК РФ): законодательный, практический и криминологический аспекты 54

ВЕЛИКИЙ Д.П.

Соотношение дознания и предварительного следствия на современном этапе 60

ГЛЕБОВА Ю.И.

Процессуальные особенности подведомственности и подсудности судьям (мировым судьям) дел об административных правонарушениях 63

ГРИШИН А.Ю.

Критерии обоснованности возвращения уголовного дела прокурору в порядке п.1 ч.1 ст.237 УПК РФ 69

ЕРМАКОВА Т.Н., ЗОРИН С.Л., ПЕТУХОВ Ю.Е.

О правовой природе понятия «потерпевший» в уголовном судопроизводстве 74

КОНОВАЛОВ В.А.

Зарубежное антикоррупционное законодательство в романо-германской правовой семье 80

ПЛОТНИКОВА И.

Реализация уголовной ответственности в форме освобождения от нее 86

Раздел четвёртый

ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

РАДОНОВА А.В.

Социально-правовое регулирование института занятости Российской Федерации в 90-е гг. XX века 91

ТОЛОЧКОВА Н.Г., ПЕТРОВ В.И.

Правовое значение антимонопольного комплаенса 97

ЧЕРЕПАНЦЕВА Ю.С., СИМАЕВА Е.М.

Компенсационные и стимулирующие выплаты в системе заработной платы медицинских работников: проблемные аспекты 101

ЯКОВЕНКО Н.А.

Региональный опыт социального партнерства в сфере соблюдения трудовых прав работников образования (на примере Оренбургской области) 109

Раздел первый

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

БОРИСОВ ЯН ЕВГЕНЬЕВИЧ

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

BORISOV YAN EVGENIEVICH

PHD in Law, associate professor of the Department of constitutional and international law Orenburg Institute (Branch) of the Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya street, 50, post@oimsla.edu.ru

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF INFORMATION SECURITY: THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES

Аннотация. Информационные технологии стали по-настоящему важным явлением современности, они широко интегрированы в жизнь человека, общества и государства, качественно и масштабно влияют на них. Очевидный, с одной стороны, научно-технический прогресс создает, с другой стороны, новые угрозы и вызовы, влияет на пространство безопасности государства, его политическую, экономическую, военную, гражданскую сферы. Обеспечение надежной информационной защиты побуждает страны искать собственные подходы и практики кибербезопасности, вырабатывать стратегии национального цифрового суверенитета. В статье исследуется зарубежный опыт конституционно-правового регулирования отношений в области информационной безопасности, обусловленных спецификой задач и приоритетов конкретной страны, изучаются правовые и институциональные основы кибербезопасности Китая, США, Великобритании, Израиля, Германии и Франции.

Ключевые слова: правовое регулирование, информация, национальная безопасность, информационная безопасность, стратегия безопасности, кибербезопасность, киберугрозы, киберпространство, цифровой суверенитет, информационные технологии.

Review. Information technologies have become a truly important phenomenon of our time, they are widely integrated into the life of a person, society and the state, they have a qualitative and large-scale impact on them. Obvious, on the one hand, scientific and technological progress creates, on the other hand, new threats and challenges, affects the security space of the state, its political, economic, military, and civil spheres. Ensuring reliable information protection encourages countries to look for their own approaches and practices of cybersecurity, to develop strategies for national digital sovereignty. The article examines the foreign experience of constitutional and legal regulation of relations in the field of information security due to the specifics of the tasks and priorities of a particular country, examines the legal and institutional foundations of cybersecurity in China, the United States, Great Britain, Israel, Germany and France.

Keywords: legal regulation, information, national security, information security, security strategy, cybersecurity, cyber threats, cyberspace, digital sovereignty, information technology.

Современный исторический этап характеризуется экспонентно растущей ролью информации, стремительным распространением новейших информационных технологий и средств коммуникации. Они актив-

но влияют на состояние политической, экономической, военной и других составляющих безопасности государств, затрагивают наиболее чувствительные аспекты реализации интересов личности и общества,

создают новые, непредвиденные риски. Как справедливо отмечает Т.Ю. Архирейская, для цифровых технологий уже не существует границ, а мир превращается в глобально связанное информационное общество¹. Формирующаяся тенденция исторически значима, подтверждает, что вопросы безопасности обрели повышенную актуальность и требуют самого пристального внимания, ответственности государств.

Институт информационной безопасности носит многоаспектный характер, что во многом обусловлено сложностью, многомерностью его ключевых составляющих понятий – информация и безопасность, предметная область и правовая природа которых широко исследуются в настоящее время в науке. Так, на сегодняшний день в научно-правовой литературе выделяется более двадцати видов информации по её отраслевой принадлежности и востребованности в обществе (правовая, научная, финансовая, коммерческая, медицинская и т.д.).

Информация традиционно раскрывается через понятие «сведения», то есть познания в какой-либо области, сообщения, знания, представление о чем-либо. К. Шеннон, заложивший основы теории информации, науки, изучающей процессы, связанные с передачей, приёмом, преобразованием и хранением информации, рассматривает информацию как снятую неопределенность наших знаний о чем-то. То есть, по мнению К. Шеннона информацией оказываются только те передаваемые сообщения, которые уменьшают неопределенность у получателя информации².

Основная формула всех определений безопасности, нормативных и научных, выражается через состояние «защищенности». Под «защищенностью» в рассматриваемом аспекте можно понимать отсутствие опасности, которое обеспечивается путем создания механизма правовых, научно-технических, организационных мер, направленных на своевременное выявление, предупреждение и пресечение правомерного получения и распространения защищаемой информации, осуществляемых государственными и общественными институтами.

Информационная безопасность, пишет по этому поводу О.А. Пучков, это состояние защищенности личности, институтов общества и органов государства от всех типов информационных угроз, при котором обеспечиваются правопорядок и законность в сфере создания, распространения, передачи и полу-

чения информации³.

В законодательстве большинства государств используется термин «кибербезопасность» (cybersecurity), который относится преимущественно к обеспечению безопасности информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», хотя в отдельных государствах трактуется более широко, обобщая все отношения, складывающиеся в области информационной безопасности.

Информационная безопасность признается самостоятельным и важнейшим направлением общей системы национальной безопасности, а анализ организационно-правового обеспечения информационной безопасности зарубежных стран позволяет сделать вывод, что законодательство о кибербезопасности выступает составной частью совокупности нормативных актов, регулирующих вопросы стратегической национальной безопасности.

Китай. В Китае принят обширный перечень документов, определяющих стратегию государства в области информационной безопасности и направленный на реализацию инициативы «Цифровой Китай», проекта киберсуверенитета «Золотой щит», а также концепции обеспечения технологического лидерства Китая в четырех областях: ИИ, 5G, суперкомпьютеры, космос⁴. В числе указанных актов Конституция Китая, Стратегия развития информатизации на 2020-2025 гг., Закон «О национальной безопасности», Закон «О кибербезопасности», Закон «О защите личной информации», Закон «О безопасности данных», Белая книга по киберзаконодательству и др. Всего Китай обнародовал более 140 законов о киберпространстве, касающихся создания и управления онлайн-контентом, кибербезопасности и информационных технологий.

Конституция КНР от 4 декабря 1982 г. предоставляет гражданам ряд информационных свобод. В соответствии со ст. 35 Конституции граждане Китайской Народной Республики имеют свободу слова. Свобода и тайна переписки граждан Китайской Народной Республики охраняется законом. Никакие организации или отдельные лица ни под каким предлогом не могут препятствовать свободе и тайне переписки граждан, за исключением случаев, когда в интересах государственной безопасности или в целях расследования уголовного преступления органы общественной безопасности или органы прокуратуры в порядке, установленном законом, осуществляют проверку переписки (ст. 40 Конституции КНР)⁵.

¹ Архирейская Т.Ю. Поправка 2020: обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2021. № 1 (47). С. 6.

² Шеннон К. Работы по теории информации и кибернетике (сборник статей) / Под ред. Р.Л. Добрушина и О.Б. Лупанова. М., 1963. URL: <https://djvu.online/file/kFSrQ45n3qqHF> (дата обращения: 09.10.2023).

³ Пучков О.А. Разграничение понятий «информационная безопасность» и «кибербезопасность» в законодательстве Российской Федерации, доктрине и юридической практике // Право и государства: теория и практика. 2019. № 5. С. 67.

⁴ Китай – лидер по внедрению 5G. К 2025 г. 40% пользователей 5G в мире будут проживать в Китае (500 миллионов человек). Увеличение объема передаваемых данных за счёт развертывания сетей 5G будет способствовать созданию периферийных ЦОД (мини-ЦОД на периферии сети), где будут храниться наиболее востребованные данные для быстрого к ним доступа. Количество таких ЦОД увеличится к 2025 г. на 700%. В Китае разрабатывают два прототипа суперкомпьютеров, которые достигают скорости в один эксафлоп (10 в 18 степени вычислений в секунду). В соответствии со Стратегией информационного развития КНР к 2030 г. Китай превзойдет Россию и войдет в число мировых космических держав, а к 2045 г. догонит США // О современной политике Китая в киберпространстве. URL: <https://d-russia.ru/o-sovremennoj-politike-kitaja-v-kiberprostranstve.html?ysclid=lnn64wom5q450124752> (дата обращения: 11.10.2023).

⁵ Конституция КНР от 4 декабря 1982 г. (ред. от 11 марта 2018 г.) // Законодательство Китая на русском языке. URL: https://chinalaw.center/constitutional_law/china_constitution_revised_2018_russian/ (дата обращения: 11.10.2023).

1 июля 2015 г. в КНР принят Закон «О национальной безопасности Китая», который определяет режим, общие меры обеспечения внутренней и внешней безопасности⁶. Статья 3 Закона обозначает информационную безопасность в качестве важной составляющей национальной безопасности КНР. Законом предусмотрено, что государство создает системы обеспечения сетевой и информационной безопасности, улучшает возможности для их охраны, обеспечивает безопасность и подконтрольность основных сетевых и информационных технологий, ключевых объектов инфраструктуры, важнейших информационных систем и данных, укрепляет регулирование сетей, предупреждает, пресекает и в соответствии с законодательством наказывает за сетевые атаки, вторжение в сети, кражи в сетях, распространение незаконной и вредной информации и другие противоправные и преступные деяния, защищает суверенитет, безопасность, развитие государством сетевого пространства.

В целях обеспечения кибербезопасности, предотвращения угроз кибертерроризма, защиты суверенитета в киберпространстве, а также содействия здоровому развитию информатизации экономики и общества был принят Закон КНР от 7 ноября 2016 г. «О кибербезопасности». Закон закрепил ключевой понятийно-категориальный аппарат информационных правоотношений и раскрыл понятия сеть, сетевая безопасность, сетевые данные, личная информация, операторы сети, критически важная информационная инфраструктура; установил организационные основы и статус субъектов информационной безопасности⁷.

Сетевая безопасность, указывается в законе, представляет собой способность предотвращать сетевые атаки, вторжения, повреждения, несанкционированный доступ и пользование, непредвидимые происшествия посредством осуществления необходимых мер для поддержания устойчивой и надежной работы сети, обеспечения целостности, конфиденциальности и удобства использования сетевых данных. Под критически важной информационной инфраструктурой понимается область государственных коммуникационных и информационных услуг, энергетики, дорожного и иного транспорта, ирригации, финансов, государственных услуг, электронного правительства и других ключевых отраслей и секторов, а также другая иная информационная инфраструктура, нанесение ущерба, незаконное использование и утечка данных которой могут нести серьезную угрозу национальной безопасности, национальному благополучию, жизни людей и общественным интересам.

16 марта 2023 г. Информационное бюро Государственного совета Китая опубликовало Белую книгу по «Управлению киберпространством Китая на основе закона в новую эру» («Белая книга»)⁸. Белая книга включает три части: 1) киберзаконодательство Китая, касающееся создания и управления онлайн-контентом, кибербезопасности и информационных технологий; 2) правоприменение, затрагивающее вопросы защиты личной информации, интеллектуальной собственности, регулирования онлайн-рынков, кибербезопасности и распространения информации, статус правоохранительных органов Китая в области кибербезопасности; 3) отправление правосудия в киберпространстве, содержащее нормы материального права, касающиеся кибервопросов, процессуальные нормы электронного правосудия, наказаний за киберпреступления и др.

Таким образом, в Китае **создана и реализуется стратегия регулирования киберпространства**, сформированы правовые рамки поведения в информационном поле, которые юридически закрепляют информационный суверенитет страны, обеспечивают его сетевую независимость и защиту.

США. Нормативная правовая база США в области национальной и информационной безопасности характеризуется динамичностью и регулярным обновлением стратегических документов. За 30-летний период с 1987 по 2017 гг. было принято 17 Стратегий национальной безопасности США (National Security Strategy). В настоящий момент осуществляется разработка новой Стратегии национальной безопасности, до её принятия действует Временное стратегическое руководство по национальной безопасности США (Interim National Security Strategic Guidance)⁹.

Кибербезопасность признается в качестве главного приоритета и императива США. Государство провозглашает, что от информационных технологий зависит, в том числе, национальная оборона и заявляет о своей приверженности международному сотрудничеству, тесному взаимодействию субъектов национальной безопасности и институтов гражданского общества в вопросах защиты интересов государства и граждан в информационной сфере, поддержку вклада в развитие инфраструктуры и людей для эффективной защиты страны от вредоносной, деструктивной, разрушительной или иным образом дестабилизирующей киберактивности.

Ключевую роль в обеспечении информационной безопасности играет Закон США 2002 г. об управлении информационной безопасностью¹⁰. Закон признает важность информационной безопасности для

⁶ Закон от 1 июля 2015 г. «О национальной безопасности Китая» // Портал законов Китая-СЖО. URL: <https://ru.chinajusticeobserver.com/law/x/national-security-law-20150701?ysclid=lnn4yue09u545026394> (дата обращения: 12.10.2023).

⁷ Закон КНР от 7 ноября 2016 г. «О кибербезопасности» // Портал законов Китая-СЖО. URL: <https://ru.chinajusticeobserver.com/law/x/cybersecurity-law-of-china-20161107?ysclid=lnn7sqxk9w875478438> (дата обращения: 12.10.2023).

⁸ Китай выпускает Белую книгу по кибербезопасности // Наблюдатель за правосудием Китая. URL: <https://ru.chinajusticeobserver.com/a/china-releases-white-paper-on-cyberspace-governance?ysclid=lnomtnegs256583067> (дата обращения: 13.10.2023).

⁹ Дубень А. К. Международный опыт правового регулирования информационно безопасности: правовые и информационные аспекты // Наукосфера. 2022. №3-1. С. 256.

¹⁰ Закон США от 17 декабря 2002 г. «Об усилении информационной безопасности федерального правительства, в том числе посредством требования о разработке обязательных стандартов управления рисками информационной безопасности», с поправками, внесенными Законом США от 18 декабря 2014 г. «О внесении поправок глава 35 заголовка 44 Кодекса США, предусматривающая реформу федеральной информационной безопасности». URL: <https://ru.continuousdev.com/14205-federal-information-security-management-act-fisma-4549> (дата обращения: 12.10.2023).

интересов экономики и национальной безопасности США, обязывает федеральное правительство проводить «политику, основанную на оценке рисков, для обеспечения рентабельной безопасности». Вся информация и информационные системы должны быть классифицированы на основе целей обеспечения соответствующих уровней информационной безопасности в соответствии с диапазоном уровней риска.

Под информационной безопасностью (information security) закон понимает защиту информации и информационных систем от несанкционированного доступа, использования, раскрытия, распространения, изменения или уничтожения в целях обеспечения:

1) целостности, под которой понимается защита от ненадлежащего изменения или уничтожения информации, включая гарантии обеспечения её достоверности;

2) конфиденциальности, под которой понимается наличие правомерных ограничений на доступ и раскрытие информации, включая средства защиты неприкосновенности личной жизни и частной информации;

3) доступности, под которой понимается своевременный и надежный доступ к информации и её использованию.

2 марта 2023 г. была утверждена новая Национальная стратегия кибербезопасности США¹¹. Стратегия декларирует, что «мир вступает в новую фазу углубления цифровой зависимости. Движимые новыми технологиями и все более сложными и взаимозависимыми системами, кардинальные сдвиги в предстоящем десятилетии откроют новые возможности для процветания человечества, одновременно увеличивая системные риски, создаваемые небезопасными системами... Широкое внедрение систем искусственного интеллекта, которые могут действовать способами, неожиданными даже для их собственных создателей, повышает сложность и риск, связанные со многими из наших наиболее важных технологических систем».

Стратегия кибербезопасности США направлена на создание и укрепление сотрудничества по пяти основным направлениям:

- защита критической инфраструктуры;
- пресечение и уничтожение угроз;
- формирование рыночных сил для обеспечения безопасности и устойчивости;
- инвестиции в устойчивое будущее;
- формирование международных партнерств для достижения общих целей.

В структуре кибербезопасности США существенную роль играют организационно-правовой механизм информационной безопасности и его субъекты. В США создано Министерство внутренней безопасности (Department of Homeland Security), которое

выполняет функцию координации в сфере информационной безопасности. Этот орган сконцентрировал в себе множество полномочий, направленных на обеспечение кибербезопасности и противодействие информационным угрозам. В их числе:

1) разработка всеобъемлющего национального плана по обеспечению безопасности ключевых ресурсов и критической инфраструктуры США;

2) обеспечение антикризисного управления в ответ на посягательство на критически важные информационные системы;

3) оказание технической помощи частному сектору и государственным организациям в отношении планов экстренного восстановления после сбоев критически важных информационных систем;

4) взаимодействие с другими агентствами федерального правительства для предоставления определенной предупреждающей информации и рекомендаций о соответствующих защитных мерах и контрмерах государственным, местным и неправительственным организациям;

5) проведение и финансирование исследований и разработок вместе с другими агентствами, которые приведут к новому научному пониманию и технологиям для поддержки национальной безопасности.

На основе проведенного анализа можно прийти к выводу, что информационная безопасность США – постоянно модернизирующаяся система мер по защите информации и информационных систем, граждан и государства в целом, о чем свидетельствуют нормативные правовые акты и деятельность уполномоченных в области безопасности органов.

Великобритания. Вопросы обеспечения информационной безопасности занимают значимое место в современной национальной политике по безопасности Великобритании. В 2021 г. Правительство обнародовало Национальную Стратегию Кибербезопасности на 2022-2030 гг. Документ содержит описание современного уровня кибербезопасности и определяет основополагающие цели Великобритании в этой сфере.

Стратегия констатирует все более сложную обстановку в киберпространстве, расширение и размытие границ между офлайн- и онлайн-активностью. Отмечено, что высокотехнологичные кибервозможности становятся предметом потребления и распространяются на более широкий круг государств и преступных групп. Указывается на тенденцию роста киберпреступности, обосновано, что киберриски станут повсеместными. Ситуация будет усугубляться конкуренцией за контроль над быстро развивающимся технологическим ландшафтом. «Власть будет во все большей степени принадлежать странам, которые имеют стратегическое преимущество в науке и технике и доступ к данным, стимулирующим иннова-

¹¹ Национальная стратегия кибербезопасности США: утверждена Президентом США 2 марта 2023 г. // Официальный сайт Белого Дома. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/03/National-Cybersecurity-Strategy-2023.pdf> (дата обращения: 14.10.2023).

¹² Национальная Стратегия Кибербезопасности Великобритании от 15 декабря 2021 г. // Официальный сайт Правительства Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/national-cyber-strategy-2022/national-cyber-security-strategy-2022#annex-c-glossary> (дата обращения: 15.10.2023).

ции, что позволяет им оказывать влияние на других и формировать глобальные стандарты таким образом, чтобы они наилучшим образом соответствовали их собственным экономическим и политическим интересам»¹².

В ближайшее десятилетие Великобритания планирует и провозглашает своей общей целью сохранить статус ведущей, ответственной и демократической кибердержавы, способной защищать и продвигать свои интересы в киберпространстве, сделать Великобританию безопасной и стойкой к киберугрозам, процветающей и уверенной в цифровом мире. В качестве основополагающих задач регуляции киберпространства Стратегия называет следующие:

- 1) укрепление кибернетической экосистемы, защищенности и устойчивости страны к вызовам с использованием кибервозможностей;
- 2) построение и развитие цифровой экономики;
- 3) развитие технологического потенциала страны, достижение технологического лидерства;
- 4) повышение репутации на мировой арене как кибердержавы, активное участие в формировании более надежного, благополучного и открытого международного порядка;
- 5) обнаружение, дезорганизация и сдерживание противников в целях укрепления кибербезопасности Соединенного Королевства.

Стратегия определяет ключевые понятия в области информационной безопасности: кибербезопасность, киберэкосистема, киберугроза, утечка данных, искусственный интеллект, кибератака, активная киберзащита и другие. Под «кибербезопасностью» государство понимает защиту систем, подключенных к Интернету (включая аппаратное обеспечение, программное обеспечение и связанную с ними инфраструктуру), хранящихся в них данных и предоставляемых ими услуг от несанкционированного доступа, причинения вреда или неправильного использования.

Национальная Стратегия Кибербезопасности детально очерчивает направления и этапы ввода инноваций в сфере кибербезопасности; серьезное внимание уделено просвещению граждан по вопросам защиты от возможных нарушений прав в информационной сфере; выделены направления совершенствования кадрового обеспечения и расширения профессиональных навыков в области кибербезопасности.

Обратим внимание, что в целях эффективного предотвращения киберугроз в Великобритании фун-

ционирует развернутая система органов, осуществляющих полномочия в сфере кибербезопасности, апробирован механизм их взаимодействия и координации.

В первую очередь, выделим Национальный центр кибербезопасности (NCSC), который в соответствии с положениями вышеуказанной стратегии представляет собой технический орган Великобритании по борьбе с киберугрозами, обеспечивает единое национальное реагирование на киберинциденты для минимизации ущерба. Как указывает А.В. Сасов, этот центр предоставляет уникальную возможность для создания эффективных партнёрских отношений в области кибербезопасности между правительством, промышленностью и общественностью, чтобы в итоге обеспечить безопасность Великобритании в Интернете. Именно с появлением Национального центра кибербезопасности, ключевые секторы смогли непосредственно взаимодействовать с государством для получения наилучших возможных рекомендаций и поддержки относительно защиты сетей и систем от киберугроз¹³.

Военный Центр операций в области кибербезопасности (Cyber Security Operations Centre, CSOC) учрежден для защиты сетей и систем Министерства обороны Великобритании. Национальный и военный центры действуют под руководством Центра правительственной связи (Government Communications Headquarters, GCHQ). В рамках указанного органа создана «Группа безопасности электронных коммуникаций» (Communications Electronics Security Group, CESG), обеспечивающая защиту информации Правительства и Вооруженных Сил Великобритании.

Таким образом, в Великобритании сформирован и совершенствуется правовой, организационный и технический потенциал в сфере информационной безопасности, предотвращения угроз в киберпространстве, который, исходя из целей и задач государства, в стратегической перспективе будет развиваться и диверсифицироваться.

Израиль. В государстве выработана особенная, обусловленная актуальными задачами и приоритетами Израиля, система киберэкосистемы и устойчивой защиты киберпространства. В 2017 г. была принята Национальная Стратегия Кибербезопасности Израиля (Prime Minister Office)¹⁴. Она стала вторым официальным документом по национальной безопасности после Декларации Д. Бен-Гуриона 1953 г. «О стратегических принципах»¹⁵.

¹³ Сасов А.В. Зарубежный опыт обеспечения информационной безопасности на примере Великобритании // Пути повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий. Материалы V международной научно-практической конференции. Донецк, 2021. С. 160.

¹⁴ Prime Minister Office. Israel National Cyber Security Strategy in Brief. September 2017. URL: https://cyber.haifa.ac.il/images/pdf/cyber_english_A5_final.pdf (дата обращения: 16.10.2023).

¹⁵ В основу концепции национальной безопасности Израиля положена система взглядов на международные отношения премьер-министра Д. Бен-Гуриона (1948-1953, 1955-1963 гг.), которая базируется на идее многосферной безопасности Израиля, определяет особенности внутреннего развития и специфическое поведение страны на Ближнем Востоке и за его пределами. Безопасность, по словам Д. Бен-Гуриона, «означает проблему... в прямом смысле нашего физического существования. А от существования Государства Израиль зависит теперь все будущее еврейского народа... Наши враги полагают, что сумеют решить раз и навсегда, окончательным образом проблему Израиля – посредством его тотального уничтожения» / Цит. по: Корнилов А. А. Стратегические альянсы и региональные союзы во внешнеполитических идеях премьер-министров Израиля Давида Бен-Гуриона и Биньямина Нетаньяху // Регион и мир. 2019. № 1. С. 24.

Примечательно, что в Израиле институционально разделены военная и гражданская киберзащита и вытекающие из этого задачи гражданского и силового секторов. Основные положения Стратегии касаются обеспечения исключительно гражданского сегмента кибербезопасности, который дополняется военной киберобороной, но не попадает под регулирование Стратегии. Как указывают Г.Н. Валиахметова и Л.В. Цуканов, четкое разделение национального пространства на гражданское и военное с точки зрения концепций, институтов, функционала и т. п. является одним из ключевых отличий израильского подхода к обеспечению кибербезопасности¹⁶.

Военная составляющая киберзащиты и разведки Израиля направлена на конкретно идентифицированных субъектов угроз (Иран, Ливан, Хезболла, Хамас, Сирия, ИГИЛ, Палестинский исламский джихад и т. д.). В случае возникновения военных или чрезвычайных ситуаций Стратегия предусматривает передачу полномочий по регулированию и защите национального цифрового пространства армии в лице Сил обороны Израиля (ЦАХАЛ).

Гражданская деятельность в сфере кибербезопасности активно вовлекает и поддерживает частный сектор в использовании его опыта, одновременно укрепляя расширяющуюся израильскую высокотехнологическую промышленность. Инвестиции в кибербезопасность рассматриваются как потенциал для экономики и инноваций Израиля. Эти инвестиции способствуют накоплению опыта и знаний, которые укрепляют статус Израиля как технологически ориентированной «нации стартапов»¹⁷.

Согласно Стратегии, государство поддерживает частный сектор путем установления обязательных стандартов для основных киберпродуктов и услуг, разработки четких инструкций по алгоритму действий в случае чрезвычайных ситуаций, предоставления передовых знаний и опыта для гарантированного преодоления киберугроз. Стратегия устанавливает принцип «системной устойчивости» в области информационной безопасности, который предполагает способность цифровых систем к быстрому восстановлению после повреждения и реализуется в рамках межведомственного взаимодействия, государственно-частного партнерства и международного сотрудничества.

Два сегмента кибербезопасности Израиля – гражданский и военный – существуют и развиваются в тесной связке в виде программ государственно-частного партнерства и научно-исследовательских проектов, направленных на решение актуальных проблем в области цифровой защиты страны: «Высокий за-

мок», «Хрустальный шар», «Витрина», «Кибернет+». В декабре 2022 г. Израиль и группа арабских государств (ОАЭ, Бахрейн, Марокко) объявили о запуске 4-х стороннего международного проекта «*Cyber Dome*» («Киберкупол») с целью повышения уровня региональной цифровой безопасности, активизации совместной деятельности по мониторингу и выявлению угроз в киберпространстве, обмена научными кадрами, чтобы «обеспечить понимание общей картины ситуации и использовать все доступные возможности для борьбы с врагами»¹⁸.

Организационно-управленческое руководство гражданского сегмента кибербезопасности Израиля осуществляет Национальное управление кибербезопасности (Israel National Cyber Directorate, INCD), которое подчиняется премьер-министру государства. В задачи INCD входят разработка и реализация Стратегии Национальной Кибербезопасности, содействие государственно-частному партнерству, международное сотрудничество в сфере цифровой защиты, создание кадрового и инновационного потенциала.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что информационная безопасность Израиля базируется на комплексном, системном подходе, объединяющем развитие высоких технологий в сочетании с уникальным опытом государственно-частного партнерства, а также международным сотрудничеством в цифровой области.

Германия. Проблемам информационной безопасности в государстве уделяется колоссальное внимание. Информационная политика Германии, указывают В.М. Кулешов и А.С. Тарасенко, основана на принципах транснационального обмена информацией, развития коммуникационных и информационных систем, свободной конкуренции в информационной сфере, четкой правовой регламентации информационных правоотношений на разных уровнях¹⁹.

Нормативное правовое обеспечение информационных отношений и их безопасности в Германии составляют Конституция, ряд федеральных законов («О связи», «Об урегулировании рынка телекоммуникационных услуг», «Об охране персональных данных», «О свободе информации», «Об усилении безопасности в сфере ИТ», «Об электронном правительстве Германии», «О повышении безопасности информационно-технических систем» и др.).

Конституция Германии предусматривает право каждого свободно выражать и распространять свое мнение устно, письменно и посредством изображений, а также беспрепятственно получать информацию из общедоступных источников, гарантирует свободу информации, запрещает цензуру (ст. 5)²⁰.

¹⁶ Валиахметова Г.Н., Цуканов Л.В. «Сумма всех ресурсов страны»: специфика израильского подхода к обеспечению национальной кибербезопасности // Уральское востоковедение. 2021. № 11. С. 24.

¹⁷ Ключевые принципы киберполитики Израиля. URL: <https://newsland.com/post/7412989-kliuchevye-printsipy-kiberpolitiki-izrailia?ysclid=lnq9a5c3qu390274396> (дата обращения: 16.10.2023).

¹⁸ Арабско-израильский «Киберкупол» // Российский Совет по международным делам. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/cybercolumn/arabo-izrailskiy-kiberkupol/?ysclid=Intxji6d1632323818> (дата обращения: 18.10.2023).

¹⁹ Кулешов В.М., Тарасенко А.В. Международная информационная безопасность как вектор развития национальной безопасности России и Германии // Социально-экономические явления и процессы. 2019. № 105. С. 65.

²⁰ Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л.А. Окунькова. М., 1997. С. 181-234.

13 июля 2016 г. была опубликована «Белая книга», разработанная Министерством обороны, Министерством иностранных дел, Министерством внутренних дел, Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития, Ведомством федерального канцлера. Документ носит стратегический характер и определяет приоритетные направления германского государства на ближайшие годы. Обеспечение кибербезопасности определяется в качестве общегосударственной задачи, а киберпреступность в качестве одной из главных угроз национальной безопасности²¹.

Важнейшее место в правовом блоке кибербезопасности занимает подготовленная Министерством внутренних дел и принятая Кабинетом министров Германии Стратегия кибербезопасности от 8 сентября 2021 г. Стратегия сосредоточена на четырех сферах действий: общество, частный сектор, правительство и ЕС/международные отношения. В рамках этих областей было поставлено в общей сложности 44 стратегические задачи, которые будут оцениваться прозрачным и измеримым образом, чтобы можно было следить за прогрессом, достигнутым в каждой области²².

Стратегия провозгласила цифровой суверенитет и безопасную цифровую трансформацию. Цифровая экономика Германии будет укрепляться за счет адресной поддержки ключевых стимулирующих технологий и налаживания связей с соответствующими исследователями. Заявлено, что в новых и ключевых поддерживаемых технологиях с самого начала будет применяться комплексный подход к обеспечению безопасности. Федеральное управление информационной безопасности станет центром сотрудничества между Федерацией и штатами в области предотвращения киберпреступлений, создавая третью опору в интегрированной «федеральной архитектуре кибербезопасности»: оно займет место наряду с Федеральным управлением уголовной полиции (ВКА) и Федеральным управлением по защите конституции.

Германия является одним из государств-основателей и членом Европейского Союза, соответственно, находится под юрисдикцией ЕС в сфере киберзащиты и применяет его право. Нормативные правовые акты Евросоюза ввели единые стандарты безопасности, минимальные требования по обмену информацией о состоянии кибербезопасности, выступают базой для сотрудничества своих членов.

Эффективную поддержку государств-членов ЕС в противодействии угрозам и атакам кибербезопас-

ности, создании нормативной базы и схем сертификации, необходимых для развития киберустойчивости, призван обеспечить Закон Европейского Союза от 17 апреля 2019 г. «О кибербезопасности». Закон устанавливает рамки Европейского Союза для сертификации кибербезопасности, что позволяет сертифицировать продукты, процессы и услуги, которые будут действительны во всем блоке, повышая безопасность онлайн-сервисов и потребительских устройств²³.

По мнению Э. Верхлеста, Я. Ваутерса, указанный закон впервые представил систему сертифицирования технологий цифровой безопасности на всем пространстве Европейского Союза, которая призвана снизить риск фрагментации единого рынка²⁴.

Важным документом, обеспечивающим информационную безопасность в ЕС, является Директива о кибербезопасности, принятая Европарламентом и Советом ЕС 14 декабря 2022 г.²⁵. Действие правил документа распространяется на все средние и крупные предприятия, осуществляющие деятельность в секторах высокой критичности: энергетика; централизованное теплоснабжение и охлаждение; нефть; газ; водород; транспорт; инфраструктуры банковского дела и финансового рынка; здравоохранение; питьевая вода; цифровая инфраструктура; услуги, управляемые с помощью ИКТ (business-to-business); космос; государственное управление на центральном и региональном уровнях, за исключением судебной системы, парламентов и центральных банков, органов в области национальной безопасности, общественной охраны, обороны или правоприменения.

Директивой учреждаются основы стратегического сотрудничества, скоординированного управления и регулярного обмена информацией ряда уполномоченных в области кибербезопасности организаций, групп и сетей: Агенства Европейского Союза по кибербезопасности (ENISA); сети национальных групп реагирования на инциденты компьютерной безопасности (CSIRTs); Европейской сети организации по связям с киберкризисами (EU-CyCLONe). Предусматриваются средства правовой защиты и санкции для обеспечения исполнения. До 17 октября 2024 г. Директива должна быть перенесена в национальное законодательство государств-членов Европейского Союза.

Таким образом, стратегия Германии направлена на укрепление цифрового суверенитета государства, усиление и противодействие угрозам, совместное

²¹ Белая книга Германии от 13 июля 2016 г. // Официальный сайт Международной консультативной группы по сектору безопасности (ISSAT). URL: <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Other-Documents/The-2016-German-White-Paper-Strategic-Review-and-Way-Ahead> (дата обращения: 18.10.2023).

²² Стратегия кибербезопасности Германии от 8 сентября 2021 г. // Официальный сайт Федерального Министерства внутренних дел и по делам общин Германии. URL: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/it-internet-policy/cyber-security-strategy/cyber-security-strategy-node.html> (дата обращения: 18.10.2023).

²³ Закон Европейского союза о кибербезопасности от 17 апреля 2019 г. // Официальный веб-сайт Европейского союза. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/881/oj> (дата обращения: 19.10.2023).

²⁴ Верхелст Э., Ваутерс Я. Глобальное управление в сфере кибербезопасности: взгляд с позиции международного права и права ЕС // Вестник международной организации. 2020. № 2. С. 151.

²⁵ Директива (ЕС) 2022/2555 Европейского парламента и Совета от 14 декабря 2022 г. «О мерах по обеспечению высокого уровня кибербезопасности на территории Союза, вносящая поправки в Регламент (ЕС) № 910/2014 и Директиву (ЕС) 2018/1972 и отменяющая Директиву (ЕС) 2016/1148 (Директива NIS 2)» // Официальный веб-сайт Европейского Союза. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/LSU/?uri=CELEX:32022L2555&qid=1689443730209> (дата обращения: 19.10.2023).

решение задач кибербезопасности государством, бизнесом, обществом в контексте повышения общего уровня кибербезопасности всех государств Евросоюза.

Франция. Учитывая, что Конституция Франции относится к числу «старейших», информационный блок прав напрямую не представлен на высшем уровне правового регулирования. Однако, права, связанные с защитой и информационной безопасностью, имеют конституционное происхождение через тесную связь с правом на свободное сообщение и высказывание как одно из «драгоценнейших прав», правом на уважение частной жизни, установленных конституционно-правовыми нормами²⁶.

Правовая система Франции, члена Европейского Союза, находится под влиянием европейского права и включает его законодательные и директивные нормы в области кибербезопасности.

Что касается национального французского законодательства, оно рассматривает информационную безопасность как самостоятельную составляющую национальной политики в области безопасности, стратегические приоритеты которой на период с 2014 по 2025 гг. закреплены в «Белой книге обороны и национальной безопасности»²⁷. В ней отмечены наиболее вероятные киберугрозы: атаки на информационное пространство, шпионаж и стратегическое влияние. Констатируется, что угрозы масштабных атак на информационные системы пронизывают основные системообразующие звенья экономической и общественной жизнедеятельности, а способности обнаруживать кибератаки и защищаться от них, выявлять виновных среди них стали элементом национальной суверенитета.

Государством поставлена цель быть мировым лидером в сфере киберзащиты – входить в ограниченное число стран, которые доминируют в этой сфере. Основными способами противодействия угрозам в сфере информационной безопасности названы: укрепление кибербезопасности национальной критической инфраструктуры; обеспечение безопасности граждан и бизнеса в киберпространстве; координация и взаимодействие в вопросах защиты интересов государства в информационной сфере; проведение открытых и негласных мероприятий по выявлению незаконного вмешательства в информационные системы; подготовка кибервойск на профессиональной основе.

В 2015 г. правительство Франции опубликовало вторую после 2011 г. «Национальную стратегию цифровой безопасности Франции», которая объявляет о намерении превратить Францию в «цифровую республику»²⁸.

Стратегия кибербезопасности Франции содержит

пять стратегических целей на пути создания «цифровой республики»: 1) защиту основополагающих интересов Франции в киберпространстве; 2) обеспечение взаимного доверия, приватности и защиты персональных данных в сети посредством разработки продуктов для кибербезопасности, а также предоставления юридической и технической помощи в этой области; 3) повышение осведомленности в вопросах кибербезопасности и рост потенциала в этой области в национальном масштабе; 4) развитие благоприятной атмосферы для развития предпринимательской деятельности, инвестиций в ИКТ и инновационного бизнеса; 5) разработку «дорожной карты» для достижения европейской стратегической цифровой автономии.

Следовательно, Франция рассматривает киберугрозы как основной риск для национальной безопасности и суверенитета. В течение последнего времени страна переформатирует государственную стратегию в области кибербезопасности путем детальной регламентации угроз информационной безопасности, также формализации задач, форм и методов киберзащиты, институциональных изменений, необходимых для обеспечения национальной безопасности.

Сравнительно-правовой анализ законодательства зарубежных стран позволяет сделать следующие выводы.

1. Государства безусловно признают возрастающее влияние информационных технологий, которые являются источником экономического роста и инноваций, одновременно, источником повышенных киберрисков. Эти риски детерминируют важность внедрения комплексного механизма кибербезопасности.

2. Зарубежный опыт правового обеспечения информационной безопасности позволяет выделить общие для всех черты. Во-первых, информационная безопасность за короткий период стала одним из основных видов национальной безопасности. Во-вторых, одним из приоритетов законодателя является эффективность действия стратегических документов в сфере защиты информационного пространства. При этом концептуальные основы стратегий и законов в сфере кибербезопасности регулярно изменяются по мере появления новых вызовов и угроз, изменения ландшафта безопасности.

3. Сложность и противоречивость выработки усилий всех субъектов международных отношений в деле обеспечения надежной защиты глобальной цифровой среды побуждает государства закреплять цифровой суверенитет, вырабатывать собственные подходы для укрепления национальной информационной безопасности.

²⁶ Статья 11 Декларации прав и свобод человека и гражданина от 26 августа 1789 г., которая входит в Конституцию Французской Республики от 4 октября 1958 г. (с изм. от 24 июля 2008 г.) // Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л.А. Окунькова. М., 1997. С. 665-682.

²⁷ Белая книга обороны и национальной безопасности Франции от 29 апреля 2013 г. // Официальный сайт Министерства обороны Франции. URL: <https://www.defense.gouv.fr/dgris/politique-defense/livres-blancs> (дата обращения: 04.06.2023)

²⁸ Стратегия безопасности и обороны информационных систем Франции 2015 г. // Официальный сайт Министерства Европы и иностранных дел Франции. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/ru/politique-etrangere/securite-desarmement-et-non-proliferation/lutter-contre-la-criminalite-organisee/la-france-et-la-cybersecurite/> (дата обращения: 04.06.2023).

Библиографический список

1. Архирейская Т.Ю. Поправка 2020: обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2021. – № 1 (47). – С. 5-11.
2. Валиахметова Г.Н., Цуканов Л.В. «Сумма всех ресурсов страны»: специфика израильского подхода к обеспечению национальной кибербезопасности // Уральское востоковедение. – 2021. – № 11. – С. 23-43.
3. Верхелст Э., Ваутерс Я. Глобальное управление в сфере кибербезопасности: взгляд с позиции международного права и права ЕС // Вестник международной организации. – 2020. – № 2. – С. 141-157.
4. Дубень А.К. Международный опыт правового регулирования информационной безопасности: правовые и информационные аспекты // Наукосфера. – 2022. – № 3-1. – С. 255-261.
5. Конституции государств Европейского Союза: [Сборник] / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации; [Редкол.: Л.А. Окуньков (рук.) и др., Вступ. ст. Л.А. Окунькова]. – М.: ИНФРА-М: Норма, 1997. – 802 с.
6. Корнилов А.А. Стратегические альянсы и региональные союзы во внешнеполитических идеях премьер-министров Израиля Давида Бен-Гуриона и Биньямина Нетаньяху // Регион и мир. – 2019. – № 1. – С. 23-27.
7. Кулешов В.М., Тарасенко А.В. Международная информационная безопасность как вектор развития национальной безопасности России и Германии // Социально-экономические явления и процессы. – 2019. – № 105. – С. 60-73.
8. Пучков О.А. Разграничение понятий «информационная безопасность» и «кибербезопасность» в законодательстве Российской Федерации, доктрине и юридической практике // Право и государства: теория и практика. – 2019. – № 5. – С. 66-69.
9. Сасов А.В. Зарубежный опыт обеспечения информационной безопасности на примере Великобритании // Пути повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий: [Материалы V международной научно-практической конференции]. – Донецк: Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики, 2021. – С. 158-161.
10. Шеннон К. Работы по теории информации и кибернетике: [Сборник статей] / Пер. с англ. С предисл. А. Н. Колмогорова, под ред. Р.Л. Добрушина и О.Б. Лупанова. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1963. – 829 с.

Рецензент: Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

ИВАНОВА СВЕТЛАНА ВИТАЛЬЕВНА

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории государства и права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) 460000 г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, servis-05@list.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХОТЫ

IVANOVA SVETLANA VITALIEVNA

Doctor of Law, Associate Professor, Acting head Department of Theory of State and Law of the Orenburg Institute (branch) of the University named after O.E. Kutafin (MSUA) 460000 Orenburg, st. Komsomolskaya, 50, servis-05@list.ru

LEGAL REGULATION OF HUNTING

Аннотация. В статье автор анализирует меры по упорядочению территориального охотпользования. Автор отмечает, что при формировании охотничьих угодий необходимо учитывать их бонитировку. Проблема заключается в том, что нарушая основные принципы распределения охотничьих угодий, ресурсы общедоступных охотничьих угодий, как правило, беднее, чем в закреплённых охотничьих угодьях. Учитывая важное значение охотничьих ресурсов в жизни человека и общества, автор исследует действующее законодательство в сфере охоты, анализирует теоретические и практические проблемы и выработывает рекомендации по совершенствованию механизма правового регулирования отношений по использованию охотничьих ресурсов.

Ключевые слова: охота; объекты животного мира; баланса интересов; охотничьи угодья; охотхозяйственное соглашение; природоохранная функция.

Review. In the article, the author analyzes measures to streamline territorial hunting use. The author notes that when forming hunting grounds, it is necessary to take into account their bonitation. The problem lies in the fact that violating the basic principles of the distribution of hunting grounds, the resources of publicly accessible hunting grounds, as a rule, are poorer than in fixed hunting grounds. Taking into account the importance of hunting resources in the life of a person and society, the author examines the current legislation in the field of hunting, analyzes theoretical and practical problems and develops recommendations for improving the mechanism of legal regulation of relations on the use of hunting resources.

Keywords: hunting; wildlife objects; balance of interests; hunting grounds; hunting agreement; nature conservation function.

Охота с древнейших времен играла важное значение для человека и общества в целом. Объекты животного мира использовались сначала в целях пропитания, получения одежды и объектом промысла. В настоящее время охота является одним и распространённых видов пользования животным миром. Осуществление этого вида пользования сопряжено с выполнением определенных законом требований, «с использованием огнестрельного либо холодного оружия, что часто приводит к бесконтрольному хищническому отношению к объектам животного мира, а это в свою очередь может привести к значительному уменьшению их численности и даже вымиранию отдельных видов. Поэтому данная сфера требует особого внимания со стороны государства¹». Политика Российской Федерации в области охоты направлена на обеспечение устойчивого существования охотничьих ресурсов, сохранения их биологического разнообразия. Конвенция ООН о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 года) при-

знает, что «ответственность, которую государства несут за сохранение биологического разнообразия, не исключает использования на справедливой и равной основе различных его компонентов для удовлетворения потребностей растущего населения Земли в продовольствии, здравоохранении и иных сферах таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологических ресурсов, сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений и отвечать их чаяниям²». Следовательно, принимая во внимание ценность сбережения природы и окружающей среды, образующую одну из важнейших основ конституционного строя Российской Федерации и рассматриваемую международным сообществом в качестве общей задачи человечества, правовое регулирование в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов должно осуществляться через реализацию природоохранной функции, имеющей всеобщий характер. Также, правовое регулирование

¹ Селезнева А.Х. Правовые проблемы использования и охраны охотничьих ресурсов // Российский электронный журнал. 2013. № 2. С.37

² Конвенция ООН о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 года) // СЗ РФ. 1996. N 19. Ст. 2254

в сфере охоты должно быть направлено на обеспечение гарантии соблюдения баланса интересов субъектов отношений по использованию охотничьих ресурсов.

Физические лица и юридические лица осуществляют право на добычу охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях, если иное не предусмотрено Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Охотничьи угодья подразделяются на: охотничьи угодья, которые используются юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (закрепленные охотничьи угодья) и охотничьи угодья, в которых физические лица имеют право свободно пребывать в целях охоты (общедоступные охотничьи угодья). В первом случае организацию использования ресурсов охотугодий осуществляют юридические лица и индивидуальные предприниматели, во втором - специально уполномоченные государственные органы, которые в данном случае также выступают в роли хозяйствующих субъектов.

С принятием Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» стали приниматься меры по упорядочению территориального охотпользования. В частности, Закон предусматривает наличие не менее 20% общедоступных охотничьих угодий от общей площади субъекта Российской Федерации. Бесплатный доступ в эти угодья в целях охоты имеет любой гражданин Российской Федерации, получивший право на охоту и разрешение на добычу охотничьих ресурсов. Отличительной чертой организации использования охотничьих животных, обитающих в общедоступных охотничьих угодьях, является вытекающее из Закона об охоте требование об установлении специального порядка³ распределения разрешений на их добычу между физическими лицами.

Начиная с 90-х годов прошлого века, основная тенденция в развитии правоотношений, связанных с использованием охотничьих угодий, заключалась в максимально возможном их закреплении за долгосрочными охотпользователями, сопровождающемся усилением административного регулирования деятельности охотничьих хозяйств. По этой причине в ряде субъектов Российской Федерации, площадь общедоступных угодий невелика, либо они отсутствуют. Там же, где общедоступные охотничьи угодья сохраняются, их ресурсы, как правило, беднее, чем в закреплённых охотничьих угодьях. «Это связано с

тем, что общедоступные охотугодья сформировались по «остаточному принципу», как следствие того, что юридические лица и индивидуальные предприниматели испрашивали и получали в пользование наиболее продуктивные участки территориальных природных комплексов. По этим же причинам общедоступные охотугодья часто находятся в труднодоступных, малонаселённых местах, что дополнительно снижает их ценность с точки зрения массового охотника»⁴.

К примеру, в Ивановской области охотничьи угодья занимают площадь чуть более 2млн. га. По данным государственного охотхозяйственного реестра, доля площади охотничьих угодий Ивановской области, в отношении которых с 34 юридическими лицами заключены охотхозяйственные соглашения, либо в отношении которых юридическим лицам долгосрочные лицензии на пользование животным миром, составляет 44,73 % общей площади охотничьих угодий региона (899,08 тысяч га). По состоянию на 31 декабря 2015 года общедоступные охотничьи угодья составляют 1086,83 тысяч га или 54,08 % и являются государственным резервным фондом. В связи с этим целевой показатель по направлению «Доля площади закреплённых охотничьих угодий в общей площади охотничьих угодий», установленный для Ивановской области, составил 44,73 %, при плановом - 69,82 %⁵. Однако, в данном отчете не указывается, какова качественная оценка (бонитировка) охотничьих угодий (общедоступных и закреплённых). «Бонитировка отражает ценность угодий для обитания того или иного вида охотничьих животных и дается в бонитетах, т. е. баллах, соответствующих определенной градации ценности»⁶. Следовательно, важно при формировании охотничьих угодий учитывать их бонитировку. Анализируя практику заключения охотхозяйственных соглашений, можно прийти к выводу, что площади закреплённых охотничьих угодий составляют в основном наиболее ценные угодья, включающие в основном лесные массивы, где сосредоточено наибольшее скопление охотничьих ресурсов. Формирование общедоступных угодий осуществляется по «остаточному» принципу и включают в себя площади наименее ценных с точки зрения охоты территории (к примеру земли сельскохозяйственного назначения). «Каждое хозяйство (угодье) должно отвечать следующим основным критериям: - экологическая емкость территории. Экологическая емкость отдельного хозяйства (угодья) должна удовлетворять территориальным требованиям тех или иных видов охотфауны; - территориальная достаточность. Угодье должно иметь оптимальную площадь,

³ Об утверждении Методических рекомендаций по распределению разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях. Приказ Минприроды РФ от 07.12.2011 N 946 / <http://www.consultant.ru/>

⁴ Шулятьев А.А., Андреев М.Н., Гребнев И.А. Охотничьи ресурсы общедоступных угодий и порядок распределения разрешений на их добычу для любительской и спортивной охоты. // Современные проблемы природопользования, охотоведения и звероводства. 2012. Выпуск № 1. С. 300-302

⁵ Доклад начальника Департамента природных ресурсов и экологии Ивановской области О.И. Кравченко на заседании Коллегии Департамента природных ресурсов и экологии Ивановской области 28.01.2016 на тему: «Отчет о деятельности Департамента природных ресурсов и экологии Ивановской области в 2015 году и задачах на 2016 год»

⁶ Данилов Д.Н., Русанов Я.С. Бонитировка охотничьих угодий. Основы охотустройства. М., Лесная промышленность, 1966. С. 136-173.

позволяющую обеспечить в дальнейшем его полноценное хозяйственное использование; - управляемость территории. Обеспечивается путем выделения под отдельное хозяйство (угодье) территорий, имеющих сравнительно компактную конфигурацию; - наличие четких и поставленных ориентиров границ угодья»⁷. Итак, можно наблюдать, что качественная оценка (бонитировка) угодий не относится с основным критерия охотничьего угодья. Однако, на наш взгляд применение указанного критерия позволит правильно распределить доли площадей охотничьих угодий при формировании общедоступных и закрепленных охотничьих угодий. Складывается ситуация, при которой субъекты РФ, с одной стороны, полностью соблюдают требования статьи 71 об охоте о процентном соотношении общедоступных охотничьих угодий, с другой стороны, качественная оценка таких угодий для обитания того или иного вида охотничьего животного является низкой и, соответственно, граждане не могут реализовать свое право на охоту по причине отсутствия в общедоступных угодьях объектов охоты. Считаю необходимым во исполнение статьи 71 закона об охоте, разработать методику формирования охотничьих угодий с учетом их качественной оценки.

Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливает важное положение, гарантирующее право физических лиц на охоту в общедоступных охотничьих угодьях. В случае, если на день вступления в силу настоящего Федерального закона площадь охотничьих угодий общего пользования в субъекте Российской Федерации составляет менее чем двадцать процентов общей площади охотничьих угодий в субъекте Российской Федерации, в таком субъекте Российской Федерации по мере истечения срока действия долгосрочных лицензий на пользование животным миром создаются в первую очередь общедоступные охотничьи угодья, площадь которых должна достигнуть размера площади, предусмотренной частью 3 статьи 7 настоящего Федерального закона. Статья 7 указанного закона определяет, что общедоступные охотничьи угодья должны составлять не менее чем двадцать процентов от общей площади охотничьих угодий субъекта Российской Федерации⁸. Одновременно пункт 3 статьи 71 «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает, что юридические лица, индивидуальные предприниматели, у которых право долгосрочного пользования животным миром возникло на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов до дня вступления в силу настоящего

Федерального закона, вправе заключить охотхозяйственные соглашения в отношении охотничьих угодий, указанных в договорах о предоставлении в пользование территорий или акваторий, без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений. Это означает, что юридические лица и индивидуальные предприниматели, у которых закончился срок действия долгосрочной лицензии, имеют право заключить охотхозяйственные соглашения в отношении предоставленных ранее охотничьих угодий. Это приводит к тому, что норма пункта 8 статьи 71 Закона об охоте о первоочередном формировании общедоступных охотугодий не может быть реализована. Процедура формирования общедоступных охотничьих угодий в действующем законодательстве отсутствует. Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает только одну возможность формирования общедоступных охотничьих угодий. А именно, по истечении срока действия долгосрочных лицензий. Однако, норма пункта 3 статьи 71 указанного закона такую возможность формирования общедоступных охотничьих угодий исключает. В подобных ситуациях возникшее несоответствие в законе субъектам Российской Федерации приходится решать по своему усмотрению. К примеру, на территории Смоленской области площадь общедоступных охотничьих угодий составляет менее 20 процентов. «И все же некоторые варианты формирования общедоступных угодий есть, и работа по их формированию на территории Смоленской области ведется. Во-первых, тех охотпользователей, которые не выполняют своих обязанностей по охотхозяйственному соглашению, Департамент привлекает к административной ответственности, а потом обращается в суд с заявлением об изъятии предоставленного права пользования животным миром. Во-вторых, Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации разработан проект приказа «Об установлении максимальной площади охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения». В Смоленской области предлагается установить максимальную площадь охотничьих угодий 30 тыс. га. Принятие этого приказа также позволит увеличить площадь общедоступных охотничьих угодий на территории нашего региона. Третий путь формирования общедоступных охотничьих угодий - истечение срока действия долгосрочной лицензии на пользование животным миром, если охотпользователь не обратится за заключением охотхозяйственного соглашения на срок от 20 до 49 лет, либо изъявит желание заключить его на часть предоставленной в пользование территории»⁹.

⁷ Схема размещения, использования и охраны охотничьих угодий Тюменской области // <http://trudov.neosee.ru/122524>

⁸ Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. N 209-ФЗ // СЗ РФ. 2009 N 30. Ст. 3735

⁹ Площадь общедоступных охотничьих угодий Смоленской области составляет менее 20 процентов // <http://www.smolnews.ru/news/127311>

На наш взгляд, в связи с отсутствием в действующем законодательстве механизма формирования общедоступных охотничьих угодий и единого подхода к создавшейся проблеме, необходимо ввести дополнение в ст. 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», где будет указание на то, что переформирование охотничьих угодий согласно пункта 3 статьи 71 не может быть произведено до момента образования обязательных 20% общедоступных охотничьих угодий. Считаем необходимым разработать и закрепить в законе об охоте порядок формирования общедоступных охотничьих угодий с целью реализации права физических лиц на охоту в общедоступных охотничьих угодьях. Из-за недостаточного количества территорий, занятыми общедоступными охотничьими угодьями, граждане вынуждены реализовывать свое право на охоту в закрепленных охотничьих угодьях, где стоимость охоты формирует охотпользователь.

В общедоступных охотничьих угодьях любительскую и спортивную охоту вправе осуществлять охотники. Также в общедоступных охотничьих угодьях может осуществляться промысловая охота юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, зарегистрированными в Российской Федерации в соответствии с ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹⁰. Промысловая охота осуществляется в общедоступных охотничьих угодьях при наличии разрешения на добычу охотничьих ресурсов, выданного работнику юридического лица или индивидуального предпринимателя, выполняющего обязанности, связанные с осуществлением охоты и сохранением охотничьих ресурсов, на основании трудового или гражданско-правового договора. Перечень охотничьих ресурсов, в отношении которых осуществляется промысловая охота, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. Так, к охотничьим ресурсам на территории Республики Карелия¹¹, в отношении которых осуществляется промысловая охота, относятся: млекопитающие: а) копытные животные - кабан, лось; б) медведи - бурый медведь; в) пушные животные - волк, лисица обыкновенная, енотовидная собака, рысь, барсук, куница лесная, горностай, хорь лесной, норка американская, заяц-беляк, бобр европейский, бобр канадский, крот обыкновенный, белка обыкновенная, ондатра; птицы - гуси, казарки, утки, глухарь обыкновенный, тетерев обыкновенный, рябчик, куропатка белая, вальдшнеп. В соответствии с Законом Иркутской области «Об отдельных вопросах в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания в Иркутской области»¹² к охотничьим ресурсам в

отношении которых осуществляется промысловая охота относятся лось, косуля, благородный олень, дикий северный олень, кабарга, кабан, бурый медведь, соболь, норка, ондатра, белка, волк, рысь, лисица, росомаха, горностай, колонок, заяц-беляк, рябчик, глухарь, тетерев, белая куропатка, утки.

Охота в целях научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности осуществляется в общедоступных охотничьих угодьях при наличии разрешения на добычу охотничьих ресурсов, выданного работнику научной и образовательной организации, выполняющего обязанности, связанные с осуществлением охоты и сохранением охотничьих ресурсов, на основании трудового или гражданско-правового договора. Охота в целях регулирования численности охотничьих ресурсов в общедоступных охотничьих угодьях осуществляется физическими лицами и юридическими лицами, при наличии разрешений на добычу охотничьих ресурсов, выданных работникам юридического лица, выполняющих обязанности, связанные с осуществлением охоты и сохранением охотничьих ресурсов, на основании трудового или гражданско-правового договора. Охота в целях содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания, охота в целях акклиматизации, переселения и гибридизации охотничьих ресурсов осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в общедоступных охотничьих угодьях при наличии разрешения на добычу охотничьих ресурсов, выданного работнику юридического лица или индивидуального предпринимателя, выполняющего обязанности, связанные с осуществлением охоты и сохранением охотничьих ресурсов, на основании трудового или гражданско-правового договора.

На закрепленных охотничьих угодьях юридические лица и индивидуальные предприниматели вправе осуществлять промысловую охоту, охоту в целях осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности, охоту в целях акклиматизации, переселения и гибридизации охотничьих ресурсов, охоту в целях содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания на основании охотхозяйственного соглашения или при наличии путевки (документа, подтверждающего заключение договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства), а также разрешения на добычу охотничьих ресурсов, выданного работнику, выполняющего обязанности, связанные с осуществлением охоты и сохранением охотничьих ресурсов, на основании трудового или гражданско-правового договора. Любительская и спортивная охота на закрепленных охотничьих угодьях осуществляется при наличии

¹⁰ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ // СЗ РФ. 2001. N 33 (Часть I). Ст. 3431

¹¹ Об охотничьих ресурсах, в отношении которых осуществляется промысловая охота. Закон Республики Карелии 24 июня 2010 года // http://karelia-zs.ru/zakonodatelstvo_rk/prav_akt/1404-zrk/

¹² Об отдельных вопросах в сфере охоты, сохранения охотничьих ресурсов и среды их обитания в Иркутской области. Закон Иркутской области от 18 июня 2010 года N 46-оз // <http://docs.cntd.ru/document/895263862>

путевки (документа, подтверждающего заключение договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства) и разрешения на добычу охотничьих ресурсов. Охота в целях регулирования численности охотничьих ресурсов в закрепленных охотничьих угодьях осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, заключившими охотхозяйственные соглашения.

Закрепляя понятия «общедоступные охотничьи угодья» и «закрепленные охотничьи угодья», законодатель не устанавливает четкого их определения, признаков, критериев, правового режима. В результате, это порождает правовую неопределенность существования таких территорий, их использования, организации и обеспечения для граждан доступности охоты на них. Независимо от правового положения территорий, свободное осуществление охоты и нахождение на них с этой целью предоставляется при наличии надлежащим образом оформленных разрешений и путевок. Единственный критерий, обозначенный в законодательстве для характеристики общедоступного охотничьего угодья – это свободное пребывание граждан в целях охоты. Однако, тем же законом¹³ закреплено, что в общедоступных охотничьих угодьях физические лица имеют право свободно пребывать только при наличии охотничьего билета и разрешения на хранение и ношение охотничьего оружия. Следует заметить, что при наличии тех же документов, с единственным отличием, выданных юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, граждане также приобретают право свободного пребывания в целях охоты и в закрепленных охотничьих угодьях. Также следует согласиться с М.И. Васильевой об «отсутствии в Законе об охоте соотносимых требований, касающихся качественных характеристик общедоступных и закрепленных охотничьих угодий, критериев отбора общедоступных охотничьих угодий которое ведет на практике к тому, что под таковые предоставляются малоценные для охотников, например, удаленные от водоемов, угодья, а наиболее удобные охотничьи угодья предоставляются предпринимателям. В условиях активного вовлечения природных ресурсов в коммерческий оборот страдают интересы местного населения, которое вынуждено покупать путевки в закрепленные охотничьи угодья»¹⁴.

В соответствии с действующим законодательством, выдача разрешений осуществляется физическому лицу в закрепленных охотничьих угодьях – охотпользователем; в общедоступных охотничьих

угодьях – уполномоченным органом; на особо охраняемых природных территориях – природоохранными учреждениями. Физическому лицу, являющемуся работником юридического лица или индивидуального предпринимателя, выполняющим обязанности, связанные с осуществлением охоты и сохранением охотничьих ресурсов, на основании трудового или гражданско-правового договора – охотпользователем¹⁵.

Для общедоступных охотничьих угодий характерны следующие особенности: первичными пользователями являются физические лица; выдача разрешения осуществляется уполномоченным государственным органом; объем прав и обязанностей устанавливается законодательством; предоставляются с целью охоты. К характерным признакам закрепленных охотничьих угодий следует отнести следующие: первичными пользователями являются юридические лица, индивидуальные предприниматели; выдача разрешения осуществляется охотпользователем; объем прав и обязанностей пользователей определяется законодательством и охотхозяйственным соглашением; предоставляются для осуществления предпринимательской деятельности. Конституционный Суд Российской Федерации определил, что «классификация охотничьих угодий на общедоступные и закрепленные обусловлена как субъектным составом, так и целями осуществления охотничьей деятельности»¹⁶.

На основе представленных признаков, возможно дать следующие определения общедоступных и закрепленных охотничьих угодий. Так, общедоступными охотничьими угодьями признается территория, являющаяся средой обитания охотничьих ресурсов, на которой физические лица вправе осуществлять охоту свободно на основании разрешения, выданного уполномоченным государственным органом. Закрепленные охотничьи угодья представляют собой территорию, предоставленную юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям с целью осуществления охотничьей деятельности на основании охотхозяйственного соглашения. Считаем, что представленные на основе существенных признаков определения общедоступных и закрепленных охотничьих угодий позволят исключить правовую неопределенность существования таких территорий, их использования и организации. В юридической литературе была попытка дать определение закрепленных охотничьих угодий. Под таковыми «предлагается понимать территории, являющиеся средой обитания охотничьих ресурсов, которые предоставлены юри-

¹³ Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. N 209-ФЗ // СЗ РФ. 2009 N 30. Ст. 3735.

¹⁴ Васильева М.И. Право граждан на доступ к природным ресурсам (общетеоретическое и межотраслевое обоснование) // Журнал российского права. № 3 (183). 2012. С. 5-14.

¹⁵ Об утверждении порядка оформления и выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов, порядка подачи заявок и заявлений, необходимых для выдачи таких разрешений, и утверждения форм бланков разрешений на добычу копытных животных, медведей, пушных животных, птиц. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 августа 2014 г. N 379 // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>

¹⁶ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 № 1256-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Ивановской областной общественной организации охотников и рыболовов на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc

дическим лицам и индивидуальным предпринимателям в долгосрочное пользование, сведения о местоположении и границах которых отражены в государственном охотхозяйственном реестре¹⁷». Однако, обозначенный признак, что сведения о местоположении и границах должны отражены в государственном

охотхозяйственном реестре считаем дискуссионным, поскольку для определения границ и местоположения необходимо осуществить межевание охотничьего угодья как вида земельного участка, постановку на кадастровый учет, что в действительности не осуществляется.

Библиографический список

1. Селезнева А.Х. Правовые проблемы использования и охраны охотничьих ресурсов // Российский электронный журнал. - 2013. - № 2. - С. 37.
2. Шулятьев А.А., Андреев М.Н. Гребнев И.А. Охотничьи ресурсы общедоступных угодий и порядок распределения разрешений на их добычу для любительской и спортивной охоты. // Современные проблемы природопользования, охотоведения и звероводства. - 2012. - Выпуск № 1. - С. 300-302.
3. Данилов Д.Н., Русанов Я.С. Бонитировка охотничьих угодий. Основы охотустройства. - М., Лесная промышленность, 1966. - С. 136-173.
4. Васильева М.И. Право граждан на доступ к природным ресурсам (общетеоретическое и межотраслевое обоснование) // Журнал российского права. – 2012. - № 3 (183). - С. 5-14
5. Краева В.Н. Правовое регулирование пользования охотничьими ресурсами на закрепленных охотничьих угодьях. - Дисс. ... к.ю.н. - Москва, 2010.

Рецензент: Кочеткова Е.А., доцент кафедры теории государства и права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.

¹⁷ Краева В.Н. Правовое регулирование пользования охотничьими ресурсами на закрепленных охотничьих угодьях. Диссер. ... к.ю.н. Москва, 2010.

ЛАПОЧКИНА ЕЛЕНА ПЕТРОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, orenburg@msal.ru

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОХРАНЫ МИРОВОГО ОКЕАНА

LAPOCHKINA ELENA PETROVNA

PHD in Law, associate professor of the Department of constitutional and international law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, orenburg@msal.ru

INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF THE PROTECTION OF THE WORLD OCEAN

Аннотация: В статье на основе анализа действующих норм международного права, отечественной и зарубежной доктрины исследуются актуальные вопросы, связанные с международно-правовым регулированием охраны Мирового океана.

Ключевые слова: принципы охраны Мирового океана, охрана Мирового океана от загрязнения с судов, охрана Мирового океана от загрязнения из находящихся на суше источников, охрана Мирового океана от загрязнения нефтью, Найробийская международная конвенция об удалении затонувших судов 1970 г., влияние глобального потепления на Мировой океан.

Review: Based on the analysis of the current norms of international law, domestic and foreign doctrine, the article examines topical issues related to the international legal regulation of the protection of the World Ocean.

Keywords: principles of protection of the World ocean, protection of the World Ocean from pollution from ships, protection of the World Ocean from pollution from land-based sources, protection of the World Ocean from oil pollution, the Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks of 1970, the impact of global warming on the World Ocean.

Мировой океан является неотъемлемой частью биосферы. Он состоит из пяти океанов – Тихого, Атлантического, Индийского, Северного Ледовитого и Южного, покрывает 71% поверхности нашей планеты, обеспечивает 50% потребностей человечества в кислороде, поглощает около 30% производимого людьми углекислого газа. Занимая большую часть поверхности Земли, он влияет на стабильность водного баланса на Земле.

На протяжении истории человечества воды морей и океанов, морские ресурсы подвергались интенсивной эксплуатации, что привело к их истощению, а с развитием научно-технического процесса, негативные последствия такой эксплуатации приобрели глобальный характер. Именно поэтому, сохранение вод Мирового океана, и их защита от негативного воздействия являются сегодня одной из самых серьезных проблем, с которыми сталкивается человечество, а необходимость создания или обновления международных рамок для регулирования вопросов охраны Мирового океана, обуславливают ее актуальность.

Следует отметить, что международное сообщество много десятилетий обеспокоено данной проблемой. Усилия государств и международных организаций направлены на создание эффективных мер по сохра-

нение мирового океана. Большую роль в данном процессе играет Организация Объединенных Наций. Благодаря усилиям данной организации в 1982 г. была принята Конвенция по морскому праву, в рамках учрежденной ЮНЕП Глобальной программы действий по защите морской среды от загрязнения в результате осуществляемой на суше деятельности создан межправительственный механизм, занимающийся вопросами наземных, пресноводных, прибрежных и морских экосистем. Существующая в структуре ООН Международная морская организация (ИМО) одной из своих задач ставит создание эффективной нормативно-правовой базы в области индустрии судоходства, в которой отражены интересы всех сторон.

Большое значение имеют проводимые ООН Конференции по океану. Первая международная конференция проходила в 2017 г. Ее основной целью было привлечение внимания мирового сообщества к глобальным проблемам мирового океана. С 27 июня по 1 июля 2022 г. в Лиссабоне проходила вторая Конференция ООН по океану. Конференция 2022 г. стала важным этапом на пути восполнения ущерба, который человечество продолжает наносить водной экосистеме Земли. Основная цель конференции заключалась в том, чтобы предоставить мировому сообществу научно обоснованные инновационные реше-

ния для устойчивого управления океанами, включая борьбу с незаконным рыболовством, утратой биоразнообразия, исчезновением ареалов обитания рыб, морских животных и птиц и самое главное - с загрязнением и окислением мирового океана.

Проблемы Мирового океана обсуждаются и на Конференциях ООН по биологическому разнообразию. На 15-й Конференции ООН по биологическому разнообразию в Монреале 4 марта 2023 г. был принят текст исторического соглашения о защите биоразнообразия открытого моря. Соглашение открыто для подписания с 20 сентября 2023 г. и вступит в силу после ратификации соглашения 60 государствами.

Международно-правовое регулирование охраны мирового океана охватывает различные вопросы. Основополагающее значение имеют принципы охраны Мирового океана, которые являются важной составляющей международного морского права и международного экологического права. Данные принципы не систематизированы в отдельном международно-правовом акте, они отражены в различных соглашениях. Среди принципов охраны Мирового океана необходимо выделить следующие принципы.

Принцип охраны окружающей среды. Содержание принципа заключается в том, что на все государства возлагается ответственность по охране и защите окружающей среды, и принятию для этого индивидуально или совместно всех необходимых мер. Государства обязаны воздерживаться от любой деятельности, которая может оказать значительное вредное воздействие на природную среду. Нормативное закрепление данного принцип получил в различных источниках. В ст. 192 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. указано, что государства обязаны защищать и сохранять морскую среду¹. В ст. 20 Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года указано, что государства водотока индивидуально и, при необходимости, совместно обеспечивают защиту и сохранение экосистемы международных водотоков².

Принцип неотъемлемого суверенитета государств над своими природными ресурсами. Содержание принципа заключается в том, что каждое государство обладает суверенным правом разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и развития. Принцип суверенитета государств является основополагающим принципом международного права и закреплен в Уставе ООН 1945 г. Его преломление в исследуемой области нашло отражение в ряде международно-правовых актов, том числе: в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № A/RES/1803 (XVII) от 14 декабря 1962 г. Неотъемлемый суверенитет над естественны-

ми ресурсами, в Декларации Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г., в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г³. Так, в Декларации Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г., принятой в Стокгольме, закреплено, что в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции (принцип 21)⁴.

Принцип рационального использования природных ресурсов. Содержание принципа раскрывается в ст. 193 Конвенция ООН по морскому праву, в соответствии с которой государства имеют суверенное право разрабатывать свои природные ресурсы в соответствии со своей политикой в области окружающей среды и в соответствии с их обязанностью защищать и сохранять морскую среду.

Принцип оценки воздействия на окружающую среду. Сущность этого принципа раскрывается в ст. 206 Конвенции ООН по морскому праву. Когда государства имеют разумные основания полагать, что намечаемая деятельность под их юрисдикцией или контролем может вызвать существенное загрязнение морской среды или привести к значительным и вредным изменениям в ней, они в той мере, в какой это практически осуществимо, оценивают потенциальные последствия такой деятельности для морской среды и передают доклады о результатах этой оценки компетентным международным организациям.

Принцип защиты Мирового океана и не причинения ущерба окружающей среде за пределами юрисдикции государства. Данный принцип нашел свое отражение в ст. 194 Конвенции ООН по морскому праву. Государства должны принимать все меры, которые необходимы для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды из любого источника, а также все меры, направленные на то, чтобы загрязнение, являющееся результатом инцидентов или деятельности под их юрисдикцией или контролем, не распространялось за пределы районов, где они осуществляют суверенные права.

Принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду. Нормативное содержание принципа отражено в ст. 1 Конвенции о запрещении военного

¹ Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 10.11.2023).

² Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Принята резолюцией 51/229 Генеральной Ассамблеи от 21 мая 1997 года 1977 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs.shtml (дата обращения: 10.11.2023).

³ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года./ URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml

⁴ Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды. Принята Конференцией Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 1972 г./ URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml

или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г. Каждое государство обязано не прибегать к военному или любому иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия, в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда любому другому государству-участнику⁵.

В области охраны Мирового океана принято достаточно большое количество международных соглашений. Особое значение имеют международные договоры, направленные на предотвращение загрязнения морской среды из различных видов источников.

Каждый год более 50 тысяч морских судов перевозят более 10 млрд. тонн жизненно важных и пользующихся спросом грузов, включая сырье, топливо, материалы и товары широкого потребления, обеспечивая более 80 процентов мировой торговли, миллионы туристов отправляются в круизы⁶. Все это сохраняет актуальность такой проблемы, как загрязнение моря с судов.

Международно-правовая регламентация охраны морской среды от загрязнения с судов затрагивает следующие вопросы: предотвращению загрязнения; сохранение контроля над загрязнением и ликвидацией загрязнения; возмещение убытков, причиненных загрязнением. Источниками правового регулирования являются Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. (с Протоколом к ней от 1996 г.) и Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., известная под аббревиатурой МАРПОЛ⁷. В настоящее время расширенная, измененная и обновленная конвенция МАРПОЛ является наиболее значимым и всеобъемлющим международным договором в сфере предупреждения загрязнения морской среды и атмосферы с судов в процессе эксплуатации или при авариях. Конвенция содержит шесть приложений. В Приложении I закреплены Правила предотвращения загрязнения нефтью, в Приложении II - Правила предотвращения загрязнения вредными веществами, перевозимые наливом, в Приложении III - Правила предотвращения загрязнения вредными веществами, перевозимыми морем в упаковке, в Приложении IV - Правила предотвращения загрязнения сточными водами с судов, в Приложении V - Правила предотвращения загрязнения мусором с судов, в Приложении VI, которое было дополнительно включено в Конвенцию Международным протоколом от 26 сентября 1997 г., содержатся Правила предотвращения загрязнения атмосферы с

судов.

Конвенция содержит перечень опасных веществ, их допустимую концентрацию в море и в топливе судна, включает описание, порядок транспортировки озоноразрушающих веществ. В конвенции подробно определяется порядок сброса опасных веществ с судна, для этого вводится понятие «специальных зон». В соответствии с Приложением V введен общий запрет на сброс любого мусора с судов, при этом на сброс пластмасс, включая синтетические тросы, синтетические рыболовные сети и пластмассовые мешки для мусора, наложен полный запрет, применяемый в глобальном масштабе.

В положениях Лондонской конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. определяются общие направления работы договаривающихся сторон, содержится перечень опасных для моря веществ, регламентируется деятельность Секретариата – органа, проводящего консультативные и специальные совещания, необходимые для достижения согласия по вопросам предотвращения загрязнения с судов моря между государствами. Большое значение имеет принятый в 1996 г. Протокол об изменении Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г.⁸. В соответствии со ст. 4 Протокола запрещается сброс любых отходов или других материалов, за исключением перечисленных в Приложении 1, а для сброса отходов или других материалов, перечисленных в данном Приложении, требуется разрешение договаривающихся сторон. Доступными для сброса являются, например, извлеченные при дноуглубительных работах материалы; осадки сточных вод; рыбные отходы или материалы, являющиеся результатом операций по промышленной переработке рыбы; инертные геологические материалы неорганического происхождения и др. В ст. 5 Протокола установлен запрет на сжигание в море отходов и других материалов. В ст. 8 установлены исключения в отношении запретов на сброс или сжигание, связанные с обеспечением безопасности человеческой жизни или судов, летательных аппаратов, платформ или других искусственно сооруженных в море конструкций в случае форс-мажорных обстоятельств, вызванных непогодой. Сброс или сжигание в море в данном случае должны осуществляться таким образом, чтобы был сведен к минимуму возможный ущерб жизни людей или жизни в море, о таком сбросе или сжигании в море незамедлительно ставится в известность Международная морская организация. На основании ст. 19 Протокола на данную Организацию возлагается выполнение функций Сек-

⁵ Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду. Рекомендована для рассмотрения, подписания и ратификации всеми государствами резолюцией 31/72 Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1976 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/hostenv.shtml

⁶ Роль Международной морской организации в предотвращении загрязнения Мирового океана, вызванного судами и судоходством. URL: <https://www.un.org/ru/chronicle/article/21833>

⁷ Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (с изменениями на 26 сентября 1997 года). URL: <https://docs.cntd.ru/document/901764502?ysclid=lp0s8dc4wx439478541>

⁸ Протокол 1996 года об изменении Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 года. Принят 7 ноября 1996 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol_sea_waste.shtml

ретариата в отношении Протокола, в соответствии с которыми ИМО один раз в год, если договаривающиеся государства не примут иного решения, созывает совещания, а также передает заинтересованным государствам всех сообщений, полученных Организацией в соответствии с настоящим Протоколом, предоставляет консультативные услуги относительно разработанных в соответствии с Протоколом руководств и процедур, сотрудничает в проведении оценок состояния морской среды и др. Созданный конвенциями механизм достаточно эффективно регулирует вопросы предупреждения загрязнения Мирового океана с судов.

Актуальной проблемой в исследуемой области является проблема загрязнения Мирового океана нефтью. Одним из первых международно-правовых соглашений, регламентирующих данный вопрос, стала Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью, принятая в Лондоне 12 мая 1954 г. В ней введен запрет на слив в море нефти и нефтеводной смеси во всей акватории Мирового океана, за исключением случаев аварийного характера.

Следует отметить, что положениями данной Конвенции не был урегулирован ряд вопросов, связанных со способами возмещения уже причиненного вреда нефтяными разливами. Восполнить данные пробелы была призвана Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью, принятая в Брюсселе 29 ноября 1969 г.⁹. Положения Конвенции впоследствии были изменены Протоколом 1992 г. об изменении Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г.¹⁰. В соответствии с внесенными изменениями конвенция переименована в Международную конвенцию о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г. (Конвенция об ответственности 1992 г.).

Как справедливо отмечают Глибко О.Я., и Лукин А.А со вступлением в силу Конвенции начал действовать в полном объеме унифицированный режим возмещения ущерба, причиненного загрязнением нефтью с судов¹¹. В Конвенции обобщены основные международные принципы определения ущерба природной среде и его возмещения: взаимного оперативного информирования о случаях загрязнений; необходимости полного возмещения причиненного ущерба; солидарной ответственности всех виновных за причиненный ущерб; недопустимости трансграничного ущерба; сотрудничества в целях ликвидации послед-

ствий загрязнения и предотвращения или сведения до минимума ущерба и др. Однако, предусмотренный в Конвенции механизм ограничения ответственности собственника судна посредством создания соответствующих фондов не позволял в полной мере компенсировать причиненный ущерб.

Для решения данной проблемы в 1971 г. в Брюсселе была принята Международная конвенция о создании международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью. В 1992 г. принят Протокол об изменении Международной конвенции о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1971 г.¹². В соответствии с внесенными изменениями Конвенция стала именоваться Международной конвенцией о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 г. (дополнение к Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г.).

В соответствии с положениями ст. 2 Конвенции создается Международный фонд для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 г., призванный обеспечивать компенсацию ущерба от загрязнения в той мере, в какой защита, предоставляемая по Конвенции об ответственности 1992 г., является недостаточной. В соответствии с положениями ст. 4 Конвенции Фонд обязан выплатить компенсацию любому лицу, понесшему ущерб от загрязнения, если такое лицо не могло получить полное и достаточное возмещение ущерба на основании Конвенции об ответственности 1992 г. вследствие того, что Конвенция об ответственности: не предусматривает никакой ответственности за ущерб; или собственник судна, ответственный за ущерб в силу Конвенции об ответственности, несостоятелен в финансовом отношении и не может выполнить полностью свои обязательства, а любое финансовое обеспечение, которое может быть предоставлено на основании Конвенции об ответственности 1992 г., не покрывает этого ущерба или недостаточно для удовлетворения требований о его возмещении; собственник судна считается несостоятельным в финансовом отношении, а финансовое обеспечение – недостаточным; ущерб превышает предел ответственности собственника судна, предусмотренный пунктом 1 Статьи V Конвенции об ответственности 1992 г.

Конвенции об ответственности 1992 г. Международная конвенция о создании международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью совместно образуют двухступенчатый эффективный международно-правовой механизм ответственности

⁹ Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью. Принята в Брюсселе 29.10.1969 г. (с изменениями на 19 ноября 1976 года). URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901624?ysclid=lp2hxenthy98657197> (дата обращения: 14 ноября 2023).

¹⁰ Протокол 1992 г. об изменении Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г. (с изменениями на 1 ноября 2003 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/901760881?ysclid=lp2g17xgeh640354547> (дата обращения: 14.11.2023).

¹¹ Глибко, О.Я. Лукин А.А. Правовые основы возмещения экологического ущерба в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2011. №4 (79). С. 204.

¹² Международная конвенция о создании международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью: заключена в Брюсселе 18 декабря 1971 г. (с изменениями от 27 ноября 1992 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901760506?ysclid=lp2equ0gy4771720143> (дата обращения: 14.11.2023).

и компенсации за ущерб от загрязнения нефтью, который широко применяется на практике.

Одной из актуальных проблем в международном праве является проблема охраны Мирового океана от загрязнения из находящихся на суше источников. Данная проблема обуславливается недостаточностью международно-правового регулирования на универсальном уровне. Заключаемые в этой сфере соглашения, за исключением Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и Монреальских положений по защите морской среды от загрязнения из наземных источников 1985 г., носят региональный характер. Среди них можно выделить: Конвенцию по защите морской среды района Балтийского моря 1974 г., Парижскую конвенцию о предотвращении загрязнения морской среды из наземных источников 1974 г., Афинский протокол о защите Средиземного моря от загрязнения из наземных источников 1980 г. и Лимский протокол о предотвращении загрязнения из наземных источников 1983 г., Рамочную Конвенцию по защите морской среды Каспийского моря 2003 г. В данных региональных соглашениях приводится определение понятия «загрязнение из наземных источников» применительно к морской среде. В ст. 1 Рамочной Конвенции по защите морской среды Каспийского моря 2003 г. закреплено, что под загрязнением из наземных источников следует понимать загрязнение моря из всех видов точечных и рассредоточенных источников, расположенных на суше, вносимое в него водным или воздушным путем, либо непосредственно с побережья, либо в результате любого удаления загрязняющих веществ с суши посредством тоннеля, трубопровода, либо иным путем¹³.

В данных соглашениях, как правило, содержится перечень опасных веществ и материалов, определяются меры по защите, сохранению, восстановлению и рациональному использованию биологических ресурсов, по применению процедур оценки воздействия на окружающую среду любой планируемой деятельности, которая может оказать значительное негативное воздействие на морскую среду, а также закрепляется обязанность государств сотрудничества по вопросам обеспечения охраны и защиты Мирового океана от загрязнения.

При отсутствии на универсальном уровне специального соглашения особое значение имеет Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Положения Конвенции носят общий характер. Так в ст. 194 закреплено, что государства в соответствии со своими возможностями индивидуально или, в зависимости от обстоятельств, совместно принимают все меры, которые необходимы для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды из любого источника, используя для этой цели

наилучшие практически применимые средства, имеющиеся в их распоряжении, и стремятся согласовать свою политику в этом отношении. Принимаемые меры относятся ко всем источникам загрязнения морской среды. Эти меры включают, наряду с другими, меры, направленные на уменьшение в максимально возможной степени выброса токсичных, вредных или ядовитых веществ, в особенности стойких, из находящихся на суше источников, из атмосферы или через нее, или путем захоронения.

Следует отметить, что регулирование вопросов предотвращения загрязнения Мирового океана от наземных источников во многом зависят от национального законодательства и политики государств, однако принятие на универсальном уровне специального соглашения позволило бы унифицировать понятийный аппарат, определить направления сотрудничества государств, выработать консультативные и координационные механизмы, что, в конечном счете, способствовало бы повышению эффективности принимаемых мер в данной сфере.

Международное право в силу своей специфики развивается не столь динамично как национальное законодательство, иногда проходит не одно десятилетие, чтобы актуальные и значимые для международного сообщества вопросы нашли свое разрешение в международных договорах.

3 мая 2022 г. для Российской Федерации вступила в силу Найробийская международная конвенция об удалении затонувших судов, принятая 18 мая 2007 года¹⁴. Целью конвенции является согласование правил удаления затонувших судов. Согласно данному договору, зарегистрированный собственник судна обязан не только информировать государство, чьи интересы затронуты, о факте гибели судна и опасности его груза, но и нести бремя ответственности за удаление судна. Сфера применения данной конвенции – исключительная экономическая зона, однако в конвенции предусмотрено право государств расширить сферу ее применения. В Федеральном законе от 06.12.2021 № 395-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Найробийской международной конвенции об удалении затонувших судов 2007 г.» Российская Федерация распространила применение требований конвенции на затонувшие суда, находящиеся в пределах территории Российской Федерации, включая территориальное море¹⁵. В договоре проводится различие между двумя типами затонувших судов: представляющими опасность для судоходства и представляющими опасность для окружающей среды. Конвенция является первым международным документом, в котором предусмотрена ответственность, обязательное страхование и прямые действия в отношении затонувших судов. По состо-

¹³ Рамочная Конвенция по защите морской среды Каспийского моря от 4 ноября 2003 г./ URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=2&nd=203005756&collection=1&ysclid=lp2oierhj2455207644 (дата обращения: 15.11.2003).

¹⁴ Найробийская международная конвенция об удалении затонувших судов. Принята Международной конференцией ООН в Найроби 18.05.2007г. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 16.11.2022).

¹⁵ Федеральный закон от 6 декабря 2021 г. N 395-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Найробийской международной конвенции об удалении затонувших судов 2007 года». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112060040?ysclid=lp2t38m23r691072789> (дата обращения 16.11.2023).

анию на 8 июня 2021 г. данную конвенцию ратифицировали 57 государств. Конвенция применяется ко всем морским судам любого типа или размера, включая стационарные или плавучие платформы, за исключением случаев, когда такие платформы занимают разведкой, разработкой или добычей минеральных ресурсов морского дна. Однако, Конвенция не применяется к военным кораблям и судам, находящимся в государственной собственности или эксплуатируемых государством.

Проблема затонувших судов в Российской Федерации стоит достаточно остро. Наиболее тяжелая ситуация сложилась на Дальнем Востоке, где затоплено более 500 судов. Следует отметить, что эта проблема обсуждалась не один год. Закономерным является вопрос о том, сможет ли Конвенция помочь решить уже существующую проблему.

В ст. 28 Венской Конвенции о праве международных договоров закреплено что, если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то положения договора не обязательны для участника договора в отношении любого действия или факта, которые имели место до даты вступления договора в силу для указанного участника, или в отношении любой ситуации, которая перестала существовать до этой даты¹⁶.

Найробийская Конвенция не содержит нормы об обратной силе. Ни один из актов, связанных с Найробийской конвенцией, не отвечает на данный вопрос. По общему правилу Конвенция не должна иметь обратной силы в части привлечения собственника судна к возмещению расходов по случаям, произошедшим до принятия конвенции. Однако, представляется, что вопрос установления обратной силы в зависимости от опасности последствий кораблекрушения может встать на практике и будет неоднократно обсуждаться в науке.

Сроки исковой давности, в течение которых возможно реализовать право на возмещение расходов, установлены в ст. 13 Конвенции. Если иск не будет предъявлен в течение трех лет со дня, когда была определена опасность, либо после 6 лет со дня самой морской аварии, то права на возмещение расходов будут погашены.

В современном мире на состояние Мирового океана влияют процессы, напрямую не связанные с его эксплуатацией. Мировой океан поглощает более 90% излишков тепла, связанных с глобальным потеплением и около 30% углекислого газа, который выбрасывают промышленные предприятия, автомобили и другие источники загрязнения. На протяжении 50 лет было принято большое количество международных актов, которые так или иначе регулируют отношения, связанные с защитой Мирового океана и предотвращением глобального потепления.

Одним из основополагающих мероприятий, посвященных проблемам климата, стала Конференция

ООН по проблемам окружающей человека среды, проходившая в Стокгольме с 5 по 16 июня 1972 года. В ходе данной конференции была принята Декларация по проблемам окружающей человека среды, установившая 26 принципов сохранения окружающей среды. Принцип 6 гласит: введение в окружающую среду токсических веществ или других веществ и выброс тепла в таких количествах или концентрациях, которые превышают способность окружающей среды обезвреживать их, должны быть прекращены, с тем, чтобы это не наносило серьезного или непоправимого ущерба экосистемам. Принцип 7 закрепляет: государства принимают все возможные меры для предотвращения загрязнения морей веществами, которые могут поставить под угрозу здоровье человека, нанести вред живым ресурсам и морским видам, нанести ущерб удобствам или создать препятствия для других законных видов использования морей¹⁷.

Большое значение имеют также Конференции сторон Рамочной Конвенции ООН об изменении климата 1992 г. Конференции сторон - крупнейшие и наиболее важные ежегодные встречи, на которых обсуждается состояние климата на планете. Начало процессу было положено в 1992 году, когда ООН организовало «Саммит Земли» в Рио-де-Жанейро (Бразилия), на котором и была принята Рамочная конвенция, а также создан координационный орган - Секретариат ООН по климату. С 1994 года, когда Конвенция вступила в силу, ООН ежегодно собирает почти все страны мира на глобальные климатические саммиты. Наиболее значимыми являются встречи, проведенные в 1997 году в Японии и в 2015 году во Франции, когда были подписаны соответственно Киотский протокол и Парижское соглашение по климату. Основная цель Киотского протокола (Россия участвует, в отличие от ряда крупных стран, например, США, которые не ратифицировали Протокол) - сокращение выбросов парниковых газов в атмосферу Земли для противодействия глобальному потеплению. В Протоколе закрепляется принцип общей, но дифференцированной ответственности, в зависимости от уровня экономического развития. Для каждой страны устанавливается квота на выбросы парниковых газов. Парижское соглашение (Россия участвует) принято взамен Киотскому протоколу и регулирует меры по снижению углекислого газа в атмосфере с 2020 года.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что проблема охраны Мирового океана в международном праве является многоаспектной. К настоящему времени принято достаточно большое количество договоров и иных актов, регулирующих различные вопросы охраны Мирового океана. Заключенные универсальные и региональные соглашения являются составной частью единой системы международно-

¹⁶ Венская конвенция о праве международных договоров. Принята 23 мая 1969 года/ URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (дата обращения: 16.11.2023).

¹⁷ Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды. Принята Конференцией Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 1972 г./ URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declaratenv.shtml (дата обращения: 17.11.2023).

правового регулирования охраны и защиты Мирового океана от загрязнения. Созданы механизмы контроля и координации деятельности государств. Большую роль в вопросах охраны Мирового океана играет Организация Объединенных Наций и создаваемые под ее эгидой специализированные учреждения и органы. Вопросы охраны Мирового океана являются

предметом постоянного обсуждения на различных международных конференциях. В то же время, необходимо отметить, что в международном праве в исследуемой области есть и определенные пробелы, которые могут быть восполнены только путем целенаправленного и добросовестного сотрудничества государств.

Библиографический список

1. Глибко О.Я., Лукин А.А. Правовые основы возмещения экологического ущерба в Российской Федерации // Российский юридический журнал. - 2011. - №4 (79). –С. 201 – 210.

Рецензент: Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

СКУРАТОВ ИВАН ВИКТОРОВИЧ

кандидат исторических наук, доцент кафедры теории государства и права
Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
460000, Оренбург, ул. Комсомольская, 50, oIVSkuratov@msal.ru

ПРОБЛЕМЫ ПЕРИФЕРИЙНОГО ЛИБЕРАЛЬНОГО КАПИТАЛИЗМА В РОССИИ

SKURATOV IVAN VIKTOROVICH

candidate of historical sciences, associate professor of the Department of theory
of state and law of Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named
after O.E. Kutafin (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,
oIVSkuratov@msal.ru

PROBLEMS OF PERIPHERAL LIBERAL CAPITALISM IN RUSSIA

Аннотация. Автор рассматривает кризис либерального периферийного капитализма в России через проблему отсутствия защиты граждан от нападений собак. В рамках исследования проведен анализ советского и зарубежного опыта работы органов власти в данном направлении, содержания законодательной базы. Выявлены спорные моменты в правоприменительной деятельности. Проводится сравнительный анализ правовых положений Федерального закона «Об ответственном обращении с животными» от 27.12.2018 N 498-ФЗ в старой и в новой редакциях с Конституцией РФ 1993 года.

Ключевые слова: кризис либерального периферийного капитализма, отсутствие защиты граждан от нападения собак, Федеральный закон N 498-ФЗ, Конституция РФ 1993 года.

Review. The author examines the crisis of liberal peripheral capitalism in Russia through the problem of the lack of protection of citizens from dog attacks. Within the framework of the study, the analysis of the Soviet and foreign experience of the authorities in this direction, the maintenance of the legislative framework was carried out. Controversial points in law enforcement activity have been identified. A comparative analysis of the legal provisions of the Federal Law «On Responsible Treatment of Animals» dated 27.12.2018 N 498-FZ in the old and new versions with the Constitution of the Russian Federation of 1993 is carried out.

Keywords: the crisis of liberal peripheral capitalism, the lack of protection of citizens from dog attacks, Federal Law No. 498-FZ, the Constitution of the Russian Federation of 1993.

В последние три десятилетия в российском правовом порядке наблюдаются явления возрождения разного рода архаики: развитые правовые формы, частично сложившиеся еще в советский период, частично формально введенные в действие уже после 1991 г., замещаются, вытесняются разного рода архаическими правовыми формами¹. Речь во всех случаях идет о возврате к, казалось бы, навсегда ушедшим в прошлое нормам, социальным практикам, институтам и формам сознания. В большинстве случаев архаизация рассматривается как негативное явление, регресс, как симптом социального неблагополучия или даже кризиса, хотя некоторые авторы предпринимают попытки обосновать нормальность возрождения архаики с позиций «мультикультурализма» и культурного релятивизма². Продуктивное использование понятия архаизации права, правового порядка невозможно без уяснения фундаментальной закономерности, которая так или иначе определяет развитие всех современных обществ, государств и правовых систем: в результате так называемой глобализации,

то есть формирования единого мирового капиталистического рынка, в современном мире сформировалось глобальное классовое общество и два совершенно разных с точки зрения правовой определенности и развитости правовой формы, но неразрывно связанных между собой правовых мира — мир «классического» западного капитализма (ортокапитализма) и мир периферийного капитализма (паракапитализма), который в свою очередь состоит из зависимой и независимой капиталистической периферии. Если применительно к первому миру худо-бедно можно говорить о существовании хотя бы формального «правового государства», то применительно ко второму — о правовом произволе, который возводится в норму, а также о своеобразной архаичности и архаизации права и правового порядка³.

Ярким доказательством кризиса либерального периферийного капитализма в России выступают проблемы в сфере защиты граждан от диких собак. Подчеркнем, что подобные проблемы существуют только в странах колониального типа. Так, в Индии

¹ Соломко З.В. Правовое государство vs архаизация права (к вопросу о специфике правовой формы зависимого периферийного капитализма) // Право и политика. 2020. № 11. С. 3-17.

² Соломко З. В. Там же.

³ Соломко З. В. Там же.

запрещено убивать диких собак. С 1996 года программа ОСВВ (отлов-стерилизация-вакцинация-возврат), получила государственную поддержку и по рекомендации ВОЗ⁴ для стран третьего мира методика «отлов — стерилизация — возвращение на прежнее место обитания» была запущена в Индии⁵, финансируемая за счёт зарубежных организаций и частично за счёт государства. В итоге в Индии только в период с 1994-2015 год от бешенства погибало каждый год двадцать тысяч человек⁶. По данным ВОЗ 99% людей, погибших от бешенства, заражаются от собак⁷. Бешенство - острая вирусная болезнь животных и человека, характеризующаяся абсолютной летальностью. Резервуаром и главными источниками возбудителя бешенства являются дикие хищники, собаки и кошки. Сейчас в Индии насчитывается более 30 миллионов диких собак!

А вот в странах-доминионах (США, Канада, Европа) диких собак усыпляют, поэтому их там нет. Поэтому там нет смертей от заражения вирусом бешенства, т.к. нет переносчиков вируса. В России только за ноябрь 2023 года в стране зафиксировали 82 случая бешенства животных. Об этом сообщили в Федеральном центре охраны здоровья животных⁸.

К чему же эта забота о диких собаках привело в Индии?

В марте 2021 года, власти одного из самых богатых городов Индии, в Верховном суде страны, сделали яркое заявление: нападения собак в городе Мумбаи убили за 20 лет больше людей, чем за два смертоносных теракта: серийные взрывы 1993 года и нападение 26/11 в 2008 году⁹. Как же к этому отнеслись индусы? После того, как в деревне Казипур (Индия, штат Уттар-Прадеш) в 2013 году бродячие собаки загрызли насмерть двоих детей, жители нескольких поселков поднялись на стихийную борьбу с собаками. Уже в первые дни «восстания» убито более пяти тысяч собак¹⁰.

Центр правовой зоозащиты делает вывод - «бунт индийского населения подтверждает лживость заявлений лоббистов проведения программ ОСВВ (отлов-стерилизация-вакцинация-возврат), о том, что в государствах, где население «терпимо» относится к свободному обитанию бродячих собак, то есть в странах третьего мира, якобы можно стерилизовать бездомных собак и выпустить их обратно на улицы (а

точнее отмывать деньги на этих псевдодогманных программах)¹¹».

Зато в странах доминионах совершенно другая ситуация!

Великобритания. Выпуск животных на улицу запрещен, любая безнадзорная собака отлавливается и помещается в приют на срок не более семи дней (дней – не недель, не месяцев, не лет и, тем более, не пожизненно). При этом собаки опасных пород усыпляются сразу. Частные приюты могут держать собак сколько пожелают, но государственные – нет. Никакого ОСВ.

Германия. На данный момент на улицах Германии нет собак, нахождение на улице собаки безнадзорной – недопустимо. На сегодняшний день уже принят запрет на эвтаназию (но не агрессивных животных). Но на момент его принятия в Германии не осталось бездомных собак. Так что госприютов, в сочетании с чрезвычайно жесткими правилами владения животными вполне хватает, до этого животные содержались только 28 дней. ОСВ не применялось ни дня.

США. Безвозвратный отлов, абсолютное большинство приютов осуществляет эвтаназию агрессивных и невостребованных животных.

Израиль. Безвозвратный отлов, невостребованных собак по истечении определенного времени усыпляют.

Франция. Безвозвратный отлов, невостребованных собак усыпляют.

Все страны доминионы, где проблема бродячих животных решена, в качестве самого первого этапа борьбы использовали массовую утилизацию. И только потом, когда остались только домашние собаки, началось смягчение норм до короткой передержки перед усыплением.

В Японии действует безвозвратный отлов для безнадзорных собак, невостребованное животное усыпляется через 14 дней после поимки¹².

В России ещё в январе 2017 года Верховный суд Российской Федерации принял решение об отказе от практики обратного выпуска в «прежнюю среду обитания» стерилизованных бродячих собак. Такое постановление судом было вынесено по иску гражданка из Ростова-на-Дону, по мнению которого, свободно обитающие бездомные собаки - потенциальные разносчики опасных инфекций, а также представляют угрозу для общественной безопасности. Суд

⁴ Стерилизация бездомных животных. Википедия. [Электронный ресурс]. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Стерилизация_бездомных_животных#Позиция_ВОЗ_по_применению_ОСВВ_в_азиатских_странах (дата обращения: 29.10.2023).

⁵ Animal Birth Control Programme on 24th January'08 by JBF(INDIA) | World Veterinary Association. [Электронный ресурс]. URL: <https://web.archive.org/web/20100713184506/http://www.worldvet.org/node/4070> (дата обращения: 29.10.2023).

⁶ Горман Д. Ежегодно от бешенства умирают десятки тысяч. // New York Times. 2019. 23 июля. Страница D1. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nytimes.com/2019/07/22/science/rabies-dogs-india.html> (дата обращения: 29.10.2023).

⁷ Ильинская С. Бездомные животные и санитарно-эпидемиологическая обстановка. Центр правовой зоозащиты. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.animalsprotectiontribune.ru/tem7.html> (дата обращения: 29.10.2023).

⁸ В ноябре в России зафиксировано 82 случая бешенства. [Электронный ресурс]. URL: <https://arria.ru/press-sluzhba/news/-v-pouyabre-v-rossii-zafiksirovano-82-sluchaya-beshenstva/> (дата обращения: 04.12.2023).

⁹ Бисвас С. Бродячие собаки Индии убивают больше людей, чем теракты? // Eastern Eye. 2016. 06 мая. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eastereye.biz/indias-stray-dogs-kill-people-terror-attacks/> (дата обращения: 29.10.2023).

¹⁰ Ильинская С. Жители индийского поселка взбунтовались против засилья собачьих стай и бездействия властей. Центр правовой зоозащиты. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.animalsprotectiontribune.ru/3033.html> (дата обращения: 29.10.2023).

¹¹ Там же.

¹² Токугава Цунаёси. Википедия. [Электронный ресурс]. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Токугава_Цунаёси (дата обращения: 29.10.2023).

решил, что безнадзорные хищные животные, обитая без контроля ответственного хозяина, являются причиной нарушения права граждан на здоровую окружающую среду. 9 октября 2018 года городской суд Санкт-Петербурга по иску местной жительницы опять запретил возврат на улицу бродячих собак после стерилизации. 27 марта 2019 года Верховный суд РФ оставил без изменений решение суда Санкт-Петербурга, запретившего выпускать в городскую среду стерилизованных бродячих собак для безнадзорного обитания.

Несмотря на это в декабре 2018 года Государственная дума РФ приняла Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными» от 27.12.2018 N 498-ФЗ, согласно которому единственным способом обращения с безнадзорными собаками стала лишь стерилизация, вакцинация и последующее возвращение в «прежнюю среду обитания», то есть на улицы городов и поселков. Собаки с нечитаемыми и не снимаемыми бирками не подлежат отлову совсем, даже после нападений на граждан, любое неагрессивное животное сразу после стерилизации должно быть выпущено из приютов в городскую среду¹³. Закон был одобрен Советом Федерации и 27 декабря 2018 года подписан Президентом РФ. Проводить ОСВВ, согласно этому закону, начали с 2020 года.

Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными» от 27.12.2018 N 498-ФЗ был принят без учёта мнения специалистов, что дикие собаки — это «синантропный (использующий человека) хищник инвазивного (паразитного) вида, подвид волка, которому природой кормовой базы не предусмотрено»¹⁴. У бродячих собак нет естественных врагов, регулированием их популяции должен заниматься человек. Поэтому стайные дикие собаки, если их численность не регулировать, уничтожают полезных диких животных, в том числе и краснокнижных т.е. государственную собственность.

Давайте пройдемся по пунктам Федерального закона «Об ответственном обращении с животными» от 27.12.2018 N 498-ФЗ.

Смысл данного закона определяется в первом пункте первой статьи — «в целях защиты животных», а затем дополнительные задачи «укрепления нравственности, соблюдения принципов гуманности, обес-

печения безопасности»¹⁵. Безопасность граждан упоминается в 4-ю очередь. При этом закон нарушает права людей на безопасную среду обитания и противоречит ст. 42 Конституции РФ. Бродячие собаки относятся к особо опасным факторам, способным негативно повлиять на жизнь и здоровье граждан. К таким факторам относятся распространение бешенства, покусы, травмы и убийство людей через загрызание. В соответствии с Конституцией РФ и законом 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», каждому гражданину гарантируется безопасная окружающая среда. В реализацию этих гарантий закон 52-ФЗ предусматривает утверждение федеральных санитарных правил, которые не могут обсуждаться на уровне субъекта (в том числе в форме референдумов) и их исполнение обязательно на всей территории России. До 2010 года в Санитарных правилах (3.1. Профилактика инфекционных болезней. Профилактика и борьба с заразными болезнями, общими для человека и животных. 13. Бешенство. Санитарные правила СП 3.1.096-96. Ветеринарные правила ВП 13.3.1103-96) предусматривался обязательный отлов безнадзорных животных в населенных пунктах и их отстрел на природных территориях¹⁶. Но в 2018 году Закон 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными» разрешил свободное обитание безнадзорных животных на улице, отменив эти санитарные правила¹⁷.

В редакции закона №498 до 24.07.2023 ст. 3, п. 2 определяла, что такое «обращение с животным» — это отлов животных без владельцев, их содержание, включающее лечение, стерилизацию и вакцинацию, и возврат на прежние места обитания — на улицу только в соответствии с «настоящим федеральным законом», то есть с 498-ФЗ¹⁸. В редакции данного закона от 24.07.2023 в п. 2 ст. 3 уже идёт речь только об мероприятиях по «отлову животных без владельцев, в том числе их транспортировку, и (или) иных мероприятий, предусмотренных законодательством в области обращения с животными»¹⁹. Законодатель заменил формулировку с «настоящим федеральным законом» на «законодательство в области обращения с животными», подчеркнув, что законы субъектов федерации — это тоже «законодательство», и не следует руководствоваться нормами федерального закона.

¹³ Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 27.12.2018 N 498-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314646/ (дата обращения: 09.11.2023).

¹⁴ Макенов М.Т. Экологическая характеристика популяций синантропных собак-парий. Дисс. на соиск. уч. ст. кандидата биологических наук. Омск, 2007.

¹⁵ Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 27.12.2018 N 498-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314646/ (дата обращения: 09.11.2023).

¹⁶ Ильинская С.О. Диверсии в российском законодательстве, совершенной с целью проведения коррупционных схем под видом «Программ гуманного регулирования численности бездомных животных». Центр правовой зоозащиты. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.animalsprotectiontribune.ru/diversia.html> (дата обращения: 29.10.2023).

¹⁷ Ильинская С. Почему тему бродячих собак никто не имеет права выносить на референдум?? [Электронный ресурс]. URL: https://vk.com/wall179255962_9033 (дата обращения: 29.10.2023).

¹⁸ Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 27.12.2018 N 498-ФЗ (Редакция от 27.12.2018). [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/documents/2018/12/29/fz-498-dok.html> (Дата просмотра 09.11.2023).

¹⁹ Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 27.12.2018 N 498-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314646/ (дата обращения: 09.11.2023).

В новой редакции от 24.07.2023 ст. 18 в пункте 1 поясняет эти действия по подпунктам: 1) отлов животных без владельцев, в том числе их транспортировку и немедленную передачу в приюты для животных; 2) содержание животных без владельцев в приютах для животных для вакцинации и стерилизации; 3) возврат потерявшихся животных их владельцам, а также поиск новых владельцев поступившим в приюты для животных животным без владельцев; 4) возврат животных без владельцев, не проявляющих немотивированной агрессивности, на прежние места их обитания после проведения мероприятий после вакцинации и стерилизации²⁰.

Подпункт 1 пункта 2 статьи 18 подчеркивает, что «стерилизованные животные без владельцев, имеющие не снимаемые или несмываемые метки, отлову не подлежат, за исключением животных без владельцев, проявляющих немотивированную агрессивность в отношении других животных или человека»²¹.

В Москве подобная программа проводилась с 1998 по 2009 годы, пока не была прекращена из-за неэффективности, угрозы санитарному благополучию населения (вспышек бешенства), уничтожения дикой краснокнижной фауны городских парков стерилизованными безнадзорными собаками и ряда скандалов, связанных с хищением средств. Сейчас в Москве только безвозвратный отлов и пожизненное кормление собак в приютах за громадные деньги!

А что же предусмотрено в отношении агрессивных собак нападающих на людей? Статья 18 в пунктах 8 и 9 предлагает предотвращать причинения животными без владельцев вреда жизни или здоровью граждан в соответствии с методическими указаниями, которые утверждаются Правительством Российской Федерации. Но в самих методических указаниях только одна мера – помещение собак, убивших или покусавших человека в приют²²! (А если гражданин убьет собаку, защищая своего ребенка, то за это дадут от 1 года до 5 лет лишения свободы²³). Но! В новой редакции от 24.07.2023 пункты 8 и 9 дополнили припиской «если иное не установлено законодательными актами субъектов Российской Федерации». То есть региональные власти могут игнорировать Методические указания по работе с животными без владельца, изданными Правительством РФ.

Важно подчеркнуть, что все мероприятия частей 1,2,5,6,7 статьи 18 исполняются так, как требует это-

го 498-ФЗ, если иное не предусмотрено региональным законом. Это говорит о том, что региональный законодатель вправе принять свои нормы.

Глава 2 рассматриваемого 498 закона распределяет полномочия между федеральными, региональными и местными властями. И это распределение выглядит как перекладывание ответственности на местные власти и граждан. Федеральная власть оставляет за собой только утверждение методических указаний по организации деятельности приютов и деятельности по обращению с животными без владельцев.

Очень интересные формулировки в статье 7 пункте 2 данного 498 закона. По ней органы власти субъектов вправе создавать приюты для животных и обеспечивать их функционирование на территории соответствующего субъекта Российской Федерации²⁴. Право есть, а обязанность не установлена. А если нет обязанности - нет и федеральных средств на эти расходы! 8 мая 2023 года представители Российского экологического движения обратились в Госдуму, с информацией о том, из текста закона при его принятии были специально убрана значимая информация о необходимых для его реализации средствах. Общий объем бюджетных трат на диких псов во исполнение закона должен составлять 275(!) миллиардов рублей, и около 40 миллиардов рублей на ежегодное содержание диких собак²⁵. Если урезать всю социалку, медицину, сократить расходы на оборону - то вполне хватит на пожизненное содержание всех бродячих собак страны. При рассмотрении закона депутаты предыдущих созывов пренебрегли мнением экспертов и ради прохождения закона убрали столь значимые цифры из текста при его принятии. «После принятия закона муниципальные и региональные власти оказались в ситуации, когда нет достаточных средств для его реализации, но ответственность за жизнь животных в случае отлова ложится полностью на них», – добавил исполнительный директор Российского экологического движения Э. Раулмухамедов²⁶.

Статья 10 рассматриваемого 498 закона описывает, как нужно обеспечивать защиту людей от угрозы, которую их здоровью и жизни могут причинить животные. Про безнадзорных животных тут нет ни слова - только о запрете на содержание животных из специального перечня, а ещё о запрете натравливания

²⁰ Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 27.12.2018 N 498-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314646/ (дата обращения: 09.11.2023).

²¹ Там же.

²² Методические указания по предотвращению причинения животными без владельцев вреда жизни или здоровью граждан утверждаются Правительством Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2022 г. № 1980 [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/144196/>

²³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.10.2023) Статья 245. Жестокое обращение с животными. [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/

²⁴ Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 27.12.2018 N 498-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314646/

²⁵ Должны признать ошибки: Госдуму призвали доработать закон об ответственном обращении с животными. [Электронный ресурс]. URL: <https://fedpress.ru/news/77/society/3240009> (дата обращения: 29.10.2023).

²⁶ Там же.

животных на людей²⁷. А кто и как будет защищать граждан государства от диких собак? Ведь звери свободно бегают стаями и могут набрасываются на людей, когда им вздумается! Одним из ярким примеров отсутствия защиты от нападений собак является случай в январе 2022 года в селе Домна Забайкальского края. 7-летняя Марина Гонорская, дочь Героя России, шла домой после школы и на нее напала стая диких собак. Звери растерзали ребёнка, что привело к мучительной гибели девочки.

Российская Федерация с 2011 года упразднила ведение статистики по гибели людей от нападения собак²⁸. Как объяснил Центру правовой зоозащиты в своем ответе Росстат, разработка причин смерти осуществляется этой организацией только на основании Международной статистической классификации болезней и проблем, связанных со здоровьем (X пересмотр Всемирной Организации Здравоохранения 1989 г.). Согласно этой классификации, в класс «Внешние причины заболеваемости и смертности» входит подборка с кодом W54 – «Укус или удар, нанесенный собакой». Однако с 2011 года разработка умерших по причинам смерти, начинает вестись по краткой номенклатуре причин смерти, основанной на Международной статистической классификации болезней, травм и причин смерти X пересмотра, где код W54 «Укус или удар, нанесенный собакой» входит в группировку «Прочие несчастные случаи». В официальном ответе Росстата Центру правовой зоозащиты сказано, что с 2011 года выделить код W54 отдельно не представляется возможным²⁹. С 2019 года, с момента принятия 498 закона, уже и Роспотребнадзор закрыл цифры о нападениях собак, и подменил их цифрами об укусах и ослонениях всех животных! Но на сайтах региональных подразделений Роспотребнадзора информацию по бешенству не закрыли.

Поэтому журналист У. Скойбеда нашла шокирующие цифры. «Вот, например, управление по Ростовской области пишет: «Количество лиц, обратившихся в лечебно-профилактические организации с укусами животных за 6 месяцев 2022 года – 5852 человека, в том числе от укусов собак пострадали 4354 человека, что выше уровня среднемноголетнего показателя в два раза»³⁰.

Такая же картина в каждом регионе. Волгоградс-

кая область: обращений в медучреждения по поводу укусов и ослонений в 2022 году стало больше на треть!³¹

После принятия 498 закона ежегодно по поводу укусов животных к врачам стало обращаться около 400 тысяч россиян, из них порядка 250 – 300 тысяч нуждаются в проведении специфического антирабического лечения. Так, по поводу укусов, ослонения и оцарапывания животными за 2022 год в медицинские организации обратилось более 330 тыс. человек (225,93 на 100 тыс. населения), в 2021 – более 333 тыс. (226,91 на 100 тыс. населения). Из них укусы собаками составили в 2022 году – более 227 тыс. (155,35 на 100 тыс. населения) и составили 68,8%, в 2021 году более 228 тыс. случаев (155,47 на 100 тыс. населения), составили 68,4%³².

Таким образом, Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными» от 27.12.2018 (N 498-ФЗ) нарушает основополагающие права граждан. Так статья 2 Конституция России закрепляет, что «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства».

По статье 45 Конституции РФ государство должно защищать законные права и интересы граждан России и подчеркнуть, что псовые хищники не являются ими. А вот «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими».

Светлана Ильинская, Президент Центра правовой зоозащиты, пишет: «У ОСБВ вообще нет ни одного доказанного аргумента. Вместо гуманности - жестокость к животным, погибающим от болезней, голода и холода на улице и садистское истребление собаками фауны и кошек, а вместо эффективности - заведомо неработающая схема ОСБВ, требующая бесконечного выбрасывания государственных денег на ветер. Мы издали две книги, несколько научных работ с полным юридическим и биологическим обоснованием недопустимости проведения ОСБВ. Все эти аргументы многократно направлялись Президенту, абсолютно всем депутатам ГД и во все профильные органы власти»³³.

Всего за три года действия Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными» от 27.12.2018 N 498-ФЗ достиг следующих результатов:

²⁷ Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 27.12.2018 N 498-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314646/ (дата обращения: 09.11.2023).

²⁸ Ильинская С. За 11 лет в России собаки загрызли 391 человека. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.animalsprotectiontribune.ru/nnnn650.html> (дата обращения: 29.10.2023).

²⁹ О диверсии в российском законодательстве, совершенной с целью проведения коррупционных схем под видом «Программ гуманного регулирования численности бездомных животных». Центр правовой зоозащиты. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.animalsprotectiontribune.ru/diversia.html> (дата обращения: 29.10.2023).

³⁰ Скойбеда У. Собаки заживо грызут людей и разносят паразитарный рак. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kp.ru/daily/27514/4777108/> (дата обращения: 29.10.2023).

³¹ Скойбеда У. Собаки заживо грызут людей и разносят паразитарный рак. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kp.ru/daily/27514/4777108/> (дата обращения: 29.10.2023).

³² Роспотребнадзор напоминает о профилактике бешенства. [Электронный ресурс]. URL: https://www.rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=24044#:~:text=Ежегодно%20в%20Российской%20Федерации%20по,гидрофобии%20среди%20населения%20Российской%20Федерации (Дата просмотра 09.11.2023).

³³ Ильинская С. Решения проблемы бездомных животных в России не будет. [Электронный ресурс]. URL: https://vk.com/wall179255962_9034 (дата обращения: 29.10.2023).

1. Вызвал нарастающую конфронтацию в обществе и ненависть к государственной власти (Это ярко доказали события в Оренбурге после убийства псовыми хищниками 9-летнего ребенка на Пасху 16 апреля 2023 года, который только в 2023 году стал тринадцатой жертвой собак);

2. Сделал невыносимыми условия жизни людей из-за постоянных нападений псовых хищников, покусов (после которых надо обязательно делать вакцину от бешенства, а её во многих регионах часто нет!) и распространения собаками опасных инфекции помимо бешенства. Унижено достоинство людей;

3. Миллиарды из бюджета уходят на сизифов труд;

4. «Процветают интернет-мошенники, которые, под видом помощи бездомным животным, зарабатывают огромные деньги на сборе пожертвований без отчёта о применении средств. Для завлечения платежеспособного населения они используют больных и травмированных животных»³⁴.

5. Идет массированная манипуляция общественным мнением. Манипуляция основана на подмене истинных причин событий мнимыми, дезориентирующими объект в нужном для манипулятора направлении. Например, «убийство бездомной собаки». Казалось бы, что тут такого? Но это уже ложь. Убийство – это насильственное лишение жизни человека. Только человека. Точка! Ни забой скота, ни контроль численности промысловых видов путем выдачи охотничьих лицензий, ни контроль численности бродячих животных отстрелом или усыплением не является убийством. Убийство – это термин только про человека. Через расчеловечивание человека очеловечиваются звери, наделяясь при этом, «правами» Человека! Понятие «убийство» (умышленное причинение смерти человеку согласно ст. 105 УК РФ) и заповедь из Библии «не убий», применяют в отношении животных, тем самым ставя ценность жизни зверей выше жизни людей.

Нигде в Библии мы не найдём запрет на умерщвление животных и нигде это не называется грехом. Запрета на убийство животного в Библии нет вообще. Животное, которое принадлежит человеку, в Библии имеет права вещи: «О всякой вещи спорной, о воле, об осле, об овце, об одежде, о всякой вещи потерянной, о которой кто-нибудь скажет, что она его, дело обоих должно быть доведено до судей» (Исх, 22:9)³⁵, не указано имеет ли какие права животное, не имеющее хозяина. «Кто убьет скотину, должен заплатить за нее; а кто убьет человека, того должно предать смерти» (Левит, 24:21)³⁶.

Только четыре страны пользуются ОСВВ - Ин-

дия, Турция, Украина и Россия! В цивилизованных странах только безвозвратный отлов. В Румынии опыт ОСВВ был отменен парламентом после того, как стая стерилизованных собак с бирками загрызла в парке 4 летнего мальчика на глазах родителей³⁷.

Центр правовой зоозащиты неоднократно направлял Президенту РФ, председателю Правительства РФ, Генеральному прокурору РФ, председателю Следственного комитета РФ, руководителю Роспотребнадзора РФ и в другие органы власти следующие предложения:

1. Вернуть в Санитарные правила требования обязательного изъятия безнадзорных животных со всех территорий путем их отлова, отстрела или при помощи усыпляющих препаратов летального действия, в зависимости от обстоятельств. В случае отлова, животное должно помещаться в специальные пункты передержки для поиска хозяина. Если животное в течении 14 дней окажется невостребованным частными лицами или организациями, то оно подлежит эвтаназии. Данная методика может быть описана и в других правовых актах. Но, так как Санитарные правила должны устанавливать требования к защите граждан от всех негативных факторов, то в них должно, как минимум, содержаться требование обязательного изъятия безнадзорных животных из окружающей среды.

2. Разработать федеральный нормативно-правовой акт, устанавливающий обязательную всеобщую регистрацию домашних животных с их чипированием.

3. В ст.ст. 230 и 232 ГК заменить срок временного содержания задержанных домашних животных для поиска хозяина на 2 недели.

4. Вернуть в «Федеральный классификатор обязательных услуг населению» услугу «Отлов (изъятие) безнадзорных животных».

5. Убрать из ФЗ № 184 требование платить взносы за разрешение на отлов (изъятие) безнадзорных животных.

6. Вернуть в Правила охоты РФ раздел «Регулирование численности животных, наносящих ущерб охотничьему хозяйству», разрешающий охотникам отстреливать бродячих собак и кошек в течении всего года.

7. Восстановить обязательные егерские службы на всей природной территории РФ.

8. Восстановить ведение статистического учета смертельных случаев в результате нападения собак в России³⁸.

16 ноября 2023 года депутаты Народного Хурала приняли Закон «Об установлении порядка осуществ-

³⁴ Остановите принятие закона «Об ответственном обращении с животными». Центр правовой зоозащиты. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.animalsprotectiontribune.ru/4360.html> (дата обращения: 29.10.2023).

³⁵ Библия. Книги священного писания ветхого и нового завета: канонические [Текст]. Исход, глава 22, стих 9.

³⁶ Библия. Книги священного писания ветхого и нового завета: канонические [Текст]. Левит, глава 24, стих 21.

³⁷ Конституционный суд Румынии признал соответствующим Конституции закон об усыплении бродячих собак, принятый в сентябре парламентом страны. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.animalsprotectiontribune.ru/2007.html> (дата обращения: 29.10.2023).

³⁸ О диверсии в российском законодательстве, совершенной с целью проведения коррупционных схем под видом «Программ гуманного регулирования численности бездомных животных». Центр правовой зоозащиты. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.animalsprotectiontribune.ru/diversia.html> (дата обращения: 29.10.2023).

ления деятельности по обращению с животными без владельцев и определении перечня мероприятий при осуществлении такой деятельности на территории Республики Бурятия». Отловленное животное, не имеющее идентификационного жетона или чипа, предлагается помещать в пункты временного содержания. В течение 30 дней ему будут искать владельцев. Если же собака имеет жетон или чип, то ее будут содержать в пункте временного содержания 3 дня, затем 60 дней в приюте, чтобы найти прежних или новых хозяев. В Народном Хурале отмечают, что действующий сейчас метод ОСВВ (отлов - стерилизация - вакцинация - возврат) уже не эффективен. В частности, потому что животное после возвращения может заразиться опасными болезнями. Это в свою очередь подвергает риску как других животных, так и для людей. В том случае, если животному в течение 30 дней не найдут хозяина, а приют не станет содержать его за свой счет, собаку ждет эвтаназия. В документе говорится, что эвтаназию эффективным решением считают многие эксперты, так как это мера для защиты общества. В частности, говорится, что «усыпление рассматривается как более гуманный метод способ обращения с безнадзорными животными, чем оставлять их мучиться на улице»³⁹.

Согласно ст. 8 Закона «Об установлении порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев и определении перечня мероприятий при осуществлении такой деятельности на территории Республики Бурятия» умерщвление животное ожидает в нескольких случаях. В их числе непереносимые физические страдания, неизлечимые травмы, опасные для человека болезни, признаки немотивированной агрессивности, нападение конкретного животного, а также, если животное не заберут в течение 30 дней. На все обращения в прокуратуру пришли ответы, что закон принят в строгом соответствии с действующим законодательством. По закону № 498 в редакции от 24.07.2023 субъекты федерации могут прописать в региональном законе свои мероприятия и обращаться с животными без владельца согласно своим правилам. Эта вселяет надежду, что в учебниках истории России через 20 лет не будут напечатаны фотографии, загрызенных собаками на улицах детей как символ *нашего* времени.

Напоминаю, что в США, борьба за права животных отнесена к экстремистским идеологиям, а «Фронт освобождения животных» признан ФБР представляющим террористическую угрозу⁴⁰.

Библиографический список

1. Бисвас С. Бродячие собаки Индии убивают больше людей, чем теракты? // Eastern Eye. 2016. 06 мая.
2. Горман Д. Ежегодно от бешенства умирают десятки тысяч // New York Times. 2019. 23 июля. Страница D1.
3. Макенов М.Т. Экологическая характеристика популяций синантропных собак-парий. Дисс. Канд. биологических наук. – Омск, 2007. – 147 с.
4. Маршак С. Собрание сочинений в 8 томах. Т. 5. - М.: Художественная литература, 1970. - С. 372.
5. Скойбеда У. Собаки заживо грызут людей и разносят паразитарный рак. // Комсомольская правда. - 2023. - 12 июня.
6. Соломко Э.В. Правовое государство vs архаизация права (к вопросу о специфике правовой формы зависимого периферийного капитализма) // Право и политика. - 2020. - № 11. - С. 3-17.

Рецензент: Кочеткова Е.С., доцент кафедры теории государства и права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ист.н.

³⁹ Об установлении порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев и определении перечня мероприятий при осуществлении такой деятельности на территории Республики Бурятия. Народный Хурал Республики Бурятия. [Электронный ресурс]. URL: <https://burunen.ru/pravo/102691/> (Дата просмотра 04.12.2023).

⁴⁰ FBI Against ELF and ALF Terrorists Архивная копия от 16 июня 2013 на Wayback Machine 8 марта 2006.

СОКОЛОВА АННА ИГОРЕВНА

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50,
norma_m@inbox.ru

КОММУНИЦИПАЛЬНЫЕ СОЮЗЫ В ПРАКТИКЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

SOKOLOVA ANNA IGOREVNA

PHD in Law, associate professor, associate professor of the Department of constitutional and international public law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, norma_m@inbox.ru

COMMUNAL UNIONS IN THE PRACTICE OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION

Аннотация. В статье анализируется значение правовых конструкций межмуниципального сотрудничества в современной теории и практике местного самоуправления. Особое внимание уделяется анализу достоинств и недостатков агломераций. При этом указывается на то, что ряд отечественных муниципально-правовых институтов аналогичны реализуемым в зарубежных странах в силу взаимного влияния народов. Обосновывается потребность в формировании новых моделей межмуниципального взаимодействия, учитывающих потенциал и значение сельских поселений и обеспечивающих поддержание естественных связей между муниципальными образованиями, взаимодействующими в экономической, социальной, культурно-духовной сферах общественных отношений. В рамках метода правового моделирования коммуниципальный союз определяется как перспективный институт, отличающийся автономным характером, предполагающий собой сельско-городскую или междусельскую форму межмуниципального сотрудничества условно равных в правовом статусе муниципальных образований.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, агломерация, поселения, город, село, территориально локализованная экономическая система, территориальная основа местного самоуправления, поселенческий принцип организации местного самоуправления.

Review. The article analyzes the importance of legal structures of inter-municipal cooperation in the modern theory and practice of local self-government. Special attention is paid to the analysis of the advantages and disadvantages of agglomerations. At the same time, it is pointed out that a number of domestic municipal legal institutions are similar to those implemented in foreign countries due to the mutual influence of peoples. The need for the formation of new models of inter-municipal interaction, taking into account the potential and importance of rural settlements and ensuring the maintenance of natural ties between municipalities interacting in the economic, social, cultural and spiritual spheres of public relations, is substantiated. Within the framework of the method of legal modeling, the municipal union is defined as a promising institution characterized by an autonomous nature, which represents a rural-urban or inter-rural form of inter-municipal cooperation conditionally equal in the legal status of municipalities.

Keywords: inter-municipal cooperation, agglomeration, settlements, city, village, geographically localized economic system, territorial basis of local self-government, settlement principle of organization of local self-government.

Сегодня на повестке дня мероприятий, посвященных развитию местного самоуправления, так же, как в научной периодике и монографиях, минимизировано применение правовой категории межмуниципального сотрудничества. Все большее распространение в обсуждении экспертного сообщества получают агломерации и межсекторное социальное партнёрство или взаимодействие. Данные институты с определенной долей условности можно признать частными формами межмуниципального сотрудничества, однако узко целевыми, не направленными на разрешение всего комплекса вопросов местного значения.

Агломерации как междисциплинарные категории базируются на анализе различных моделей управления с учетом экономического потенциала территорий. Для эффективного межсекторного взаимодействия также первичны вопросы экономики и социального развития, при этом природа подобного сотрудничества оказывается ближе к частноправовым основам правовой системы. Выстраивание правовых конструкций института происходит в определенной мере по вертикали: от местных сообществ, предпринимателей и экспертов до публично-правовых образований, муниципальных образований и государства,

в качестве основных субъектов. Таким образом, данные формы сотрудничества являются перспективными и востребованными, однако не представляют собой необходимые для укрепления единой системы публичной власти устойчивые публично-правовые конструкции.

В самой модели территориального развития России в силу ее природы заложена потребность горизонтального взаимодействия, кроме того и отечественный и зарубежный правовой опыт подтверждает, что решать вопросы местного значения непосредственно на территории возникновения, в условиях ресурсного обеспечения или сообща, быстрее и эффективнее государственного муниципального управления. Муниципальное право и местное самоуправление «заинтересованы» в жизнеспособности каждого сохраненного муниципального образования.

При этом агломерации, не смотря на множественность позиций представителей науки и практики на их правовую природу, – реальная форма межмуниципального сотрудничества, которая доказала свою эффективность и несет в себе значительный потенциал. Так, исходя из масштабного зарубежного опыта в агломерациях за счет дополнительной территориальной «поддержки городов» достигается значимый эффект – отмечается рост производительных сил и доступность материальных результатов технологического и экономического прогресса населению.

Отечественный опыт формирования и развития агломерации ограничивается несколькими десятилетиями, однако сходные исторические условия и взаимное влияние народов друг на друга опосредуют, что правовые категории, в том числе агломерации, могут быть в равной степени эффективными для всех современных демократических государств. В силу глобализационных процессов российские города проходят схожие этапы развития с большинством зарубежных мегаполисов, становясь центрами управления потоками капитала, информации и человеческих ресурсов, увеличиваясь территориально, все больше воздействуя на периферийные муниципальные образования.

Абсолютное большинство крупных городов территориально преобразовывались в сложную и взаимодействующую систему с окружающими их населенными пунктами и самостоятельными муниципальными образованиями, формировались новые типы функционально-пространственной структуры в системах расселения, изменяемые производственными и управленческими процессами в первую очередь в экономике¹.

Среди представителей юридической науки к агломерациям проявляется высокий интерес, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года² институт определен

общемировой тенденцией пространственного развития.

Дословный перевод субурбанизации – урбанизация пригородов, что свидетельствует об общей правовой природе терминов, – концепции поглощения метрополий, экономическим, политическим и правовым центром, находящихся вблизи различного рода ресурсов и утраты своего статуса малым муниципальным образованием. Территории пригородов в агломерации не обретают городской характер и теряют свое истинное сельское значение. Содержательно периферийные муниципальные образования выполняют обслуживающую функцию – обеспечивают реализацию городской деятельности за счет собственной территории³.

Несмотря на имеющуюся практику реализации зарубежного опыта в России, отечественные нормы права в данной сфере остаются противоречивыми и неупорядоченными, а модели агломерации не адаптируются правоприменителями под систему местного самоуправления. Отдельные агломерации с учетом федеративного устройства государства приобретают межрегиональный характер. Кроме того, в рамках проводимой политики по укрупнению муниципальных образований действующие агломерации должны преобразоваться во внутримunicipальные аналоги, периферия которых состоит из населенных пунктов или даже части их территорий.

Указанное может опосредовать конфликт интересов в силу несовпадения границ агломерации и вновь создаваемых публично-правовых образований по вопросам развития всей территории муниципального образования или его части, составляющую метрополию.

Констатировать приходится и иные негативные последствия развития межмуниципального сотрудничества по модели агломерации. Для определенной части социальных слоев абсолютное большинство жизненных благ становятся не достижимыми. Поселения, не поглощенные агломерацией, не имеют возможность конкурировать или взаимодействовать с городом и угасают, обезлюживание обостряются социально-экономические проблемы, население остается за чертой бедности.

Очевидным становится вывод о том, что в случае повсеместного распространения агломераций утопически возможно достижение удобной для администрирования единой формы муниципальных образований – условно городских округов, однако ценой вымирания большинства территорий, поселений и их истории.

При этом само по себе межмуниципальное сотрудничество отвечает интересам местного сообщества. В истории российского государства и права можно найти заслуживающий внимания опыт подобного

¹ Baranowska-Zajac W. The legal model for metropolis management in Poland – comments on the regulation of metropolitan union in the Silesian voivodship // Juridical Tribune. 2018. Volume 8, Issue 2. P. 520.

² Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. от 30.09.2022) // Собрание законодательства РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

³ Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use // Globalands Issue Paper. Berlin. Darmstadt. 2015. P. 3.

взаимодействия, тем самым определив соответствующий самобытной правовой культуре характер межпоселенческого взаимодействия⁴.

Кроме того, по мнению Комитета Государственной Думы Российской Федерации по региональной политике и местному самоуправлению, за счет межмуниципального сотрудничества можно обеспечить рост финансовых и материальных ресурсов, так как его предназначением является достижение целей социального и экономического развития муниципальных образований посредством межтерриториальной интеграции и кооперации⁵.

Межмуниципальное сотрудничество имеет исторически обусловленные потребности развития: горизонтальное соседское взаимодействие лежит в природе российского менталитета, включающее совместную деятельность в любой и каждой сфере общественных отношений: политической, экономической, социальной и культурно-духовной. Кроме того, невозможно умалить потенциал и значение сельских и малых городских поселений, а также поддержание связей между муниципальными образованиями – естественно и функционально, поскольку утрата подобных связей приводит к угасанию поселений.

Именно на уровне поселений может быть реально обеспечена, предложенная 8 лет А.Н. Кокотовым, судьей Конституционного Суда РФ, о местном самоуправлении ни как «нижнем» уровне публичной власти, а в качестве «третьего» уровня российского федерализма, особую форму децентрализации или децентрализацию в децентрализации⁶.

Объединяясь для достижения взаимовыгодных целей, не подавляя или не подчиняя крупными или городскими муниципальными образованиями малые или сельские, поселения или иные муниципальные образования в рамках идеальной правовой модели могут создавать союзы.

Представляется, что, учитывая преимущества и недостатки агломераций и иных действующих форм межмуниципального сотрудничества в рамках метода правового моделирования, можно обосновать потребность разработки новой конструкции межмуниципального взаимодействия. Дефиницию термина для муниципального права, отражающего правовую природу союза равных публично-правовых образований, не теряющих своей самостоятельности, но совместно обретающих определенную автономность и устойчивость, содержится в общей теории права и международного права, в природе конфедерации.

С юридикологической точки зрения латинская приставка «соп-» придает категориям значение

объединения, общности, совместности деятельности, при этом если корень начинается с согласных б, м, п, то происходит изменение последней буквы приставки на «м» и используется форма «соп». Так, удачной реализацией данного способа словообразования стал термин коммуникация в значении сообщение и связь и основанная на нем совокупность вопросов местного значения, объединенных категорией жилищно-коммунальное хозяйство. Аналогичным образом возможно проименовать востребованную форму взаимодействия между муниципальными образованиями муниципальный союз.

Важно подчеркнуть, что цели развития агломераций и муниципальных союзов разные: экономической модели, в основе которых лежит управление агломерациями как перспективными центрами роста экономики на отдельных территориях, включают в себя перспективы точечного развития государства. Так, подобные стратегии охватывают фактически нескольких десятков действующих или потенциально возможных к созданию агломераций, в которых может проживать меньше половины населения России. В то время как муниципальные союзы как внеурбанизированные межмуниципальные образования направлены на повышение качества жизни по всей территории, на сплошное территориальное развитие.

Муниципальный союз представляется необходимым формировать как потенциально автономную, самодостаточную публично-правовую единицу в рамках системы публичной власти. Исходя из природы муниципальных образований, входящих в состав муниципального союза его необходимо рассматривать как сельско-городскую или междусельскую форму сотрудничества преимущественно поселений, однако и всех иных муниципалитетов условно первичного уровня. Принципиальное значение для правовой конструкции имеет определенное равенство в правовом статусе членов муниципального союза. Разница в финансовой, производственной, ресурсной, социальной и иных составляющих поселений потенциально могут дополнять друг друга, обеспечивая совершенствующийся экономический кругооборот.

В настоящее время ни на федеральном, ни на региональном уровне законодательно не предусмотрены эффективные инструменты межмуниципального сотрудничества, в том числе отсутствует порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений между публично-правовыми образованиями, порядок создания и организации деятельности меж-

⁴ Маловичко С. И., Рябцев А. В. Формирование гипотезы о восточнославянском городе – административном центре в российском историческом знании XVIII века // Гуманитарные и юридические исследования. 2020. № 4. С. 70-78.

⁵ Заключение на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П. В. Крашенинниковым // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 30.01.2022).

⁶ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Н. Кокотова к Постановлению Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

муниципальных хозяйственных организаций. Данный правовой вакуум создает возможность сформировать легальную основу для межмуниципального сотрудничества в новых формах – коммунальных союзах, в том числе. Каждая группа взаимосвязанных муниципальных образований сможет сформировать территориально локализованную экономическую систему на базе собственного народно-хозяйственного комплекса при условии определения федеральным законодателем общих принципов право-

вого регулирования подобного взаимодействия.

Представляется, что введение правовой конструкции межмуниципального взаимодействия в форме коммунальных союзов будет непосредственно направлено сокращение разрыва в потенциале муниципальных образований различного уровня, не противоречит правовой природе конституционной модели местного самоуправления, входит в предмет культурного суверенитета в части определенной правовой самобытности и учета исторического и местного потенциала.

Библиографический список

1. Маловичко С.И., Рябцев А.В. Формирование гипотезы о восточнославянском городе – административном центре в российском историческом знании XVIII века // Гуманитарные и юридические исследования. – 2020. – № 4. – С. 70-78.
2. Baranowska-Zajac W. The legal model for metropolis management in Poland – comments on the regulation of metropolitan union in the Silesian voivodship // Juridical Tribune. 2018. Volume 8, Issue 2. P. 520.
3. Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use // Globalands Issue Paper. Berlin. Darmstadt. – 2015. – 64 p.

Рецензент: Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)), к.ю.н., доцент.

СТРЕЛЕЦ ЮРИЙ ШЛЕМОВИЧ

доктор философских наук, профессор кафедры философии, культурологии и социологии Оренбургского государственного университета, 460018, г. Оренбург, просп. Победы, д. 13, post@mail.osu.ru

СТРЕЛЕЦ МАРИЯ ЮРЬЕВНА

ст-т Высшей школы современных социальных наук Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, 119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, д. 1. МГУ.

ФЕНОМЕН ЗАВИСИМОСТИ, КАК ПРЕДМЕТ СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

STRELETS YURY JHLEMOVICH

DPh, Professor of Philosophy, Culture, Sociology Studies Chair of Orenburg State University, Orenburg, Pobedy prospect, 13, post@mail.osu.ru

STRELETS MARIA YURYEVNA

st-t of the Higher School of Modern Social Sciences Moscow State University named after M. V. Lomonosov, 119991, Russian Federation, Moscow, Leninskie Gory, 1. MSU.

THE PHENOMENON OF ADDICTION AS A SUBJECT OF SOCIO-PHILOSOPHICAL RESEARCH

Аннотация. В статье анализируется «зависимость» как актуальный и распространённый феномен, оказывающий большое влияние на личность, её индивидуальное и социальное развитие, а также, имеющее либо приемлемый, либо общественно-опасный характер. Зависимость, или «аддикция» анализируется в аспекте её философской сущности, социальных и психологических факторов и механизмов. Особое внимание уделено социологическим концепциям Э. Дюркгейма, Р. Мертон, П. Бергера и Т. Лукмана, Э. Гиддерса.

Ключевые слова: зависимость, аддикция, девиация, нормативность, ритуализм, социальный обмен.

Review. The author considers «dependence» as an actual and widespread phenomenon that has a great influence on the person, its individual and social development, and also has either an acceptable or socially dangerous character. Dependence, or «addiction,» is analyzed in the aspect of its philosophical essence, social and psychological factors and mechanisms. Particular attention is paid to the sociological concepts of E. Durkheim, R. Merton, P. Berger and T. Luckmann, E. Gidders.

Keywords: dependence, addiction, deviation, normativity, ritualism, social exchange.

Зависимость, как феномен жизни человека, в течении многих лет обсуждается философами, психологами, социологами. Под социальной зависимостью понимается потребность индивида находиться в связи с каким-либо предметом, во власти какого-либо явления, имеющего групповой, массовидный и статистически значимый характер. Проще сказать, зависимый человек воспринимается как раб своей привычки, вынуждающей его к совершению определённых, повторяющихся действий, а в целом, социальный вид зависимости может иметь общественно приемлемый или, напротив, общественно-опасный характер.

В литературе, кроме понятия «зависимость» можно встретить такое обозначение зависимого поведения как *аддикция*, когда человек посвящает себя

кому-то или чему-то «без остатка». Так, Всемирная организация здравоохранения в своём определении наркотической зависимости использовала термин «аддикция»¹.

Большинство отечественных исследователей (например, В.С. Донских, Е.П. Ильин, Ю.В. Попов, Н.П. Фетискин и др.) называют аддикцией поведение, связанное со злоупотреблением химических веществ, а А.Е. Войскунский, Е.В. Змановская считают понятия «зависимость» и «аддикция» синонимами.

С последним подходом можно согласиться, учитывая, при этом, что понятие «зависимость» широко применяется в различных дисциплинах: математическая зависимость, статическая и т.п.

Особое значение феномен зависимости приобрёл в психологии и исследовался в рамках классическо-

¹ World Health Organization (WHO) Expert Committee on Addiction – Producing Drugs // WHO Bulletin. 1981. Vol. 59.

го психоанализа З. Фрейда и его последователей, теории психосоциального развития Э. Эриксона, транзактного анализа Э. Берна, концепции научения А. Бандуры, а также в гуманистических теориях К. Роджерса, Г. Олпорта, В. Франкла.

Так, в концепции психоаналитики Фрейда наркотическая зависимость – следствие внутреннего конфликта между «Я» и «Сверх-Я», связанного с эмоциональной зависимостью от родительской фигуры. Иными словами, зависимость может быть вариантом развития защитного механизма личности, страдающей от невротической тревожности².

Различные механизмы защиты проливают свет на определённые виды зависимости: «примитивная изоляция» – на игроманию или компьютерную зависимость; «примитивная идеализация» – на эмоционально-личностную зависимость от близких (которая, в случае неблагоприятного развития, может обернуться моральным, а то и физическим насилием (домашнее насилие)).

В концепции А. Адлера, объясняющей способы преодоления «чувства неполноценности» посредством адаптации индивида к общности, алкогольная и иные виды зависимости могут быть следствием, как раз, слабо развитого «чувства общности» у зависимого индивида.

Связь зависимости с возрастом человека прослеживается в теории Эриксона, где девиантное, аддиктивное поведение может быть обусловлено трудностями самоидентификации личности в кризисные периоды её жизни. По данным из доклада ООН, самым опасным периодом, с точки зрения употребления наркотиков, является возраст от 12 до 17 лет, а для РФ таким периодом является 19-27 лет.

Диалектический взгляд на проблему зависимости требует обращения и к понятию «независимость»; здесь интересна теория транзактного анализа Э. Берна, который акцентировал, прежде всего, свободу от влияния родительского мнения, да и вообще от социокультурного окружения. Такая свобода достигается путём отказа от преимуществ и благ, даруемых социумом, что является для индивида невыполнимой задачей.

Таким образом, зависимость предстаёт в качестве широкого, универсального и объективного социального явления: независимость приобретает черты утопии.

С точки зрения гуманистических психологических концепций происхождение зависимостей негативного рода связано со сниженным «локусом контроля» и фрустрацией значимых (экзистенциальных) потребностей. По Мнению Виктора Франкла, человек ориентирован на фундаментальные ценности и поиск смысла своей жизни. Эта задача затруднена в современном обществе, с его культом потребления и наличием свободного времени, с которым человек не знает, что делать. Возникает экзистенциальный ваку-

ум, заполняемый предметами зависимости и формами аддиктивного поведения.

Ещё один важный аспект феномена зависимости – это формирование аддиктивной личности, и здесь интересно исследование В.Д. Менделевича, который даёт портрет зависимой личности, сравнивая её с креативной личностью³.

Обратимся к социологической интерпретации феномена и видов зависимости. Здесь проблема развёртывается как вариант социальных отношений на стык установок индивидов и социальных норм.

Э. Дюркгейм предлагал все социальные факты рассматривать в аспекте не только нормальности, но и патологии. По его мнению, одной из причин девиантного поведения является утрата нормативных ориентиров в условиях социальной дезорганизации (аномия).

Распространение того или иного вида зависимости можно рассматривать и как следствие аномии, и как вариант адаптивного поведения к изменению социальной реальности.

Ещё одной темой социологических исследований Дюркгейма является «социальная солидарность». В отличие от «механической» солидарности, для которой характерны слабые социальные связи и подчинение индивидуальных интересов коллективным, «органическая» солидарность предоставляет индивиду самостоятельность в выборе и ответственности. Индивид строит свои отношения на согласии с общественными правилами и на доверии; социальная зависимость его от статусов, ролей в разделении труда и других общественных функций принимается им добровольно, так как он видит её положительные для себя последствия.

Таким образом, по Дюркгейму, социальная зависимость выступает как тип солидарных отношений в современном обществе.

В концепции Роберта Мертон (структурный функционализм), нормативное поведение характеризует соответствие целей и средств, а «...отклоняющееся поведение можно социологически рассматривать как симптом расхождения между культурно предписанными устремлениями и социально структурированными путями осуществления этих устремлений⁴.

Ответами на социальные деформации, на ту же аномию выступают: либо конформизм, либо различные виды отклоняющегося поведения, например, ритуализм, ретризм, мятеж и др. В случае «ритуализма» большее значение придаётся средствам, нежели цели, так что важен сам процесс, а это – одна из характеристик зависимого поведения.

«Ретризм» – своеобразное бегство от жизни, вариантами которого являются алкоголизм и наркомафия, а также новые аддикции, типа интернет-зависимости или зависимости от видеоигр).

Очевидно, можно согласиться с точкой зрения Р. Мертона, что любая зависимость может быть рас-

² Фрейд, А. Психология «Я» и защитные механизмы/ А. Фрейд. – М.: Педагогика, 1993. – 143с

³ Руководство по аддиктологии/ Под ред. Проф. В.Д. Менделевича. СПб.: Речь, 2007. С. 37-37

⁴ Мертон, Р. Социальная теория и социальная структура [Текст] Р. Мертон. М.: АСТ МОСКВА: Хранитель, 2006. 873 с.

сма триваема как социальная, ибо предстаёт в качестве механизма адаптации, часто, иллюзорной, к той или иной общественной ситуации.

В теории социального конструирования П. Бергера и Т. Лукмана реальность формируется из субъективных представлений и значений людей, для которых важную роль играют «значимые другие». Если эти «другие» страдают той или иной зависимостью (либо являются созависимыми) человек, сориентированный на отношения с ними, не замечает собственной аддикции.

Исследование феномена зависимости в контексте теории социального обмена Дж. Хомманса и П. Блау позволяет рассматривать все взаимодействия людей в обществе как «зависимые отношения».

Философский, гуманистический принцип, обязывающий «относиться к человеку не как к средству, а как к цели», не отменяет факт условной «эксплуатации» человека, когда его труд и продукты труда обмениваются, используются другими. Он же, в свою очередь, «эксплуатирует» тех, чьим трудом пользуется. Действия обмена и выгоды, приобретаемые в результате, превращаются в вариации норм. Грань между позитивным и негативным в этих зависимых отношениях может быть очень тонкой: например, работник осознанно зависим от работодателя и желая получить большую выгоду, стремится быть на работе сверх положенного времени (вариант проявления трудоголизма). Недобросовестный работодатель может этим воспользоваться и объявить удлинённый рабочий день нормой для всего коллектива.

Интересный взгляд на проблему социальной зависимости вытекает из концептуальной идеи Энтони Гидденса об «обществе риска». По его мнению, современное общество изобилует тревогами, делает жизнь индивида рискованным: встаёт вопрос об онтологической безопасности человека. Данная рискованная и стрессогенная среда подталкивает человека к бегству от опасности в аддиктивные формы поведения.

Можно ещё вспомнить о многочисленных рисках и «соблазнах» «общества потребления», ставшего предметом анализа философов-постмодернистов – Ж. Бодрийара, З. Баумана и др. «Поддельная» реальность, наполненная «симулякрами» – прекрасная почва для аддикций как бегства в эту реальность.

Анализ социально-психологических и философских подходов к феномену зависимости показывает, что он, во-первых, приобрёл очень широкое распространение (если иметь в виду так называемые химические аддикции, типа алкоголизма, нарко- и токсикомании, или нехимические, типа интернет-зависимости, игромании, зависимости от видеоигр, пищевых аддикций и т.п.), во-вторых, имеет дуальную природу, то есть возможные положительные и негативные последствия для индивида и общества в целом, и, в-третьих, все виды зависимости, включая химические, имеют отношение к социальной реальности, либо с точки зрения своего генезиса, либо по своему механизму и средствам реализации, либо по признакам проявления, к которым относятся: доминирующее влияние её объекта, во власти которого находится индивид, синдром отмены, навязчивый и повторяющийся характер действий, потеря контроля над ситуацией зависимости, замещение остальных сфер жизни объектом зависимости.

К целям аддиктивного поведения в социальном аспекте можно отнести иллюзорную адаптацию, эскапизм, или бегство от действительности, поиск альтернативных ценностей, сценариев поведения в различных ситуациях и даже всей линии жизни.

В позитивном плане, социальная зависимость характеризует нормальные формы взаимодействия людей в сфере экономики, политики, межличностных и межгрупповых отношений. Особым случаем выступают межпоколенческие отношения, где зависимые отношения приобретают диахронический характер, «скрепляют времена» социума и индивидуальной жизни людей.

Библиографический список

1. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура [Текст] Р. Мертон. – М.: АСТ МОСКВА: Хранитель, 2006. – 873 с.
2. Фрейд А. Психология «Я» и защитные механизмы. – М.: Педагогика, 1993. – 143с
3. World Health Organization (WHO) Expert Committee on Addiction – Producing Drugs // WHO Bulletin. 1981. Vol. 59.

Рецензент: Шинкова С.С., доцент кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к. филос. н.

Раздел второй

ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

БУЯНОВА ЕКАТЕРИНА ВЛАДИМИРОВНА

к.ю.н., доцент кафедры гражданского права и процесса, Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8(3532) 72-22-77, ekbuyanova@yandex.ru

КУЗНЕЦОВА МАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА

помощник прокурора Дзержинского района г. Оренбурга, юрист 1 класса, 460000, г. Оренбург, ул. Гая, 23, тел. 8(3532) 44-07-04, kuznetsovamarie@mail.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ (ПО МАТЕРИАЛАМ СУДЕБНО-ПРОКУРОРСКОЙ ПРАКТИКИ И ПРАКТИКИ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ)

BUYANOVA EKATERINA VLADIMIROVNA

Candidate of Law, Associate Professor of civil Law and Process Orenburg Institute (branch) of Moscow State University of Law named after O.E. Kutafin (MSLA) Orenburg, Str. Komsomolskaya, 50, тел. 8(3532) 72-22-77, e-mail: ekbuyanova@yandex.ru

KUZNETSOVA MARIA ALEXANDROVNA

Assistant Prosecutor of the Dzerzhinsky district of Orenburg, 1st class lawyer, 460000, Orenburg, 23 Gaya str., tel. 8(3532) 44-07-04, kuznetsovamarie@mail.ru

TOPICAL ISSUES OF PROTECTION OF HOUSING RIGHTS OF ORPHANS AND CHILDREN LEFT WITHOUT PARENTAL CARE (BASED ON THE MATERIALS OF JUDICIAL AND PROSECUTORIAL PRACTICE AND THE PRACTICE OF ENFORCEMENT OF COURT DECISIONS OF THE ORENBURG REGION)

***Аннотация:** В статье на основе судебно-прокурорской практики рассмотрения и разрешения дел о защите жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также практики принудительного исполнения судебных актов по делам анализируемой категории, выявлены основные проблемы обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: недостаточность финансирования строительства нового жилья для детей-сирот, длительный период исполнения органами государственной и муниципальной власти возложенных на них обязанностей по обеспечению детей-сирот жильем, увеличение очередей нуждающихся в улучшении жилищных условий детей-сирот, активное участие органов прокуратуры в защите жилищных прав детей-сирот, отсутствие реальной возможности принудительно исполнить требования судебного решения. На основе статистических и социологических данных авторами сформулированы конкретные предложения по решению указанных вопросов, носящих комплексный социально-правовой характер.*

***Ключевые слова:** дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, прокурор, жилищные права детей-сирот, принудительное исполнение судебных актов*

Review. Based on the judicial and prosecutorial practice of considering and resolving cases on the protection of the housing rights of orphans and children left without parental care, as well as the practice of compulsory enforcement of judicial acts in cases of the analyzed category, the main problems of providing housing for orphans and children left without parental care are identified: insufficient financing for the construction of new housing for orphans, a long period of performance by state and municipal authorities of their duties to provide orphans with housing, an increase in queues of orphans in need of improving housing conditions, the active participation of the prosecutor's office in protecting the housing rights of orphans, the lack of a real opportunity to enforce the requirements of a court decision. On the basis of statistical and sociological data, the authors formulated specific proposals to address these issues, which are of a complex socio-legal nature.

Keywords: orphans, children left without parental care, prosecutor, housing rights of orphans, enforcement of judicial acts

Несовершеннолетние дети являются одной из самых уязвимых социальных групп нашего общества и государства. По этой причине нуждаются в особой поддержке и правовой защите со стороны государства, в особенности, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. Именно государство в лице своих органов должно обеспечить им полноценное развитие и социализацию в обществе. Во многом от качества и эффективности государственных мер поддержки детей-сирот зависит их всестороннее развитие и дальнейшая полноценная жизнь в обществе. Нельзя не сказать и о нивелировании криминогенного фактора при должном внимательном отношении государства к таким детям и применении профилактических мероприятий подростковой преступности.

Обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей жильем – одно из важных направлений в вопросе обеспечения правовых гарантий и правовой защищенности для таких детей. Именно поэтому в Российской Федерации принято множество нормативных правовых актов, обеспечивающих соблюдение жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Прежде всего, следует назвать Федеральный закон от 21.12.1996г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее - Закон № 159-ФЗ)¹. В соответствии со статьей 8 Закона № 159-ФЗ дети, оставшиеся без попечения родителей, не имеющие закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, обеспечиваются органами исполнительной власти по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм.

Дополнительные гарантии прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на иму-

щество и жилое помещение устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации и относятся к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, несмотря на указанные положения закона, на практике сироты сталкиваются с большим количеством трудностей, которые существенным образом затрудняют процесс обеспечения их жильем. Так, по данным статистики, дети-сироты, достигая 18-летнего возраста, сталкиваются со сложностями из-за нехватки социального жилья в региональных фондах. Ежегодно из российских сиротских учреждений выпускается примерно около 10 - 15 тыс. сирот. По данным Счетной палаты РФ, в 2011 году, например, более 76% детей-сирот после выпуска не смогли получить положенное им жилье, следовательно, оказались на улице. И это при том, что власти регионов ставят проблемы соблюдения жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, во главу угла. Но, к сожалению, реальных мер для ее решения предложить пока не имеют возможности. Особенно сложно приходится дотационным регионам, бюджет которых не позволяет обеспечить жильем всех нуждающихся детей-сирот².

В Оренбургской области наблюдается ситуация недостаточности планируемых ежегодно в бюджете средств для обеспечения жильем детей-сирот, в связи с чем очередь из нуждающихся в улучшении жилищных условий детей-сирот в регионе постоянно растет.

Кроме того, актуальной остается проблема достаточности финансирования данного направления социальной политики региона. Так, в 2022 году в Оренбургской области из бюджета было выделено 939 млн. руб. Указанных денежных средств достаточно для удовлетворения потребности в жилье 650 детей-сирот. Это, безусловно, положительный момент в сравнении с предыдущим годом, в котором финансирование составило всего 738 млн. руб. Однако, следует учитывать и другой статистический показатель – рост числа детей-сирот, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Так, в 2021 году это количество составляло – 2 321, а в 2022 году уже – 3 637³. Полу-

¹ Федеральный закон от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СЗ РФ. 23.12.1996. № 52. Ст. 5880.

² Коротаяева Э.Г. Проблемы нормативно-правового регулирования предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в субъектах Российской Федерации // URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/86943-problemy-normativno-pravovogo-regulirovaniya-predostavleniya-zhilykh-pomeshhenij> (дата обращения: 24.09.2023).

³ В 2022 году приобретено 649 квартир для детей-сирот Оренбуржья // URL: <https://ort-tv.ru/2023/06/29/v-2022-godu-priobreteno-649-kvartir-dlya-detej-sirot-orenburzhya/> (дата обращения: 24.09.2023).

чается, 2 987 ребенка-сироты остались в 2022 году не обеспеченными жильем. Следовательно, темпы увеличения бюджетного финансирования не соразмерны с темпами роста нуждающихся в улучшении жилищных условий детей, а значит, основная задача, стоящая перед государством, остается не решенной.

С сожалением приходится констатировать, что, несмотря на весьма полную нормативно-правовую базу, регулирующую права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на предоставление им жилого помещения, требование главы государства об обеспечении жилищных прав таких детей, на практике приходится наблюдать несоответствие объемов бюджетного финансирования количеству детей-сирот, нуждающихся в жилье, несоизмеримо длительные сроки исполнения органами государственной и муниципальной власти возложенных на них обязанностей по обеспечению жилищных прав детей-сирот, как следствие, ежегодное увеличение очередей из числа нуждающихся в жилье детей-сирот. Указанные обстоятельства, в свою очередь, влекут за собой увеличение количества исков в суды, поданных органами прокуратуры в интересах детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, делая, таким образом, прокуратуру основным инструментом в сфере обеспечения реализации защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей путем обращения прокурора в суд с исковым заявлением о понуждении органов государственной власти, местного самоуправления предоставить жилые помещения указанным категориям граждан, реализуемое в порядке ч. 1 ст. 45 ГПК РФ.

Приказом Генерального прокурора РФ от 13.12.2021 г. № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов»⁴ на органы прокуратуры возложена обязанность систематически проводить проверки соблюдения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жильем. Особое внимание уделять вопросам полноты финансирования указанных мероприятий, законности расходования, выделенных на эти цели бюджетных средств, соответствия приобретаемого (строящегося) жилья установленным требованиям.

Результаты проведенной в 2022 году прокуратурой г. Оренбурга проверки показали, что расчет субвенций для предоставления жилья нуждающимся детям-сиротам производился без учета перспективы реальной возможности обеспечения детей-сирот таким жильем. Так, например, не учитывалось, что на рынке вторичного жилья в г. Оренбурге и Оренбург-

ской области отсутствуют объекты недвижимости, соответствующие требованиям закона, а предельно допустимая стоимость 1 кв. м. жилья не соответствует запросам застройщиков с позиции рентабельного ведения деятельности.

Кроме того, прокуратурой было выявлено, что Администрация г. Оренбурга не принимала меры по увеличению размера субвенций с учетом экономической ситуации в стране, свидетельствующей о повышении стоимости 1 кв. м. на рынке жилья, в особенности вторичного, а также увеличения числа лиц, прибывших в город Оренбург с районных территорий Оренбургской области и включенных в список муниципального образования. Не заявлялось о необходимости применения корректирующих коэффициентов.

В связи с изложенными обстоятельствами, по итогам проведенной прокуратурой проверки, главе города Оренбурга в 2022 году было внесено представление, по результатам рассмотрения, которого Администрацией города Оренбурга приняты дополнительные меры по освоению выделенных субвенций с учетом сделанных прокуратурой замечаний и размер финансирования из муниципального бюджета был увеличен до 5 млн. рублей. Таким образом, благодаря оперативно принятым прокуратурой мерам реагирования удалось обеспечить жильем в г. Оренбурге и Оренбургской области в 2022 году 37 детей-сирот и приобрести 193 квартиры в рамках долевого строительства, которые будут переданы сиротам в 2023 году⁵. Следует отметить, что аналогичные нарушения встречаются и в других регионах России, а, следовательно, носят повсеместный характер⁶.

Как справедливо отмечает М.Л. Огурцова, «только при неуклонном соблюдении жилищных прав несовершеннолетних можно обеспечить верховенство закона, единство и укрепление законности в рассматриваемой сфере, соблюдение охраняемых законом интересов общества и государства»⁷. Совершенно верно Н.В. Субанова указывает на тесную взаимосвязь типичных случаев нарушения действующего законодательства и совершенствованием прокурорского надзора за их исполнением (в нашем случае, законодательства в сфере обеспечения соблюдения жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей)⁸. Именно поэтому одной из основных задач надзорной деятельности прокуратуры за соблюдением законности в сфере обеспечения жилищных прав детей-сирот является, с одной стороны, реальное исполнение всеми органами и организациями возложенных на них обязанностей, и, с другой, твердая убежденность детей-сирот и их за-

⁴ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 13 декабря 2021 г. № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/403147264/> (дата обращения: 24.09.2023).

⁵ Новости прокуратуры Оренбургской области // URL: https://vk.com/wall-121448086_4744 (дата обращения: 24.09.2023).

⁶ Огурцова М.Л. Состояние законности в сфере соблюдения жилищных прав детей-сирот // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2015. № 6. С. 45.

⁷ Огурцова М.Л. Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних: дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2015. С. 5.

⁸ Субанова Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2014. С. 125.

конных представителей в гарантированности соблюдения их жилищных прав и неотвратимости наступления ответственности управомоченных лиц и органов в случае их нарушения.

За первое полугодие 2022 года прокурорами г. Оренбурга и Оренбургской области было предъявлено 109 исковых заявлений о понуждении органов государственной и муниципальной власти обеспечить жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из которых 88 рассмотрено и удовлетворено.

По предъявленным прокурорами исковым заявлениям в анализируемый период на органы местного самоуправления не только возлагалась обязанность обеспечить детей-сирот жилыми помещениями по договору найма специализированного жилого помещения, но и оспаривались отказы во включении их в список лиц, подлежащих обеспечению жилыми помещениями⁹.

Проведенной прокуратурой Ленинского района г. Орска Оренбургской области проверкой установлено, что администрацией г. Орска принято необоснованное решение об отказе во включении в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями по договору найма специализированного жилого помещения. Прокурором установлено, что закрепленное за А.В.А. жилое помещение является муниципальным, но ни с ним, ни с его опекуном договор социального найма не заключался, соответственно, права на указанное помещение у А.В.А. не возникло. Помимо этого, А.В.А. не имеет жилого помещения, принадлежащего ему на праве собственности.

Действуя в интересах сироты, прокурор подал исковое заявление, в котором просил возложить на администрацию г. Орска обязанность не только включить его в список лиц, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, но и предоставить ему жилое помещение по договору найма специализированного жилого помещения. Решением Октябрьского районного суда г. Орска от 10.02.2022 г. требования прокурора удовлетворены. Апелляционным определением Оренбургского областного суда от 24.05.2022 вышеуказанное решение оставлено без изменения¹⁰.

Кроме того, прокуроры пресекают нарушение прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей путем принесения апелляционных представлений. Так, решением Новосергиевского районного суда Оренбургской области от 30.01.2023 г. удовлетворены исковые требования администрации МО Новосергиевский район Оренбургской области к К.А.Е. о расторжении договора найма жилого помещения специализированного жилищного фонда на основании того, что К.А.Е. длительное время в спор-

ном жилом помещении не проживает, выехал на другое место жительства, в указанном жилом помещении для проживания не нуждается, не исполняет обязанности нанимателя по оплате коммунальных услуг и найму жилого помещения. При этом, судом первой инстанции в нарушение требований ч. 1 ст. 330 ГПК РФ не было учтено, что в соответствии с положениями п. 5 ст. 103 ЖК РФ выселению данные категории лиц подлежат лишь с предоставлением другого благоустроенного жилого помещения, размер которого соответствует размеру жилого помещения, установленному для вселения граждан в общежитие. Прокурором Новосергиевского района Оренбургской области на данное решение принесено апелляционное представление, которое по результатам рассмотрения 25.03.2023 г. апелляционным определением Оренбургского областного суда требования прокурора удовлетворены, решение суда первой инстанции отменено¹¹.

Аналогичные нарушения при рассмотрении судами исковых заявлений о признании утратившим право пользования жилым помещением и расторжении договора найма были выявлены при изучении решения Медногорского городского суда от 27.10.2022 г., по которому расторгнут типовый договор найма жилого помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, заключенный между администрацией МО г. Медногорск и М.А.М.

Прокурор, участвующий в деле апелляционной инстанции, просил решение суда первой инстанции отменить, принять по делу новое решение, которым в удовлетворении исковых требований Администрации МО г. Медногорск отказать в полном объеме.

В силу п. 6 ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» срок действия договора найма специализированного жилого помещения, предоставляемого детям-сиротам, составляет 5 лет.

В случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания указанным лицам содействия в преодолении трудной жизненной ситуации, договор найма специализированного жилого помещения может быть заключен на новый пятилетний срок неоднократно по решению органа исполнительной власти субъекта РФ. По окончании срока действия договора найма специализированного жилого помещения и при отсутствии обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания указанным лицам содействия в преодолении трудной жизненной ситуации, орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий управление государственным жилищным фондом, обязан принять решение об исключении жилого помещения их спе-

⁹ Результаты надзорной деятельности прокуратуры города Оренбурга по вопросу защиты прав детей-сирот. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_56/mass-media/news/reg-news?item=84773645 (дата обращения: 24.09.2023).

¹⁰ Благодаря вмешательству прокуратуры Ленинского района г. Орска ребенок-сирота поставлен на жилищный учет. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_56/mass-media/news/reg-news?item=74260871 (дата обращения: 24.09.2023).

¹¹ Вступило в силу решение по иску прокурора Новосергиевского района Оренбургской области об обязанности предоставить сироте жилое помещение. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_56/mass-media/news?item=77227906 (дата обращения: 24.09.2023).

циализированного жилищного фонда и заключить с указанным гражданами договор социального найма в отношении этого жилого помещения в порядке, установленном законодательством субъекта РФ.

Вопреки вышеуказанным нормам суд первой инстанции не учел, что ответчик проживает в специализированном жилом помещении с 2013 года, однако, условия для проживания ответчика в жилом помещении, наличие или отсутствие у ответчика трудной жизненной ситуации истцом не устанавливалось, решение об исключении жилого помещения из специализированного жилищного фонда и заключении с М.А.М. договора социального найма не принималось.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Оренбургского областного суда от 31.01.2023 г. решение суда первой инстанции отменено, по делу вынесено новое решение, которым в удовлетворении исковых требований Администрации МО г. Медногорск отказано в полном объеме¹².

Следует отметить и еще одно весьма важное обстоятельство. В ходе судебного разбирательства ответчиками - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления нередко приводятся доводы о том, что в связи с отсутствием у них свободного жилья, строительства нового жилищного фонда, денежных средств на приобретение жилых помещений требования прокуратуры изначально не могут быть исполнены. Вместе с тем Верховный Суд Российской Федерации указал на то, что правильной является позиция тех судов, которые, в своих решениях о предоставлении жилого помещения по договору социального найма исходили из того, что обеспечение вне очереди жилым помещением этих детей не может быть поставлено в зависимость от каких-либо условий, а вышеназванные доводы ответчиков признавались не основанными на законе¹³.

Таким образом, прокурор реализует защиту жилищных прав детей-сирот и детей-оставшихся без попечения родителей не только путем подачи и поддержания искового заявления, но и в статусе участника гражданского процесса обеспечивает соблюдение прав иных участников с целью вынесения законного, обоснованного и справедливого решения.

Однако, даже после получения исполнительного листа для принудительного исполнения судебного решения о предоставлении жилья, на стадии принудительного исполнения судебных актов, в процессе исполнительного производства, дети-сироты не могут защитить свои жилищные права и обеспечить реальное исполнение судебного решения. Судебно-исполнительская практика показывает, что исполнение требований исполнительных документов о предоставлении жилых помещений детям-сиротам, детям,

оставшимся без попечения родителей, носит длящийся характер, и предусматривает совершение последовательных действий, входящих в компетенцию нескольких органов власти субъекта Российской Федерации. Не будет преувеличением сказать, что исполнительные производства по этой категории дел являются наиболее сложными и важными, ввиду чего требуют к себе повышенного внимания.

Соблюдение жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, занимает главное место в деятельности Федеральной службы судебных приставов, поскольку обеспечение их жилыми помещениями - одна из важных гарантий соблюдения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации. Основной причиной неисполнения взятых на себя обязательств является отсутствие в регионах достаточного финансирования для реализации программ по строительству специализированного жилья для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в рамках государственных социальных программ. С другой стороны, следует учитывать, что частично обязательства по финансированию такого строительства возлагается и на федеральный бюджет. Однако, и это обстоятельство не спасает ситуацию: количество детей-сирот, которым регионы отказывают в предоставлении жилого помещения растет, как следствие растет количество судебных исков органов прокуратуры, поданных в интересах таких детей, а в результате растет количество исполнительных производств по вынесенным судами решениям. В то же время, процесс принудительного исполнения по делам указанной категории, как указывалось ранее, также нельзя назвать простым и безболезненным. Дополнительным тому подтверждением являются примеры исполнительской практики, свидетельствующие о необходимости применения в отношении должников таких методов воздействия, как взыскание исполнительского сбора и даже привлечение к административной и уголовной ответственности. Кроме того, немаловажным является и то, что неисполнение судебного решения, подрывает авторитет судебной власти, провоцирует массовые обращения с заявлениями и жалобами на бездействие органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, и, в целом, обесценивает механизмы правовой защиты прав и свобод человека и гражданина в российском государстве. И в данном случае речь идет о социально не защищенном субъекте – ребенке-сироте, не имеющем собственного жилья.

Следовательно, с грустью приходится констатировать, что невозможность государства в лице органов принудительного исполнения обеспечить реальное исполнение властного требования суда об обес-

¹² Судебные решения РФ. Дело № 33-970/2023. URL: <https://судебныерешения.рф/73459905> (дата обращения: 24.09.2023).

¹³ Обзор практики рассмотрения судами дел по заявлениям прокуроров в защиту жилищных прав несовершеннолетних детей, подпадающих под категорию лиц, которые имеют право на дополнительную социальную защиту в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 10.

¹⁴ Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2144.

печении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жильем – это поистине серьезная социальная и правовая проблема, которая требует своего немедленного разрешения.

Частично ее позволяет решить Федеральный закон от 30.04.2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»¹⁴, который предусматривает право заинтересованного лица требовать компенсацию за нарушение права на исполнение судебного акта. Но этого недостаточно.

Очевидно, что решение указанных вопросов невозможно без участия органов прокуратуры. И речь идет не только о необходимости обращения прокурора в защиту жилищных прав детей-сирот в суд в порядке ч. 1 ст. 45 ГПК РФ. Роль прокуратуры в разрешении указанных проблем более значительна и заключается в поисках причин их появления и поиска взаимовыгодных способов их решения, с привлечением координационных и надзорных элементов своей деятельности, в том числе и на стадии принудительного исполнения судебных решений по делам о защите жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Именно поэтому на территории Оренбургской области организовано межведомственное взаимодействие по информированию Управлением Федеральной службы судебных приставов по Оренбургской области (далее – УФССП по Оренбургской области) региональных органов власти и органов прокуратуры о количестве исполнительных производств по решениям суда об обеспечении несовершеннолетних жильем в Оренбургской области, с приложением реестра исполнительных производств, с тем, чтобы органы исполнительной власти, курирующие этот вопрос, учитывали размеры расходов на указанное направление социальной политики региона, а органы прокуратуры имели возможность контролировать процесс исполнения региональными властями указанной обязанности.

Как показывает анализ практики принудительного исполнения судебных решений по делам анализируемой категории, доминирующей причиной невозможности исполнения требований исполнительного документа являются многочисленные факты нарушения застройщиками сроков сдачи жилья в эксплуатацию, которые определяются договорами долевого участия в строительстве жилья. Немаловажным является и еще одно обстоятельство, препятствующее положительному разрешению вопроса – отсутствие на территории муниципального образования региона благоустроенного жилья. В этом случае региональные органы власти предоставляют детям-сиротам временное жилье за счет маневренного фонда. В Оренбургской области это направление является одним из приоритетных в работе с нуждающимися в улучшении жилищных условий детьми-сиротами.

Так, в 2015 году 64 ребенка-сироты заселены в 23 жилых помещения в многоквартирных домах маневренного фонда, расположенные в Ленинском районе Оренбурга. Однако, вопрос о том, в какой срок должны быть переселены дети-сироты из маневренного жилья в жилье, предоставляемое во исполнение нормативов федерального законодательства, законодательством четко не регулируется, а, следовательно, пока остается открытым.

Таким образом, эти и некоторые другие социальные и правовые проблемы, пробелы и коллизии свидетельствуют об отсутствии четко урегулированного порядка осуществления принудительного исполнения судебных решений о предоставлении детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, жилого помещения. Но решение данного вопроса не может производиться только силами органов принудительного исполнения. Очевидно, что в решении такой важной социальной проблемы, имеющей государственное значение, должны быть задействованы все органы власти, заинтересованные в процессе принудительного исполнения судебных решений, вынесенных в интересах детей-сирот, как на местном, так и на региональном уровне. На законодательном уровне необходимо четко и однозначно определить функции, объем прав, обязанностей и степень ответственности обозначенных муниципальных и государственных структур.

Такая необходимость связана, прежде всего, с тем, что Федеральная служба судебных приставов (далее – ФССП) не является распорядителем бюджетных средств, поэтому судебные приставы никогда не решат проблему обеспечения детей-сирот жильем только своими силами. В каждом субъекте Российской Федерации должен быть разработан механизм взаимодействия органов власти, ответственных за реализацию жилищных программ, направленных на скорейшее обеспечение жильем всех нуждающихся детей-сирот. Центральная роль в решении данного вопроса должна принадлежать региональным управлениям судебных приставов, координационным советам при управлениях Министерства юстиции России и общественным советам, создаваемым при них. Формами взаимодействия являются круглые столы, совещания, совместные планерки, выработка плана совместных мероприятий, подписание соответствующих соглашений. Так, в 2011 – 2015 гг. в целях повышения эффективности обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод, законных интересов несовершеннолетних в ряде регионов управлениями ФССП России, органами местного самоуправления, уполномоченными по правам ребенка были подписаны соглашения о взаимодействии (к примеру, в Ростовской области)¹⁵, в том числе и на территории Оренбургской области¹⁶.

Однако, при разработке и реализации совместных программ между органами принудительного исполнения и органами государственной власти и местно-

¹⁵ Подписано Соглашение о взаимодействии с УФССП по Ростовской области. URL: <http://ombudsman.donland.ru/Blog/ViewPost.aspx?pageid=51524&ItemID=52768&mid=45458> (дата обращения: 24.09.2023).

¹⁶ Главный судебный пристав и уполномоченный по правам ребенка региона подписали соглашение о взаимодействии. URL: <https://vestirama.ru/novosti/glavnyj-sudebnyj-pristav-291015.html> (дата обращения: 24.09.2023).

го самоуправления по вопросу обеспечения детей-сирот жильем, следует принимать во внимание результаты исследований социологов и психологов об особенностях адаптации таких детей, в особенности детей- выпускников интернатов, к свободной социальной среде. Нельзя не учитывать тот факт, что при решении данного вопроса наличествуют определенные риски: с одной стороны, адаптационные сложности самого ребенка, которые могут быть сглажены посредством строительства разнообразных объектов социальной инфраструктуры (детские сады, школы, поликлиники и прочее), а, с другой – некоторые трудности при построении межличностного и добрососедского взаимодействия между детьми-сиротами, характеризующимися социальной деформацией под влиянием среды воспитания, и окружающими их лицами. Именно поэтому многие регионы России стремятся к строительству домов специально для детей-сирот. Но и в этом случае возникают непредвиденные проблемы: например, опыт Оренбургской области показал, что компактное расселение детей-сирот на одной территории приводит к росту преступности в этих районах¹⁷.

Следовательно, вопросы, которые обнаруживает практика обеспечения детей-сирот жильем в различных регионах России, в том числе на территории Оренбургской области, а также результаты социологических и психологических исследований, позволяет сформулировать ряд конкретных предложений по повышению степени эффективности принудительного исполнения судебных решений по делам указанной категории, осуществляемого региональными и районными отделами службами судебных приставов:

во-первых, проводить регулярные совещания по результатам проверок своевременности исполнения требований судебных решений об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. По итогам проведенных совещаний формулировать аналитические отчеты или вносить дополнения (изменения) в методические рекомендации по порядку принудительного исполнения исполнительных документов по спорам неимущественного характера, к которым относятся требования об обеспечении жильем детей-сирот;

во-вторых, систематически производить обобщение исполнительской практики по делам об обеспечении жильем детей-сирот с целью распространения положительного опыта принудительного исполнения по таким делам в практику органов принудительного исполнения других регионов и поиска эффективных способов преодоления недостатков в процессе исполнительного производства по делам данной категории;

в-третьих, совместно с органами жилищной поли-

тики региона проводить просветительские мероприятия, направленные на повышение уровня знаний детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, своих прав в сфере обеспечения жильем. Успешная работа в этом направлении позволит уменьшить количество обращений с исками в суды, и, как следствие, снизит количество исполнительных производств по делам об обеспечении детей-сирот жильем¹⁸.

Нельзя не коснуться и еще одного варианта разрешения так остро назревшей проблемы в сфере обеспечения жильем детей-сирот в России – увеличение финансирования для строительства нового жилья из федерального бюджета. К сожалению, без реальных, действенных и эффективных шагов в указанном направлении, решить обозначенную проблему в полной мере не представляется возможным. Одним из вариантов преодоления обозначенного препятствия является сокращение расходов бюджетных средств на вторичном рынке жилья. Не секрет, что на сегодняшний день регионы удовлетворяют интересы детей-сирот в жилье за счет покупки квартир на вторичном рынке. С одной стороны, это проще и быстрее, но, с другой, дорого и небезопасно, так как практика правоохранительных органов предостерегает от риска совершения сомнительных сделок на рынке вторичного жилья. Очевидно, что регионы России не в силах построить новое жилье в короткие сроки для полного удовлетворения потребности в нем со стороны детей-сирот, в связи с чем часть целевых бюджетных средств, выделенных именно на строительство жилья, оказывается ими неизрасходованной. Это наводит на мысль поиска наиболее выгодных и привлекательных условий для застройщиков. К примеру, в Приморском крае планируется вводить упрощенный порядок предоставления земельных участков для застройщиков, участвующих в строительстве жилья для социальных целей¹⁹.

Так, согласно Федеральному закону от 4.08.2023 г. № 461-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусмотрена возможность сокращения срока действия договора найма специализированного жилого помещения по инициативе лица, с которым заключен договор найма специализированного жилого помещения, но не более чем на два года (п. 6.1.). Для этого необходимо соблюсти ряд условий, к примеру, достижение заявителем возраста 23 лет. Введение подобной нормы нивелирует замечание, высказанное еще на этапе обсуждения законопроекта, по смыслу которого без указания обстоятельств, в связи с которыми возможно такое продление, эту меру принимать нельзя²⁰.

¹⁷ О преступлениях, совершенных несовершеннолетними лицами на территории Оренбургской области, в том числе совершенных в отношении несовершеннолетних граждан. URL: <https://56.мвд.рф/news/item/11178312> (дата обращения: 24.09.2023).

¹⁸ Коротаева Э.Г. Проблемы нормативно-правового регулирования предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в субъектах Российской Федерации // Практика исполнительного производства. 2016. № 4 С. 39 - 41.

¹⁹ Как повысить качество жилья для сирот. URL: <https://rg.ru/2020/12/15/reg-cfo/kak-povysit-kachestvo-zhilia-dlia-sirot.html> (Дата обращения: 24.09.2023).

²⁰ Доклад депутата фракции КППФ А.В. Корниенко на пленарном заседании Государственной Думы 23 марта 2018 года // URL: <https://kprf.ru/dep/gosduma/activities/174297.html> (дата обращения: 24.09.2023).

Таким образом, проблема обеспечения жильем детей-сирот носит комплексный характер и должна решаться совместными усилиями органов прокуратуры, государственной власти, местного самоуправления, суда и органов принудительного исполнения. Необходимость построения тесного и эффективного межведомственного взаимодействия обусловлена важностью и остротой социальной проблемы обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей жильем.

К сожалению, на сегодняшний день ситуация в этой сфере требует решения множество вопросов и проблем. Представляется, что сформулированные предложения по их преодолению, будут способствовать повышению качества правоприменительного процесса в вопросах обеспечения детей-сирот жильем, и, повышению авторитета суда, органов прокуратуры, принудительного исполнения, и позволят обеспечить действенный механизм правовой защиты детей-сирот в жилищной сфере на территории Российской Федерации.

Библиографический список

1. Огурцова М.Л. Состояние законности в сфере соблюдения жилищных прав детей-сирот // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2015. – № 6. – С. 43-49.
2. Огурцова М.Л. Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних: автореферат дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2015. – 27 с.
3. Субанова Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2014. – 462 с.

Рецензент: Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

ПОЗДНЯКОВА АННА СЕРГЕЕВНА

кандидат юридических наук, ст. преподаватель Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, oAPozdniakova@msal.ru

ИМУЩЕСТВЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

POZDNYAKOVA ANNA SERGEEVNA

candidate of legal sciences, senior lecturer of the Department of Civil law and civil procedures of Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, oAPozdniakova@msal.ru

PROPERTY STATUS OF PUBLIC ORGANIZATIONS

Аннотация. Статья посвящена проблематике имущественного аспекта правового статуса общественных организаций. Исследуются не запрещенные законом источники поступлений средств для достижения уставных целей и реализации уставных задач общественных организаций. Обоснована необходимость внешней финансовой поддержки некоммерческих организаций. Сделан вывод о том, что действующее законодательство обеспечивает необходимое и достаточное разнообразие источников поступлений с целью формирования имущества общественных организаций. Обосновывается, что целевое использование имущества общественных организаций должно обеспечиваться максимальной открытостью его деятельности и одновременно предполагает наличие механизмов контроля исполнения указанного требования закона.

Ключевые слова: право на объединение, общественные объединения, общественные организации, политические партии, членские взносы, пожертвования.

Review. The article is devoted to the problems of the property aspect of the legal status of public organizations. Sources of funds that are not prohibited by law are explored to achieve the statutory goals and implement the statutory tasks of public organizations, which are divided into internal and external. The need for external financial support for non-profit organizations is substantiated. It is concluded that the current legislation provides the necessary and sufficient variety of sources of revenue for the purpose of forming the property of public organizations. It is substantiated that the targeted use of the property of public organizations should be ensured by maximum openness of its activities, including financial and economic indicators, and at the same time presupposes the presence of state control.

Keywords: right to association, public associations, public organizations, political parties, membership fees, donations.

Пункт 1 статьи 123.4 ГК РФ в качестве общественной организации называет добровольное объединение граждан, объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей, для представления и защиты общих интересов и достижения иных не противоречащих закону целей. В зависимости от целей объединения граждан, вида интересов и потребностей, удовлетворения которых граждане хотят достичь таким объединением, общественные организации подразделяются на политические партии, профессиональные союзы (профсоюзные организации), органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления. Согласно п. 3 ст. 50 ГК РФ данный перечень не является исчерпывающим.

Общественные организации, в свою очередь, входят в группу общественных объединений, представляют собой некоммерческие корпоративные юридические лица, обладают специальной правоспособностью, действуют на основе принципов законности,

добровольности, гласности, равноправия их членов и самоуправления.

Членами и участниками общественной организации могут быть физические лица и юридические лица, образованные в форме общественных объединений. Они не имеют имущественных прав в отношении корпорации и не отвечают по ее обязательствам.

По данным Росстата, в Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2023 г. зарегистрировано 78238 общественных организаций, что составляет 2,4 % к общему количеству юридических лиц (3314503) и 27,1 % к общему количеству некоммерческих организаций (289033)¹. Общественные объединения, являясь, по сути, самой древней формой организации совместной деятельности людей, существовавшей еще до возникновения государства, в настоящее время представляют собой эффективный инструмент реализации неимущественных прав граждан, который, однако, используется не в должной мере, а в некоторых случаях используется не по назначению.

¹ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/statistic>. (дата обращения: 12.11.2023).

ГК РФ особо подчеркивает, что к отношениям по осуществлению общественными организациями своей основной деятельности, а также к другим отношениям с их участием, не относящимся к предмету гражданского законодательства (ст. 2), правила ГК РФ не применяются, если иное не предусмотрено законом или уставом организации (п. 6 ст. 50 ГК РФ). Данное положение закона исходит из того, что деятельность некоммерческих организаций лежит за пределами гражданского права, поскольку они не имеют своей целью получение прибыли, вместе с тем вправе осуществлять приносящую доход деятельность при обязательном соблюдении предусмотренных законом условий. Гражданское законодательство определяет лишь основы правового статуса общественных организаций и регулирует, главным образом, организационные отношения, возникающие в процессе создания, осуществления деятельности и ликвидации общественных организаций².

Суть гражданско-правовой конструкции юридического лица заключается в объединении имущества, которое обособляется путем отделения от личного имущества учредителей (участников). Иными словами, объединение граждан в форме общественной организации невозможно без объединения имущества. Имущественное положение некоммерческих организаций в целом, и общественных организаций в частности, также находится в поле зрения гражданского права, поскольку имущественная самостоятельность характерна для субъектов правоотношений, основанных на равенстве и автономии воли их участников, является гарантией исполнения принятых на себя обязательств. Очевидно, что общественные организации для достижения своих целей должны обладать обособленным имуществом. В большинстве случаев деятельность общественных организаций направлена на достижение общественно-полезных целей, далеко выходящих за пределы вопросов, касающихся пользы своих участников. Речь идет о так называемых «организациях общественной выгоды»³.

Являясь объединениями граждан на основе общности их интересов, общественные организации признаются законодателем институтом гражданского общества, поскольку способны влиять как на внутреннюю, так и на внешнюю политику государства. В соответствии с п. 9 Указа Президента РФ «Об утверждении основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских ду-

ховно-нравственных ценностей» от 9 ноября 2022 г. № 809⁴ общественные организации участвуют в осуществлении государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, к которым относятся жизнь, достоинство, права и свободы человека, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкая семья, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России. Как отмечено в Докладе Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2022 год, в условиях существующего геополитического кризиса, когда диалог между государствами на официальном уровне труднодостижим, на помощь приходят некоммерческие организации⁵. При этом материальная обеспеченность деятельности таких организаций с трудом может основываться лишь на взносах членов и участников. «Без финансовой поддержки такие организации, которые не имеют в качестве основной цели извлечение прибыли, не могут эффективно реализовывать стоящие перед ними задачи и, в конечном итоге, обречены на «вымирание»⁶.

Источники поступлений средств для достижения уставных целей и реализации уставных задач общественных организаций условно можно разделить на внутренние и внешние, причем к внутренним относятся лишь взносы членов объединения, если их уплата предусмотрена уставом. Так, на этапе создания общественная организация наделяется необходимым имуществом, в том числе переданным ей учредителями (членами) в качестве вступительных и членских взносов. Права общественной организации и ее структурных подразделений по управлению принадлежащим корпорации имуществом определяются в уставе организации (п. 6 ч. 1 ст. 20 Федерального закона «Об общественных объединениях»⁷, далее - Закон об общественных объединениях). Принятие решения о размере и порядке уплаты ее членами членских и иных имущественных взносов отнесено законом к исключительной компетенции съезда (конференции) или общего собрания членов общественной организации. Следует особо отметить, что уплата членских взносов является обязанностью члена об-

² Организационные отношения направлены на возникновение и упорядочение имущественных либо личных неимущественных отношений, возникающие между юридически равными и имущественно самостоятельными участниками. См.: Кирсанов К.А. Гражданско-правовое регулирование организационных отношений: автореф. дис...канд.юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С.16.

³ См., например, Аленкин И.В. Общественные объединения в системе конституционно-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2019. С. 3; Карлина Т.Д. Общественное объединение: понятие, основные черты, принципы создания и деятельности // Бизнес в законе. 2007. № 3. С. 84; Жуков И.В. Место и роль общественного объединения в российском обществе // Труды Института государства и права РАН. 2011. № 5. С. 68.

⁴ Собрание законодательства РФ. .2022. № 46. Ст. 7977.

⁵ Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. – Режим доступа: <https://report2022.oprf.ru/ru-RU/Introduction.html> (дата обращения: 12.11.2023).

⁶ Курбанов Р.А. Право на финансирование НКО как неотъемлемый элемент права на свободу объединений: международные и региональные стандарты и нормы российского законодательства о праве на свободу объединений // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2016. № 1. С. 107.

⁷ Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // «СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

публичной организации, логичным последствием реализации гражданином конституционного права на объединение. Судебной практике известно немало примеров принудительного исполнения данной обязанности⁸.

В соответствии со ст. 31 Закона об общественных объединениях имущество общественного объединения, наряду с внесением вступительных и членских взносов, формируется на основе добровольных взносов и пожертвований; поступлений от проводимых в соответствии с уставом общественного объединения лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий; доходов от предпринимательской деятельности общественного объединения; гражданско-правовых сделок; внешнеэкономической деятельности общественного объединения; других не запрещенных законом поступлений. В ст. 29 Федерального закона «О политических партиях»⁹ речь идет о порядке формирования денежных средств политической партии, а не ее имущества. К источникам поступления относятся вступительные и членские взносы, если их уплата предусмотрена уставом политической партии. При этом совокупный размер вступительного и (или) членских взносов одного члена партии в течение календарного года не может превышать предельный размер суммы пожертвований от одного физического лица, предусмотренный п. 8 ст. 30 Закона о партиях. Денежные средства политической партии также пополняются за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в соответствии с Законом о партиях, пожертвований, поступлений от мероприятий, проводимых политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями, а также доходов от предпринимательской деятельности, поступлений от гражданско-правовых сделок, других не запрещенных законом поступлений.

Как отмечает профессор Е.А. Суханов, в материально-хозяйственном обеспечении различных видов общественно полезной деятельности принимают участие не только сами общественные организации как корпоративные юридические лица, но и юридические лица, созданные ими в других организационно-правовых формах, чаще всего в виде унитарных некоммерческих организаций - фондов и учреждений¹⁰. Вместе с тем, общественные организации могут инициировать создание коммерческих организаций, прибыль которых может быть использована для достижения уставных целей, вправе приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности. Например, статья 42 Устава Всероссийской общественной организации «Русское географическое общество» помимо перечисленных в

Законо об общественных объединениях источников формирования имущества общества называет доходы от хозяйственных товариществ, обществ и иных хозяйственных организаций, созданных Обществом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. В подобных случаях доходы коммерческой организации, учредителем которой является общественная организация, а также поступления от приносящей доход деятельности, осуществляемой самой общественной организацией, от проводимых ею мероприятий следует отнести к внутренним источникам поступлений.

Особого внимания, на наш взгляд, требует рассмотрение вопроса о внешних источниках формирования имущества общественных организаций, поскольку, с одной стороны, внешние поступления позволяют повысить эффективность деятельности организации по достижению уставных целей, с другой стороны, способны посягнуть на ее независимость в осуществлении уставной деятельности, которая, как уже было отмечено, является общественно значимой, поскольку может «воздействовать на личные неимущественные права граждан, существенно влиять на социальные, политические и нравственные устои общества»¹¹. В процессе осуществления деятельности общественной организации важно не допустить реализации незаконных интересов лиц, финансирующих такую деятельность.

Вопросы финансирования деятельности общественных организаций извне тесно связаны с конституционным правом на объединение. Закон предусматривает две возможности реализации права граждан на объединение. Первый вариант заключается в объединении в неформальные образования без создания юридического лица, следовательно, без предварительного разрешения компетентного государственного органа в лице Министерства юстиции РФ, второй вариант – в создании общественной организации как самостоятельного субъекта права. В последнем случае также возможно участие в деятельности такой организации не в качестве члена, а в качестве ее участника, то есть, лица, «сочувствующего» уставным целям объединения, финансирующим его деятельность без обязательного оформления условий своего участия. Представляется, что внесение имущественных взносов участниками общественной организации в отличие от членских взносов должно осуществляться исключительно на добровольной основе.

Пожертвования денежных средств, недвижимости, фондовых инструментов относятся к внешним источникам поступлений, из которых формируется целевой капитал общественной организации. Статья 2 Федерального закона от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О

⁸См., например, Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 13.03.2023 № 88-5052/2023; Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 31.03.2023 по делу № 88-5449/2023; Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 10.02.2023 по делу № 88-3667/2023; Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 22.12.2020 № 88-19252/2020 и др.

⁹Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // Российская газета. 2001. № 133.

¹⁰Суханов Е.А. О систематике юридических лиц в современном российском праве // Кодификация российского частного права 2019. Под ред. Д.А. Медведева. М.: «Статут», 2019.

¹¹Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 / под ред. проф. А.П. Сергеева. М.: Проспект, 2021, (автор главы - Цепов Г.В.). С. 169.

порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»¹² к средствам формирования целевого капитала наряду с изложенными относит неиспользованный доход от доверительного управления имуществом, приобретенным в качестве пожертвования или по завещанию и переданным общественной организацией в доверительное управление управляющей компании в целях получения дохода, что еще раз подтверждает соблюдение правила о невозможности распределения имущества общественной организации между ее членами, либо его использования в противоречии с уставными целями.

Следует отметить, что для достижения уставных целей общественной организации используется не само имущество, полученное в виде пожертвования или по завещанию, а регулярный и долгосрочный доход от использования данного имущества, переданного в доверительное управление. Закон позволяет сформировать несколько фондов целевого капитала, к примеру, для достижения разных целей или по договорам с разными жертвователями в соответствии со ст. 582 ГК РФ. Примечательно, что общественные объединения сами могут использовать принадлежащее им имущество на благотворительные цели несмотря на отсутствие соответствующего положения в уставе.

В ряде случаев действуют ограничения возможности жертвования имущества в пользу общественных организаций. Так, общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, могут принимать пожертвования в виде денежных средств и иного имущества на деятельность, связанную с подготовкой и проведением выборов, только в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О политических партиях» и законодательством Российской Федерации о выборах. Так, законом предусмотрены ограничения на общую сумму ежегодных пожертвований.

Отправной точкой формирования многопартийной политической системы Российской Федерации стало принятие Конституции в декабре 1993 года, закрепившей в ст. 13 идеологическое многообразие, обусловленное «отказом от руководящей роли в общественной и государственной жизни одной политической партии»¹³. С осознанием необходимости формирования системы многопартийности была признана необходимость финансовой поддержки политических партий. Однако, сложно отрицать, что при получении средств из внешних источников возникает угроза попадания партии в политическую и экономическую зависимость.

Возможность финансирования деятельности общественных организаций из-за рубежа находится под контролем государства в связи с непосредственным его влиянием на вопросы национальной безопасности. Запрещено финансирование деятельности политических партий как со стороны иностранных государств, иностранных юридических лиц, апатридов, в том числе международных организаций и общественных движений, так и субъектов права, выполняющих функции иностранного агента.

На сегодняшний день важнейшим источником поступления финансовых средств общественных организаций является государственное финансирование, представляющее собой один из способов государственной поддержки. Как отмечает Аленкин И.В., взаимоотношения государства и таких общественных объединений, как благотворительные, социально ориентированные, а также организации - исполнители общественно-полезных услуг, существуют в стимулирующем режиме¹⁴. Государство может взять на себя обязанность целевого финансирования отдельных общественно полезных программ, проводимых в жизнь общественными организациями. Государственное финансирование политических партий в Российской Федерации было введено с принятием Федерального закона «О политических партиях» в 2001 году и началось в 2004 году по итогам прошедших в 2003 году выборов в Государственную Думу, что было обусловлено «низким уровнем доходов партий, получаемых от вступительных и членских взносов, при этом значительной роли пожертвований»¹⁵.

Отсутствие прозрачного механизма использования имущества общественных организаций для достижения уставных целей позволяет создавать такие объединения с целью осуществления противоправной деятельности. Примером может служить нашумевшее дело о создании общественной организации по защите прав потребителей в целях извлечения незаконной прибыли путем проведения проверочных закупок алкогольной продукции с использованием несовершеннолетних, выглядящих гораздо старше 18 лет¹⁶. Судом установлено, что уставом созданной общественной организации право ее сотрудников на проведение проверочной закупки не закреплено, более того, такая деятельность допускается только с ведома и под контролем органа, осуществляющего оперативно-розыскные мероприятия. Однако, решающим фактором в рассматриваемом случае выступила возможность беспрепятственного присвоения правонарушителями, являющимися учредителями и участниками этой организации, денежных средств, полученных под видом добро-

¹² Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 38.

¹³ Бондарчук И.В. Объединение граждан как юридическая категория: судебно-конституционный опыт стран СНГ и современные перспективы законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 184.

¹⁴ Аленкин И.В. Общественные объединения в системе конституционно-правовых отношений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019. С. 25.

¹⁵ Платонова Н.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2015. С. 119.

¹⁶ Хилюта В.В. Вымогательство или мошенничество? // Законность. 2023. № 7. С. 50.

вольных пожертвований от лиц, которые продали несовершеннолетнему спиртное, под угрозой распространения данных сведений. Налицо корыстная заинтересованность учредителей, обусловленная возможностью присвоения имущества общественной организации. Ведь если бы все имущественные поступления объединения направлялись исключительно на достижение закрепленной в уставе цели – защита прав потребителей, у его членов вряд ли бы возникло желание добывать средства для реализации данной цели преступным путем.

По результатам ликвидации общественной организации, после расчетов с кредиторами, целевой характер оставшегося имущества и запрет на его распределение между учредителями, членами или участниками объединения сохраняется, оно направляется на цели, предусмотренные уставом общественного объединения, либо на цели, определяемые решением съезда (конференции) или общего собрания о ликвидации общественного объединения, а в спорных случаях – решением суда. В силу принципа гласности решение об использовании оставшегося имущества публикуется ликвидационной комиссией в печати. Банкротство общественных организаций законом не предусмотрено.

Таким образом, действующее отечественное законодательство, закрепляющее правовой статус общественных организаций, в том числе их имущественное положение, формировавшееся на протяжении

трети века в новых социально-экономических условиях – в правовом государстве с рыночной экономикой, обеспечивает необходимое и достаточное разнообразие источников поступлений с целью формирования имущества общественных организаций. Вместе с тем имущественное положение общественных организаций обладает определенной спецификой, основанной на особом правовом статусе некоммерческих организаций, который характеризуется наличием специальной правоспособности, целевым назначением принадлежащего им имущества, наличием специальных источников приобретения имущества, в том числе исключая дальнейшее самостоятельное распоряжение им и т.д.¹⁷

Целевое использование имущества общественных организаций должно обеспечиваться максимальной открытостью его деятельности, в том числе финансово-экономических показателей, и одновременно предполагает наличие эффективного контроля с целью недопущения создания некоммерческих организаций для легализации несанкционированных денежных потоков. Предусмотренные законом формы отчетности, а также контрольные меры со стороны государства являются объективно необходимыми для достижения максимальной прозрачности деятельности общественных организаций, ее исключительной направленности на достижение общественно-полезных целей и в конечном итоге направлены на защиту государственного суверенитета.

Библиографический список

1. Аленькин И.В. Общественные объединения в системе конституционно-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2019. – 30 с.
2. Бондарчук И.В. Объединение граждан как юридическая категория: судебно-конституционный опыт стран СНГ и современные перспективы законодательства // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4. – 182-190 с.
3. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 / под ред. проф. А.П. Сергеева. – М.: Проспект, 2021. – 1040 с.
4. Жуков И.В. Место и роль общественного объединения в российском обществе // Труды Института государства и права РАН. – 2011. – № 5. – С. 67-73.
5. Карлина Т.Д. Общественное объединение: понятие, основные черты, принципы создания и деятельности // Бизнес в законе. – 2007. – № 3. – С. 83-86.
6. Кирсанов К.А. Гражданско-правовое регулирование организационных отношений: автореф. дисс.... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – 29 с.
7. Курбанов Р.А. Право на финансирование НКО как неотъемлемый элемент права на свободу объединений: международные и региональные стандарты и нормы российского законодательства о праве на свободу объединений // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2016. – № 1. – 106-111 с.
8. Платонова Н.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2015.
9. Сойфер Т.В. Концепция некоммерческих организаций в российском гражданском праве: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2013. – 54 с.
10. Суханов Е.А. О систематике юридических лиц в современном российском праве / Под ред. Д.А. Медведева. – М.: Статут, 2019. 492 с.
11. Хилюта В.В. Вымогательство или мошенничество? // Законность. – 2023. – № 7. – С. 49-52.

Рецензент: Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

¹⁷ Сойфер Т.В. Концепция некоммерческих организаций в российском гражданском праве: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2013. С.14.

Раздел третий

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

БАГУН ЭЛИНА АЛЕКСАНДРОВНА

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, orenburg@msal.ru

НАНЕСЕНИЕ ПОБОЕВ ЛИЦОМ, ИМЕЮЩИМ СУДИМОСТЬ (Ч. 2 СТ. 116.1 УК РФ): ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ, ПРАКТИЧЕСКИЙ И КРИМИНОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

BAGUN ELINA ALEKSANDROVNA

candidate of legal sciences, Senior Lecturer of the Department of Criminal Law and Criminology Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, orenburg@msal.ru

BEATING BY A PERSON WITH A CRIMINAL RECORD (PRT 2 OF ARTICLE 116.1 OF THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION): LEGISLATIVE, PRACTICAL AND CRIMINOLOGICAL ASPECTS

Аннотация. Научная статья посвящена составу преступления, предусмотренному ч. 2 ст. 116.1 УК РФ. Рассматривается законодательный подход к описанию конструктивных признаков состава данного преступления, анализируется понятие «преступления, совершенные с применением насилия», освещаются проблемные аспекты применения ч. 2 ст. 116.1 УК РФ на практике. Делается вывод о необходимости выработки единого подхода к установлению признаков состава побоев, нанесенных лицом, имеющим судимость за преступление, совершенное с применением насилия. Соответствующие рекомендации предлагается разработать на уровне постановления Пленума Верховного Суда РФ.

Ключевые слова: побои, насилие, преступления, совершенные с применением насилия, судимость, лицо, подвергнутое административному наказанию, состояние опьянения, отягчающие обстоятельства.

Review. The presented article is devoted to the study of the corpus delicti provided for in Part 2 of Art. 116.1 of the Criminal Code of the Russian Federation. The legislative approach to the description of the constructive features of this crime is considered, the concept of “crimes committed with the use of violence” is analyzed, and problematic aspects of the application of Part 2 of Art. 116.1 of the Criminal Code of the Russian Federation in practice. It is concluded that it is necessary to develop a unified approach to establishing the signs of beatings inflicted by a person with a criminal record for a crime committed with the use of violence. It is proposed to develop the corresponding recommendations at the level of the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation.

Keywords: beatings, violence, crimes committed with the use of violence, criminal record, person subjected to administrative punishment, state of intoxication, aggravating circumstances.

Процесс трансформации нормативно-правового содержания побоев и иных насильственных действий, не причинивших вреда здоровью человека, начатый еще в 2016 году и породивший большое количество вполне резонных вопросов и негативных оценок со стороны, как общественности, так и специалистов уголовно-правовой науки, остается незавершенным до настоящего времени. Последние дополнения, внесенные в ст. 116.1 УК РФ, породили еще больше про-

блем, связанных, прежде всего, с технико-юридическим содержанием вновь введенной нормы (ч. 2 ст. 116.1), сложностью и неоднозначностью включенных в нее уголовно-правовых понятий, и, соответственно, с невозможностью ее дальнейшей эффективной реализацией на практике.

Основанием для инициирования законодательного процесса в части дальнейшего «совершенствования» состава побоев, стало постановление Консти-

туционного Суда РФ от 08.04.2021 № 11-П «По делу о проверке конституционности статьи 116.1 Уголовного кодекса российской Федерации в связи с жалобой гражданки Л.Ф. Саковой¹ (далее - Постановление КС РФ), которым ст. 116.1 УК РФ была признана частично не соответствующей Конституции РФ. Речь идет о ситуациях, когда лицо наносит побои или совершает иные насильственные действия, имея неснятую или непогашенную судимость за такое же, либо за аналогичное по объективным признакам преступление. По мнению Конституционного суда, это «ведет к неоправданным различиям между пострадавшими от противоправных посягательств, ставит лиц, имеющих судимость, в привилегированное положение по отношению к лицам, подвергнутым административному наказанию»².

На основании изложенных доводов Конституционный Суд РФ обязал федерального законодателя, руководствуясь нормами Основного закона государства, а также учитывая правовые позиции, изложенные в Постановлении КС РФ, внести в Уголовный кодекс РФ соответствующие изменения.

В результате, Федеральным законом № 203-ФЗ от 28 июня 2022 года ст. 116.1 УК РФ была дополнена частью 2, согласно которой к уголовной ответственности за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в ст. 115 УК РФ, и не содержащих признаков состава преступления, предусмотренного ст. 116 УК РФ, привлекается лицо, имеющее судимость за преступление, совершенное с применением насилия³.

Статистические данные свидетельствуют о том, что вновь введенная норма весьма активно применяется на практике. Так, в 2022 году число лиц, осужденных по ч. 1 ст. 116.1 УК РФ, составило 1 919 человек⁴, при этом по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ, всего за шесть месяцев действия данной нормы, был осужден 271 человек. За первое полугодие 2023 года, то есть еще за шесть месяцев текущего года, количество осужденных по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ составило уже 1718 человек, в то время как по ч. 1 ст. 116.1 УК РФ – только 820⁵.

Вместе с тем, анализ вынесенных по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ приговоров свидетельствует о существовании ряда проблемных моментов, связанных с квалификацией данных преступлений по соответствующей норме, а также с практикой назначения наказания за их совершение. Практическая реализация уголовно-правового предписания всецело зависит от степени определенности и однозначности закрепленных в норме понятий, от системного, единообразного и комплексного подхода к их трактовке в рамках законо-

дательного и научного подходов к определению одних и тех же категорий.

Исходя из формулировки ч. 2 ст. 116.1 УК РФ, субъект данного преступления специальный – лицо, имеющее судимость за преступление, совершенное с применением насилия. Иными словами, при привлечении лица, имеющего судимость, к уголовной ответственности за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, не причинивших вреда здоровью (при отсутствии признаков, предусмотренных ст. 116 УК), суды должны в каждом конкретном случае выяснять, за какое именно преступление лицо было осуждено. Если лицо имеет судимость за преступление, совершенное с применением насилия, то оно должно привлекаться к уголовной ответственности по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ. Если прежняя судимость не связана с совершением насильственного преступления, то лицо привлекается к ответственности либо по ст. 6.1.1. КоАП РФ, либо по ч. 1 ст. 116.1 УК РФ, если оно ранее было подвергнуто административному наказанию за аналогичное деяние.

Таким образом, от правильного решения вопроса о том, судимо ли лицо, обвиняемое в нанесении побоев или в совершении иных насильственных действий, не причинивших вреда здоровью человека, за преступление, совершенное с применением насилия, зависит верная квалификация вновь совершенного преступления, а значит и справедливость назначенного наказания. Исходя из сказанного, правоприменитель должен иметь четкое понимание того, какие именно составы преступлений относятся к «преступлениям, совершенным с применением насилия», что подразумевается под «насилием» в контексте диспозиции нормы, предусмотренной ч. 2 ст. 116.1 УК РФ, а также под его «применением».

Примечательно, что Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 08.04.2021 № 11-П обосновывая необходимость привлечения к уголовной ответственности за нанесение побоев лиц, имеющих судимость, акцентирует внимание на ранее совершенном им преступлении, предусмотренном ст. 116.1 УК РФ либо аналогичном ему по объективным признакам деянии. При этом в Постановлении КС РФ четко указывается, что побои должны выступать состав образующим признаком объективной стороны преступления, по которому субъект имеет неснятую или непогашенную судимость (статьи 116, 117 и 334 данного Кодекса) или ее составной частью (статьи 131, 156, 161, 213 и др. данного Кодекса).

Следуя рекомендациям Конституционного Суда РФ, был разработан соответствующий законопроект, в первой редакции которого предлагалось дополнить

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2021 № 11-П «По делу о проверке конституционности статьи 116.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Л.Ф. Саковой» // СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ Федеральный закон от 28.06.2022 № 203-ФЗ «О внесении изменений в статью 116.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Судебная статистика РФ. URL: <https://stat.xn--7sbqk8achja.xn--p1ai/stats/ug/t/14/s/17> (дата обращения: 10.11.2023).

⁵ Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. «Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации» // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=7900> (дата обращения: 10.11.2023).

статью 116.1 УК частью второй, предусматривающей ответственность за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 УК, и не содержащих признаков состава преступления, предусмотренного статьей 116 УК, лицом, имеющим судимость за совершение преступлений, предусмотренных статьями 105, 110, 111, 112, 115 – 117, 119, 120, 131, 132, 162, 206, 227, 277, 295, 317, 318, 321, 333, 334, 357 УК, являющиеся безусловно насильственными преступлениями, а равно за сопряженные с применением насилия преступления, предусмотренные статьями 126, 127, 127¹, 127², 133, 139, 141, 142, 144, 148, 149, 150, 151, 156, 161, 163, 166, 170¹, 178, 179, 185⁵, 194, 203, 211, 212, 213, 221, 226, 226¹, 229 – 230¹, 239, 240, 241, 243⁴, 244, 282, 283¹, 286, 296, 302, 309, 313, 322, 330, 335, 356 УК⁶.

Таким образом, законодатель фактически расширительно растолковал изложенную в Постановлении КС РФ позицию, выйдя за рамки предложенного в нем понимания учета при совершении деяния, предусмотренного ст. 116.1 УК РФ, судимости за преступления, в которых побои выступают состав образующим признаком объективной стороны или ее составной частью.

В результате в официальном отзыве на представленный законопроект Верховный Суд РФ указал, что «предложенные в проектной норме перечни преступлений... нуждаются в дополнительном обсуждении»⁷. В частности, было подчеркнuto, что подобный подход законодателя не согласуется с правовой позицией Конституционного Суда РФ, согласно которой должна учитываться предшествующая судимость по ст. 116.1 УК РФ или за более тяжкое преступление, где побои выступают состав образующим признаком объективной стороны или ее составной частью. При этом полностью воспроизводилась формулировка, приводимая в Постановлении КС РФ, включая перечисление тех же составов преступлений, неснятая или непогашенная судимость по которым в данном случае должна иметь правовое значение.

В числе замечаний Верховного Суда РФ было также указано на отсутствие правовой определенности при установлении перечня преступлений, «сопряженных с применением насилия». Учитывая то обстоятельство, что насилие может быть, как физическим, так и психическим, возникает вопрос: как оценивать ситуации, когда лицо, имеющее судимость за совершение преступления с применением только

психического насилия, наносит побои? Есть ли в данном случае правовое основание для привлечения его к ответственности по ч. 2 ст. 161.1 УК РФ?

Верховный суд также указал на необходимость в случае принятия законопроекта в предложенной редакции, в каждом конкретном ситуации «устанавливать, было ли сопряжено указанное в перечне преступление, за которое у лица имеется судимость, с применением насилия»⁸. Кроме того, акцентировалось внимание на различном усмотрении правоприменителя при трактовке указанной нормы.

Восприняв изложенную в официальном отзыве критику Верховного суда РФ, законодатель представил новую редакцию законопроекта, исключив ранее закрепленный в ч. 2 ст. 116.1 УК РФ исчерпывающий перечень составов преступлений, прежняя судимость по которым будет иметь преюдициальное значение при квалификации побоев по данной части указанной статьи. Новая норма была сконструирована следующим образом: «Нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 настоящего Кодекса, и не содержащих признаков состава преступления, предусмотренного статьей 116 настоящего Кодекса, лицом, имеющим судимость за преступление, совершенное с применением насилия»⁹.

В Пояснительной записке к новой редакции законопроекта обосновывалась необходимость установления повышенной ответственности за побои по ч. 2 ст. 116 УК РФ в случаях, «если виновный имеет неснятую и непогашенную судимость по названной статье или за более тяжкое преступление, где побои выступают состав образующим признаком объективной стороны преступления (статьи 116, 117 и 334 данного Кодекса) или ее составной частью (статьи 131, 156, 161, 213 и др. данного Кодекса)»¹⁰. Таким образом, законодатель, фактически поддержав подход Конституционного суда РФ в Пояснительной записке, при конструировании нормы, предусмотренной ч. 2 ст. 116.1 УК РФ, значительно расширил количество составов преступлений, прежняя судимость за которые имеет преюдициальное значение при привлечении лица к ответственности по данной статье.

Изменение диспозиции ч. 2 ст. 116.1 УК путем исключения из нее перечня конкретных составов преступлений и включения формулировки «лицом, имеющим судимость за преступление, совершенное с применением насилия» породило не меньше, а возмож-

⁶ Текст Проекта Федерального закона от 24 мая 2021 г. №536-8 «О внесении изменений в статью 116.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» в первой редакции был размещен для обсуждения на сайте Федерального портала проектов нормативных правовых актов // URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=116223> (дата обращения: 11.11.2023).

⁷ Письмо Верховного Суда РФ от 2 сентября 2021 г. № 4-ВС-4688/21 «Официальный отзыв на проект федерального закона N 536-8 «О внесении изменений в статью 116.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // URL: <https://base.garant.ru/77223800/> (дата обращения: 12.11.2023).

⁸ Там же.

⁹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 116.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Система обеспечения законодательной деятельности // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/536-8> (дата обращения: 12.11.2023).

¹⁰ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 536-8 «О внесении изменений в статью 116.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // URL: <https://base.garant.ru/402915543/> (дата обращения: 12.11.2023).

но даже и больше, вопросов при квалификации побоев по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ, чем прогнозировал Верховный Суд РФ, давая официальный отзыв на первую редакцию Законопроекта.

Во-первых, понятие «преступление, совершенное с применением насилия» шире понятия «побои» в классическом их понимании как результата физического воздействия на потерпевшего путем нанесения ему ударов, который по общему правилу принято относить к насилию не опасному для жизни и здоровья. Побои также могут трактоваться как способ нанесения легкого, средней тяжести или тяжкого вреда здоровью человека либо даже смерти. Во-вторых, понятие преступление, совершенное с применением насилия» не имеет однозначного толкования ни на законодательном, ни на правоприменительном уровнях. Нет единого подхода к его определению и в науке уголовного права.

В Особенной части Уголовного кодекса РФ насчитывается более 90 составов преступлений (основных, квалифицированных и особо квалифицированных), которые либо по своей природе являются насильственными (например, ст. 105-108, 111-117, 277, 317, 318 и др.), либо в которых прямо или косвенно указано на их насильственный характер (ст. 120, п. «в» ч. 2 ст. 126, ч. 2 ст. 139, п. «г» ч. 2 ст. 161, ст. 162 и многие другие). При этом законодателем используются различные формулировки: «с применением насилия или с угрозой его применения», «с применением насилия, опасного для жизни или здоровья либо с угрозой применения такого насилия», «с применением насилия, не опасного для жизни или здоровья, либо с угрозой применения такого насилия», «под угрозой применения насилия», «сопряжено с насилием», «с применением пытки», «путем жестокого обращения» и т.п.

Такое представленное в рамках Уголовного кодекса РФ терминологическое разнообразие и отсутствие единого определения категории «преступление, совершенное с применением насилия» неизбежно ведет к противоречивой, неоднозначной, порой категорически ошибочной судебной практике.

Анализ приговоров показал, что судьи в основном единообразно подходят к квалификации побоев по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ, в случае если лицо имеет не снятую и непогашенную судимость по ст.ст. 105, 111, 112, 115, 116, 116.1, 117, п. «г» ч.2 ст. 161, 162, п. «в» ч.2 ст. 163, 131, 132 и др. Вместе с тем, объективная сторона ряда указанных составов преступлений альтернативно включает в себя помимо физического, также и психическое насилие, к которому по устоявшемуся на практике подходу, относят угрозу применением насилия физического. В связи с этим возник

ает вопрос: как быть, если, например, лицо, судимое за насильственный грабеж (п. «г» ч.2 ст. 161 УК РФ) или за разбой (ч. 1 ст. 162 УК РФ), совершенные с угрозой применения, соответственно, насилия не опасного для жизни или здоровья, либо насилия, опасного для жизни или здоровья, совершает побои? Охватывается ли понятием «преступление, совершенное с применением насилия» его психическая форма проявления, то есть угроза физическим насилием?

Возникают также вопросы по поводу правового значения судимостей для квалификации побоев по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ за преступления, в составах которых насилие предусмотрено в качестве одного из нескольких возможных деяний объективной стороны. Так, например, доведение лица до самоубийства или до покушения на самоубийство возможно путем угроз, жестокого обращения или систематического унижения человеческого достоинства потерпевшего (ст. 110 УК РФ), а неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего должно быть соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним (ст. 156 УК РФ). Как быть в ситуации, когда лицо, имеющее судимость за доведение до самоубийства путем систематического унижения человеческого достоинства потерпевшего, наносит побои? И как расценивать ситуацию, при которой родитель, имея судимость по ст. 156 УК РФ, привлекается к уголовной ответственности за побои, если жестокое обращение с несовершеннолетним выразилось не в применении к нему насилия, а в совершении иных деяний? Ведь, согласно проводимым исследованиям, только в 55 % случаев преступление, предусмотренное ст. 156 УК РФ, сопряжено с применением в отношении несовершеннолетнего физического насилия¹¹.

Возникают вопросы и по составам преступлений, предусмотренных статьями 131 и 132 УК РФ, ведь совершить данные деяния возможно, как с применением насилия или с угрозой его применения, так и ненасильственным способом в отношении лица, находящегося в беспомощном состоянии и, например, в силу своего психического здоровья, не осознающего характера совершаемых в отношении него действий. Интересен в данном аспекте приговор Калачёвского районного суда Волгоградской области, которым Баженов был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 116 УК РФ, хотя имел судимость по п. «в» ч. 3 ст. 132 УК РФ (в редакции до 2009 года), то есть за насильственные действия в отношении лица, не достигшего 14-летнего возраста¹². Возможно, в указанном случае суд не признал данное деяние преступлением, совершенным с применением насилия, так как оно было совершено

¹¹ В остальных случаях в качестве жестокого обращения признавалось содержание несовершеннолетнего в антисанитарных условиях, плохое питание, отсутствие заботы о здоровье несовершеннолетнего, длительное оставление его без присмотра и т.п. См.: Отчет о мониторинге судебной практики применения в 2016-2019 годах ст. 156 УК РФ (Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего) Санкт-Петербургский государственный университет. Мониторинг правоприменения. URL: <https://pravoprim.spbu.ru/yurisprudentsiya/zashchita-prav-grazhdan/item/473-primenenie-v-2016-2019-godakh-st-156-uk-rf-neispolnenie-obyazannostej-po-vozpitaniju-nesovershennoletnego.html> (дата обращения: 25.11.2023).

¹² Приговор Калачёвского районного суда Волгоградской области от 11 июля 2023 г. по делу № 1-116/2023. Судебные решения // URL: <https://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/> (дата обращения: 25.11.2023).

с использованием беспомощного, в силу малолетнего возраста, состояния потерпевшего.

Представляется, что во всех вышеприведенных ситуациях, если лицо, обвиняемое в совершении побоев, имеет неснятую или непогашенную судимость по любому из вышеуказанных составов преступлений, либо по иным аналогичным по конструктивным признакам объективной стороны составам, судам необходимо выяснять все обстоятельства ранее совершенных преступлений. В случае их совершения с применением насилия, побои должны квалифицироваться по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ, при отсутствии насильственного способа – по ст. 6.1.1. КоАП РФ как административное правонарушение, либо по ч. 1 ст. 116.1 УК РФ, если лицо ранее было подвергнуто административному наказанию за аналогичное деяние. В рассмотренных ситуациях в приговорах целесообразно было бы излагать обстоятельства совершенных лицом преступлений, по которым была учтена судимость, необходимо аргументировать принятое судом решение при квалификации побоев по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ.

Еще одним проблемным аспектом при установлении перечня «преступлений, совершенных с применением насилия» является отнесение к нему деяния, предусмотренного ст. 119 УК РФ, совершение которого возможно только путем применения психического насилия к потерпевшему - угрозы убийством или причинением тяжкого вреда здоровью. Изучение практики показало, что обычно лицо, привлекаемое к ответственности за нанесение побоев по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ, имеет судимость по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 119 УК РФ и статьями, предусматривающими ответственность за побои или истязание (ст.ст. 116, 116.1, 117 УК РФ), либо за причинение вреда здоровью человека (ст.ст. 111, 112, 115 УК РФ). В данных ситуациях психическое насилие применяется в совокупности с физическим. Однако, встречаются и случаи, когда лицо, обвиняемое по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ, имеет судимость за преступление, предусмотренное только ст. 119 УК РФ, то есть за деяние, объективная сторона которого предусматривает применение лишь психического насилия. Так, приговором Гайского городского суда Оренбургской области от 2 июня 2023 года Абдрахимов А.Д., ранее судимый по ч. 1 ст. 119 УК РФ, признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 116.1 УК РФ¹³.

Еще одним проблемным аспектом применения нормы, предусматривающей ответственность за нанесение побоев лицом, имеющим судимость за преступление, совершенное с применением насилия, является ошибочный подход ряда судебных инстанций

к учету прежней судимости виновного в качестве отягчающего обстоятельства, предусмотренного п. «а» ч. 1 ст. 63 УК РФ, при назначении наказания по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ¹⁴.

Вместе с тем, по подавляющему большинству уголовных дел анализируемой категории суды верно трактуют закрепленную в ч. 2 ст. 63 УК РФ норму, не учитывая повторно в качестве отягчающего обстоятельства рецидив, который как признак преступления уже учтен законодателем при конструировании санкции ч. 2 ст. 116.1 УК РФ. При этом в приговорах часто можно встретить такое обоснование позиции суда: «В качестве отягчающего наказание обстоятельства суд не учитывает рецидив преступлений (ч. 1 ст. 18 УК РФ), так как наличие у Пронина Д.Ю. судимости по приговору Первомайского районного суда г. Омска от 19.04.2018 является обстоятельством, относящимся к признакам состава преступления, характеризующим субъект преступления, поэтому не может быть повторно учтено в качестве данного обстоятельства»¹⁵.

Вместе с тем, могут быть ситуации, когда лицо, имеющее судимость, привлекается к ответственности не только по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ, но и, по другим составам преступлений. Так, Бердюжским районным судом Тюменской области Федосеев А.В., ранее судимый за преступление, совершенное с применением насилия, был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 116.1 и ч. 1 ст. 119 УК РФ. При назначении наказания суд учел в качестве отягчающего обстоятельства судимость по обоим составам преступлений: «на основании чего, при назначении наказания за умышленные преступления по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ и ч. 1 ст. 119 УК РФ применяются положения ч. 2 ст. 68 УК РФ»¹⁶. Подобный подход является ошибочным и требует разъяснения высшей судебной инстанции.

Изучение вынесенных по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ приговоров свидетельствует о том, что по большинству рассмотренных дел суд на основании ч. 1.1 ст. 63 УК РФ признает в качестве отягчающего обстоятельства совершение преступлений данной категории в состоянии алкогольного опьянения. Чаще всего именно в связи с употреблением алкоголя между виновным и потерпевшим возникает конфликт. Алкоголь пагубно действует на эмоционально-психическую сферу человека, обостряет негативное восприятие даже незначительных разногласий и спорных ситуаций, человек болезненно реагирует на замечания, отдельные слова и действия, становится раздражительным, обидчивым, агрессивным. В таком состоянии у лица снижается контроль над своим поведением, падает уровень критического восприятия собственных дей-

¹³ Приговор Гайский городской суд Оренбургской области от 02 июня 2023 г. по делу № 1-60/2023. Судебные решения. URL: <https://xn--90afdbaav0bd1afu6eub5d.xn--p1ai/> (дата обращения: 25.11.2023).

¹⁴ См.: Приговор Кузнецкого районного суда Пензенской области от 1 ноября 2022 г. по делу № 1 – 367/2022; Приговор Бердюжского районного суда Тюменской области от 24 октября 2022 г. по делу № 1-47/2022. Судебные решения // URL: <https://xn--90afdbaav0bd1afu6eub5d.xn--p1ai/> (дата обращения: 25.11.2023).

¹⁵ Приговор Большеевского районного суда Омской области от 21 декабря 2022 г. URL: <http://bolsheukovcourt.oms.sudrf.ru/> (дата обращения: 23.11.2023).

¹⁶ Приговор Бердюжского районного суда Тюменской области от 24 октября 2022 г. Судебные решения. URL: <https://xn--90afdbaav0bd1afu6eub5d.xn--p1ai/> (дата обращения: 15.11.2023).

ствий. Поэтому именно нахождение виновных в состоянии алкогольного опьянения способствует совершению преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 116.1 УК РФ. Лица, совершающие анализируемые преступления, часто в течение нескольких лет злоупотребляют алкоголем, некоторые состоят на учете в наркологическом диспансере, часто ведут аморальный образ жизни и не имеют постоянной работы, отрицательно характеризуются по месту жительства.

В качестве смягчающих обстоятельств при назначении наказания суды чаще всего учитывают полное признание вины, чистосердечное раскаяние в содеянном, принесение извинений и примирение с потерпевшим, добровольное возмещение морального вреда, причиненного в результате преступления, совершение иных действий, направленных на заглаживание вреда, причиненного потерпевшим, активное содействие раскрытию и расследованию преступлений, выразившееся в даче сотрудникам полиции признательных и правдивых показаний об обстоятельствах совершенных преступлений, явку с повинной, оказание помощи потерпевшему после совершения преступления и т.п. Таким образом, сопоставление наиболее часто встречающихся в приговорах отягчающего и смягчающего обстоятельств позволяет сделать вывод, что лица, совершают преступления, предусмотренные ч. 2 ст.

116.1 УК РФ, в подавляющем большинстве случаев, находясь в состоянии алкогольного опьянения, которое выступает решающим фактором в механизме индивидуального преступного поведения. В трезвом состоянии данные лица чаще всего раскаиваются в содеянном, критически оценивая свои действия, желают заглавить причиненный потерпевшим вред, настроены на активное содействие следствию и суду.

Резюмируя все вышеизложенное, можно сделать следующие выводы. Во-первых, необходимо четко определить критерии, на основании которых прежняя судимость будет иметь преюдициальное значение при квалификации деяний по ч. 2 ст. 116.1 УК РФ. Для этого нужно на уровне Постановления Пленума Верховного Суда РФ дать соответствующие разъяснения по вопросу о понятии «преступления, совершенные с применением насилия» и привести их исчерпывающий перечень. Во-вторых, в разъяснениях нуждаются и вопросы, связанные с назначением наказания, в частности, с установлением правил учета судимости в качестве отягчающего обстоятельства в ситуациях, когда лицо признано виновным как в совершении одного или нескольких преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 116.1 УК РФ, так и при совокупности указанного деяния с иными составами преступлений.

Рецензент: Плотников А.И., заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

ВЕЛИКИЙ ДМИТРИЙ ПЕТРОВИЧ

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, Россия, г. Оренбург, ул. Комсомольская, д. 50, dvugproc@yandex.ru

СООТНОШЕНИЕ ДОЗНАНИЯ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

VELIKIY DMITRIY PETROVICH

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics, Orenburg Institute (branch) of Kutafin Moscow State Law University (MSAL) ul. Komsomolskaya, 50, Orenburg, Russia, 460000, E-mail: dvugproc@yandex.ru

THE RATIO OF INQUIRY AND PRELIMINARY INVESTIGATION AT THE PRESENT STAGE

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы соотношения дознания и предварительного следствия в отечественном (дореволюционном, советском) законодательстве, а также на современном этапе.

Ключевые слова: дознание, предварительное следствие.

Review. The article examines the problems of the correlation of inquiry and preliminary investigation in domestic (pre-revolutionary, Soviet) legislation, as well as at the present stage

Keywords: inquiry, preliminary investigation.

На протяжении всей новейшей истории развития отечественного уголовно-процессуального права периодически возникает вопрос о соотношении между формами предварительного расследования - дознанием и следствием. Причем взгляды на их соотношение разнятся от необходимости полного слияния этих форм и унификации предварительного расследования до кардинального размежевания и закрепления различной правовой природы данных форм. В связи с этим есть необходимость ещё раз остановиться и рассмотреть современное соотношение дознания и предварительного следствия.

Дознание определяется в УПК как форма предварительного расследования, осуществляемого дознавателем (следователем), по уголовному делу, по которому производство предварительного следствия необязательно (п.8 ст. 5 УПК). Дознание производится в одной из двух форм: в общем порядке либо в сокращенной форме. Дознание в сокращённой форме будет рассмотрено ниже, а пока рассмотрим соотношение - сходство и различия между предварительным следствием и дознанием в общем порядке. Опустим очевидные различия категорий расследуемых уголовных дел, а также тот очевидный факт, что дознание производится дознавателями, а следствие - следователями, хотя причуды отечественного законодательства позволяют в некоторых особых случаях проводить дознание следователю.

1. *Сроки.* Дознание производится в течение 30 суток со дня возбуждения уголовного дела. При необходимости этот срок может быть продлен прокуро-

ром до 30 суток. В необходимых случаях, в том числе связанных с производством судебной экспертизы, срок дознания, может быть продлен прокурорами района, города, приравненным к ним военным прокурором и их заместителями до 6 месяцев; в исключительных случаях, связанных с исполнением запроса о правовой помощи, направленного в порядке, предусмотренном статьей 453 УПК, срок дознания может быть продлен прокурором субъекта Российской Федерации и приравненным к нему военным прокурором до 12 месяцев. Следует отметить, что в первоначальной редакции УПК 2001 года срок дознания ограничивался 15 сутками и мог быть продлён прокурором не более, чем на 10 суток. С учётом того, что дознание задумывалось составителями УПК РФ 2001 года как форма производства только в отношении конкретных лиц, т.е., фактически по раскрытым преступлениям, предполагалось, что этого времени достаточно для проведения расследования.

2. *Уведомление о подозрении в совершении преступления.* В случае возбуждения уголовного дела по факту совершения преступления и получения в ходе дознания достаточных данных, дающих основание подозревать лицо в совершении преступления, дознаватель составляет письменное уведомление о подозрении в совершении преступления, копию которого вручает подозреваемому и разъясняет ему права подозреваемого, о чем составляется протокол с отметкой о вручении копии уведомления (ст. 223.1 УПК). С момента уведомления о подозрении лицо приобретает статус подозреваемого (п.4 части первой ст.

46 УПК). До 2007 года институт уведомления о подозрении не был известен отечественному законодательству. Потребность в нём была вызвана несколькими факторами. Во-первых, с июня 2007 года стало возможным проводить дознание по уголовным делам, возбуждённым по факту, т.е., совершённым в условиях неочевидности, когда лицо, подлежащее привлечению к уголовной ответственности, неизвестно на момент возбуждения уголовного дела. По таким делам, когда дознаватель устанавливал лицо, совершившее преступление, но не задерживал его и не избирал меру пресечения, данное лицо не получало никакого статуса, что позволяло не принимать от него заявления, ходатайства, не предоставлять защитника и т.д. Во-вторых, в рамках дознания по общему правилу отсутствует такой важный документ предварительного следствия как постановление о привлечении в качестве обвиняемого. Уведомление о подозрении отчасти заменяет его, поскольку содержит описание преступления, а также его квалификацию по УК, что делает более определённым положение подозреваемого и позволяет реализовать право подозреваемого знать, в чем он подозревается.

При установлении по одному уголовному делу нескольких подозреваемых уведомление о подозрении в совершении преступления вручается каждому из них. Копия уведомления о подозрении лица в совершении преступления направляется прокурору.

3. *Особенности избрания мер пресечения.* Статья 100 УПК устанавливает, что меры пресечения в отношении подозреваемого избираются в исключительных случаях при наличии установленных в законе оснований. При этом обвинение должно быть предъявлено подозреваемому не позднее 10 суток (по делам о преступлениях, связанных с терроризмом и организованной преступностью, перечисленным в ч. 2 ст. 100 УПК – 45 суток) с момента применения меры пресечения, а если подозреваемый был задержан, а затем заключен под стражу - в тот же срок с момента задержания. Если в этот срок обвинение не будет предъявлено, то мера пресечения немедленно отменяется. Данное требование касается и подозреваемых по делам, расследуемым в форме предварительного следствия и по делам, расследуемым в форме дознания. Однако, для дознания характерна ещё одна особенность: при невозможности составить обвинительный акт в указанные сроки, в отношении подозреваемого выносится постановление о привлечении его в качестве обвиняемого и предъявляется обвинение в порядке, установленном для предварительного следствия, после чего производство дознания продолжается, либо данная мера пресечения отменяется. Вынесение постановления о привлечении в качестве обвиняемого и последующее предъявление обвинения переводят подозреваемого в статус обвиняемого, однако не переводит дознание в форму предварительного следствия.

4. *Итоговое процессуальное решение.* В отличие от предварительного следствия, где итоговым процессуальным решением является обвинительное зак-

ключение (если дело не прекращено и не направлено в суд для применения принудительных мер медицинского характера), итоговым процессуальным решением для дознания является обвинительный акт. По своему содержанию (ч. 1 ст. 225 УПК) обвинительный акт мало чем отличается от обвинительного заключения, и по сути заменяет собой два процессуальных решения предварительного следствия - постановление о привлечении в качестве обвиняемого и обвинительное заключение. С момента вынесения обвинительного акта лицо (лица), в отношении которого он вынесен, получает статус обвиняемого и ему впервые предъявляется уголовно-правовая претензия со стороны государства, но уже не в форме предположительного подозрения, а в утвердительной форме доказанного обвинения. Обвинительный акт, составленный дознавателем, утверждается начальником органа дознания. Материалы уголовного дела вместе с обвинительным актом направляются прокурору. Прокурор рассматривает уголовное дело, поступившее с обвинительным актом, и в течение 2 суток принимает по нему одно из следующих решений:

1) об утверждении обвинительного акта и о направлении уголовного дела в суд;

2) о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта со своими письменными указаниями. При этом прокурор может установить срок для производства дополнительного дознания не более 10 суток, а для пересоставления обвинительного акта - не более 3 суток;

3) о прекращении уголовного дела;

4) о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия.

При утверждении обвинительного акта прокурор вправе своим постановлением исключить из него отдельные пункты обвинения либо переqualифицировать обвинение на менее тяжкое. Копия обвинительного акта с приложениями вручается обвиняемому, его защитнику и потерпевшему.

5. *Процессуальный надзор и ведомственный контроль.* Одним из значимых отличий дознания от следствия являются полномочия прокурора по надзору за дознанием и предварительным следствием. И если в отношении хода предварительного следствия у прокурора после реформы 2007 года остались минимальные полномочия по надзору, то в отношении дознания прокурор имеет гораздо более широкий набор процессуальных средств надзора и реагирования. Среди примеров того, на что не управомочен прокурор в отношении следователя, но имеет полномочия в отношении дознавателя: дача дознавателю письменных указаний о направлении расследования, производстве процессуальных действий; дача согласия дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; разрешение отводов, заявленных дознавателю, а также его самоотводов; отстранение дознава-

теля от дальнейшего производства расследования (часть вторая ст. 37 УПК), возобновление приостановленного дознания (часть 3.1 ст. 223 УПК) и др.

Что касается ведомственного процессуального контроля, то в отличие от предварительного следствия, где он осуществляется руководителями следственного органа различных уровней, в отношении дознания такой контроль осуществляется начальником подразделения дознания (ст. 40.1 УПК) и начальником органа дознания (ст. 40.2 УПК).

Дознание в сокращенной форме - это своеобразное «упрощение упрощения», когда и без того упрощенную по отношению к стандартной форме предварительного следствия форму дознания ещё более упростили. В отличие от дознания, проводимого в общем порядке, дознание в сокращенной форме производится только по ходатайству подозреваемого, при наличии ряда условий и отсутствии ряда обстоятельств, указанных в УПК.

Так, дознание в сокращенной форме производится при наличии одновременно следующих условий и обстоятельств:

- 1) уголовное дело возбуждено в отношении конкретного лица;
- 2) уголовное дело возбуждено по признакам одного или нескольких преступлений, указанных в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК;
- 3) подозреваемый признает свою вину, характер и размер причиненного преступлением вреда, а также не оспаривает правовую оценку деяния, приведенную в постановлении о возбуждении уголовного дела;
- 4) подозреваемый не является несовершеннолетним;
- 5) отсутствуют основания для производства о

применении принудительных мер медицинского характера;

6) подозреваемый не относится к категории лиц, в отношении которых применяется особый порядок уголовного судопроизводства, установленный гл. 52 УПК;

7) все преступления, в совершении которых подозревается лицо относятся к преступлениям, указанным в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК;

8) подозреваемый владеет языком, на котором ведется уголовное судопроизводство;

9) потерпевший не возражает против производства дознания в сокращенной форме.

В отличие от предварительного следствия и дознания, проводимого в общем порядке, дознание в сокращенной форме имеет некоторые особенности в части доказывания, реализации прав участников уголовного судопроизводства, сроков дознания и возможности их продления. Но главной отличительной особенностью данного вида дознания является то, что подозреваемый, обвиняемый, потерпевший или его представитель вправе заявить ходатайство о прекращении производства дознания в сокращенной форме и о продолжении производства дознания в общем порядке в любое время до удаления суда в совещательную комнату для постановления приговора. Такое ходатайство подлежит удовлетворению лицом, в производстве которого находится уголовное дело. Кроме того, имеются особенности судебного производства по уголовному делу, дознание по которому производилось в сокращенной форме (ст. 226.9 УПК), а также особенности назначения наказания по таким делам, что существенно отличает дознание в сокращенной форме от других форм предварительного расследования.

Рецензент Резепкин А.М., доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент

ГЛЕБОВА ЮЛИЯ ИВАНОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, glebova77756@gmail.com

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ И ПОДСУДНОСТИ СУДЬЯМ (МИРОВЫМ СУДЬЯМ) ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

GLEBOVA YULIA IVANOVNA

Candidate of law, associate Professor of the Department of administrative and financial law of the Orenburg Institute (branch) Kutafin University (MSU), 460000, Orenburg, Komsomolskaya, 50, glebova77756@gmail.com

PROCEDURAL FEATURES JURISDICTION AND JURISDICTION OF JUDGES (JUSTICES OF THE PEACE) CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

Аннотация. Рассматриваются процессуальные особенности подведомственности и подсудности судьями (мировыми судьями) дел об административных правонарушениях. На основе системного анализа нормативно-правового регулирования и судебной практики обозначаются критерии разграничения подсудности мировых судей, судей районных судов, гарнизонных военных и арбитражных судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, административное правонарушение, административная ответственность, подведомственность, подсудность, судьи судов общей юрисдикции, мировые судьи.

Review. The procedural features of the jurisdiction and jurisdiction of judges (justices of the peace) of cases of administrative offenses are considered. On the basis of a systematic analysis of regulatory and legal regulation and judicial practice, the criteria for delineating the jurisdiction of magistrates, judges of district courts, garrison military and arbitration courts for the consideration of cases of administrative offenses are outlined.

Keywords: proceedings on cases of administrative offenses, administrative offense, administrative responsibility, jurisdiction, jurisdiction, judges of courts of general jurisdiction, justices of the peace.

Подведомственность в КоАП РФ означает порядок распределения дел об административных правонарушениях – для их рассмотрения по первой инстанции (гл. 29 КоАП РФ) – между судьями, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, административными комиссиями и иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ, а также иными уполномоченными органами и должностными лицами в соответствии с их компетенцией.

Такая компетенция установлена в гл. 23 КоАП РФ «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях»¹.

Определение подведомственности предшествует определению подсудности дела.

Соответственно, подсудность характеризует распределение дел между судьями в случае подведомственности им дел об административных правонарушениях.

Как указал Конституционный Суд РФ в определении от 09.07.2020 № 1638-О², по критериям, направленным на разграничение компетенции судов различных уровней судебной системы, подсудность бывает родовой (предметной) – ст. ст. 23.1, 28.7 КоАП РФ, а по критериям, обуславливающим территориальную юрисдикцию судов одного уровня судебной системы, – территориальной (ст. 29.5 КоАП РФ).

Родовая (предметная) подсудность.

По правилам родовой подсудности дела распределяются между:

- судьями гарнизонных военных судов (абз. 1 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ);
- судьями районных судов (абз. 2 и 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ);

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. N 1 (часть I). Ст. 1.

² Определение Конституционного Суда РФ от 09.07.2020 N 1638-О «По запросу Костромского областного суда о проверке конституционности пункта 5 части 1 статьи 29.4, пункта 9 части 1 статьи 29.7 и пункта 2 части 2 статьи 29.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // http://base.permsovet.ru/assets/files/notariat/obzor_sudebnoy_praktiki_zh_4_kv_2020.pdf // (дата обращения: 17.11.2023).

- судьями арбитражных судов (абз. 4 и 5 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ);

- мировыми судьями (абз. 6 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ).

Судам подведомственны дела об административных правонарушениях, перечень которых закреплен в ч.1 ст. 23.1 КоАП РФ.

Кроме того, судам могут быть подведомственны дела об административных правонарушениях, закрепленных в ч.2 ст. 23.1 КоАП РФ, в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье (решение о передаче дела в этом случае оформляется в форме определения) в связи с тем, что уполномоченный орган (должностное лицо) с учетом характера совершенного правонарушения, личности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и других указанных в законе обстоятельств признал необходимым обсудить вопрос о возможности применения мер наказания, назначение которых отнесено к исключительной компетенции судей.³

Дела об административных правонарушениях, которые указаны в частях 1 и 2 настоящей статьи и производство по которым осуществляется в форме административного расследования, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, административное приостановление деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, рассматриваются судьями районных судов (ч.3 ст. 23.1 КоАП РФ).

Следует учесть, что в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда от 24 марта 2005 г. N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁴ вопрос о проведении административного расследования, решается при возбуждении дела должностным лицом, уполномоченным в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, а также прокурором (часть 2 статьи 28.7 КоАП РФ). Круг должностных лиц, уполномоченных на проведение административного расследования, в силу части 4 статьи 28.7 КоАП РФ является исчерпывающим. При этом необходимо учитывать, что административное расследование допускается только при выявлении административных пра-

вонарушений в отраслях законодательства, перечисленных в части 1 статьи 28.7 КоАП РФ.

Административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий, указанных выше лиц, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности.

Не являются административным расследованием процессуальные действия, совершенные в соответствии с нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в рамках предварительного расследования по уголовному делу, возбужденному в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, и впоследствии прекращенному.

Установив, что административное расследование фактически не проводилось, судье районного суда при подготовке дела к рассмотрению следует решить вопрос о его передаче мировому судье на основании пункта 5 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ. В случае проведения административного расследования по делу об административном правонарушении в отраслях законодательства, не указанных в части 1 статьи 28.7 КоАП РФ, судья выносит определение о передаче дела на рассмотрение мировому судье на основании пункта 5 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ⁵.

В определении Конституционного суда РФ от 28 июня 2022 г. N 1701-О позиция аналогичная. Более того, применительно к статьям 6.1.1 и 7.27 КоАП РФ, со ссылкой на разъяснения Верховного Суда Российской Федерации, Конституционный суд указал, что если административное расследование не осуществлялось, а производились действия в соответствии с нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в рамках досудебного производства по уголовному делу, дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.1.1 и 7.27 КоАП Российской Федерации, рассматриваются мировыми судьями⁶.

Если при подготовке дела к рассмотрению судьей будет установлено, что рассмотрение данного дела не относится к его компетенции, он должен вынести определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов на рассмотрение по подведомственности на основании пун-

³ Административная юрисдикция / В.А. Коновалов, Е.С. Михайлова, Ф.Б. Рысаев, С. М. Жукова. Под общей редакцией А.Ф. Колоцова. Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2015. – С. 136-137.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда от 24 марта 2005 г. N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. N 6.

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

⁶ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 5 (2017), утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 27 декабря 2017 года.

кта 5 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ. Если рассмотрение дела относится к компетенции судьи арбитражного суда, то судья выносит определение о возвращении материалов дела органу или должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении, который вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о привлечении лица к административной ответственности (часть 2 статьи 202 АПК РФ)⁷.

Также, имеющим значение обстоятельством для определения подсудности между судьей районного суда и мировым судьей является наличие в санкции статьи не только конкретного, но и альтернативного вида наказания.

Например, санкция ст. 17.7 КоАП РФ влечет наложение штрафа на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Из разъяснений подпункта «а» пункта 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» судьи районных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, указанных в частях 1 и 2 статьи 23.1 КоАП РФ, в том случае, когда по делу проводилось административное расследование (статья 28.7 КоАП РФ) либо когда санкция статьи, устанавливающей ответственность за административное правонарушение, предусматривает возможность назначения наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, административное приостановление деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы.

Поэтому, независимо от того будет ли применен судьей такой вид наказания, как дисквалификация или административное приостановление деятельности, дело изначально следует направить на рассмотрение судье районного суда⁸.

Судьями районных судов рассматриваются дела об административных правонарушениях, предусмотренных следующими статьями КоАП РФ: статьей 5.38, частями 2 и 3 статьи 6.3, статьями 7.13 - 7.16, частью 2.1 статьи 13.15, статьями 13.41, 13.47, частями 2 и 3 статьи 13.50, частями 1 и 4 статьи 14.57, статьями 15.27.3, 19.3, частями 18, 19 и 42 статьи 19.5,

статьей 19.28 (в части административных правонарушений, совершенных за пределами Российской Федерации), статьями 19.34, 19.34.2, 20.1 - 20.3.4, 20.5.1, 20.6.1, 20.18, частью 2 статьи 20.28, статьями 20.29, 20.31, 20.33, 20.34 (абз.3 ч.3 ст. 23.1 КоАП РФ).

Указанный в этой норме перечень видов правонарушений является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию. Дела, указанные в абзаце третьем части 3 статьи 23.1 КоАП РФ, не подсудны судьям судов общей юрисдикции и в том случае, когда по ним в соответствии со статьей 28.7 КоАП РФ проводилось административное расследование, а также когда индивидуальный предприниматель, совершивший административное правонарушение из числа названных в абзаце третьем части 3 статьи 23.1 КоАП РФ, утратил статус индивидуального предпринимателя (пп. «д» п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5).

Однако, согласно ч.3. ст. 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 и 2 данной статьи и совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, рассматриваются судьями гарнизонных военных судов.

Например, согласно разъяснениям, в п.37 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. N 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих»⁹, в отношении военнослужащего по призыву, совершившего административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 12.8 КоАП РФ, суд выносит определение о передаче дела командиру воинской части. При назначении военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, административных наказаний за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 12.7 и ч. 3 ст. 12.8 КоАП РФ, судья не вправе назначить предусмотренные их санкциями наказания: административный штраф (ч. 6 ст. 3.5), административный арест (ч. 2 ст. 3.9) или обязательные работы (ч. 3 ст. 3.13), поскольку к указанной категории лиц не применяются данные виды наказаний, а также судья не вправе заменить наказание другим, более мягким, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 3.3 КоАП РФ за административное правонарушение может быть назначено лишь то административное наказание, которое указано в санкции применяемой статьи Кодекса.

Поскольку в таких случаях у судьи нет оснований для вынесения постановления о назначении административного наказания, по смыслу ч. 2 ст. 24.5 и п. 1 ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ производство по делу подлежит прекращению, а материалы дела - передаче команди-

⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

⁸ Например, Решение Сахалинского областного суда от 16 декабря 2019 г. по делу N 71-196/2019. // about:blank. (дата обращения: 16.11.2023).

⁹ Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. N 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих.» // http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=17&nd=204004926&collection=1. (дата обращения: 10.11.2023).

ру (начальнику) воинской части, где виновный проходит военную службу, для применения иных мер воздействия в соответствии с законодательством¹⁰.

В настоящее время судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 14.9, статьями 14.9.1, 14.12, частями 1 - 4.1, 5.1 - 8 статьи 14.13, статьями 14.31, 14.31.2, 14.32, 14.33, частями 2 и 3 статьи 14.57, 14.61 настоящего Кодекса. (абз.5 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, действует до 1 апреля 2024 года).

Дела об административных правонарушениях, перечисленных в абзаце пятом части 3 статьи 23.1 КоАП РФ, подсудны судьям арбитражных судов независимо от того, кем было совершено административное правонарушение: должностным лицом, юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (пп. «д» п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5).

Судьи арбитражных судов рассматривают также дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.33, 7.24, частями 2 и 3 статьи 9.4, статьями 9.5, 9.5.1, 13.33, 14.1, 14.10, 14.11, 14.14, частями 1 и 2 статьи 14.16, статьей 14.17, частью 2 статьи 14.17.1, статьями 14.17.3, 14.17.4, 14.18, 14.23, 14.27, 14.36, 14.37, частью 2 статьи 14.38, статьями 14.43 - 14.50, частью 1 статьи 15.10, частями 2 и 2.1 статьи 17.14, частями 6 и 15 статьи 19.5, статьей 19.33 настоящего Кодекса, совершенных юридическими лицами и их должностными лицами или иными работниками, а также индивидуальными предпринимателями (абз.4 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ).

В остальных случаях дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ, рассматриваются мировыми судьями.

Подсудность мировым судьям дел об административных правонарушениях, составы которых закреплены в КоАП РФ, определяется по остаточному принципу.

Кроме того, согласно п.1 ч.2 ст. 22.1 КоАП РФ мировые судьи уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ.

В соответствие со статьей 29 Закона Оренбургской области от 17 сентября 2003 г. № 489 «Об административных правонарушениях в Оренбургской области» мировые судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 8, 9, 14.1, 20 - 26 настоящего Закона.

Территориальная подсудность.

Процессуальные особенности территориальной подсудности установлены в ст. 29.5 КоАП РФ.

По общему правилу, согласно ч.1 ст.29.5 дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения.

Как следует из разъяснений, содержащихся в п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность¹¹.

Общая территориальная подсудность в соответствии с ч.1 ст. 29.5 КоАП РФ может быть изменена по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о передаче этого дела для рассмотрения по месту жительства данного лица.

Исключение составляют дела, перечисленные в ч. 1.1, 1.2, 1.3, 2, 3,5 ст. 29.5 КоАП РФ, для которых установлена исключительная территориальная подсудность, не подлежащая изменению по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу.

В КоАП РФ не содержится обязанность лица указывать причину, по которой оно просит о передаче дела для рассмотрения по месту его жительства и представлять доказательства, подтверждающие уважительность таких причин.

Вместе с тем с учетом конкретных обстоятельств дела, если это необходимо для обеспечения баланса прав всех участников производства или защиты публичного интереса, в удовлетворении ходатайства может быть отказано (абз. 4 - 6 пп. «з» п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5).

Важно, что при наличии совокупности установленных данными нормами критериев по одному делу об административном правонарушении государственный орган (должностное лицо) устанавливает приоритет между этими нормами¹².

Например, если по делу об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, было проведено административное расследование, дело должно быть рассмотрено по месту жительства несовершеннолетнего (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении

¹⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих.// http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=17&nd=204004926&collection=1. (дата обращения: 10.11.2023).

¹¹ Постановление Пленума Верховного Суда от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

¹² Коновалов В.А. Глебова Ю.И. О некоторых аспектах проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2021. № 2. С. 40; Глебова Ю.И. О некоторых аспектах проекта процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2020. №4. С. 15.

Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»)¹³.

Если в ходе рассмотрения дела будет установлено, что дело об административном правонарушении передано суд с нарушением правил подсудности, судья выносит определение о передаче его по подсудности в соответствующий суд¹⁴.

А в случае нарушения правил подсудности вышестоящий суд вправе отменить решение и, руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 КоАП РФ, направить дело на новое рассмотрение или на основании пункта 6 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях производство по делу об административном правонарушении прекратить.

Например, постановлением мирового судьи судебного участка № 14 от 14 января 2022 г. П. был привлечен к административной ответственности по ст. 12.8 ч. 1 КоАП РФ. Решением Димитровского районного суда г. Костромы от 21 февраля 2022 г. Постановление оставлено без изменения, жалоба заявителя - без удовлетворения. Кассационная инстанция, не согласившись с выводами первой и апелляционной инстанций, вышеуказанные судебные акты отменила, направила дело на новое рассмотрение мировому судье судебного участка № 15 в связи с нарушением подсудности при рассмотрении дела мировым судьей.

Так, первоначально определением мирового судьи судебного участка № 17 дело было передано для рассмотрения мировому судье судебного участка N 15 по ходатайству П., где было прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Решением районного суда постановление было отменено, дело направлено для рассмотрения мировому судье судебного участка № 14 без учета того, что ранее П. ходатайствовал о передаче дела мировому судье судебного участка N 15 по месту своего жительства, и это ходатайство было удовлетворено.

При отмене постановления мирового судьи судеб-

ного участка № 15 о прекращении производства дело об административном правонарушении надлежало передать для рассмотрения на тот же судебный участок, иное нарушает право П., предусмотренное ст. 47 Конституции Российской Федерации, на рассмотрение дела тем судом, которому оно подсудно.

Как указано в постановлении судьи Второго кассационного суда общей юрисдикции от 22 апреля 2022 г. № 16-2421/2022, само по себе предшествующее участие в рассмотрении дела мирового судьи судебного участка № 15 не препятствует повторному рассмотрению данного дела этим же мировым судьей.¹⁵

Важно, что в силу сложившейся практики определение о передаче дела об административном правонарушении по подведомственности (подсудности) не обжалуется, так как оно не препятствует движению дела¹⁶.

Возражения относительно указанного определения могут быть включены в жалобу (протест) на постановление по делу об административном правонарушении.

Таким образом, соблюдение правил подведомственности (подсудности) при рассмотрении дела об административном правонарушении будет проверено в случае подачи жалоб на акты, принятые по существу рассматриваемого дела, исходя, в частности, из того, что согласно правовой позиции, приведенной в определениях Конституционного Суда РФ от 03.07.2007 № 623-О-П и от 15.01.2009 № 144-О-П, решение, принятое с нарушением правил подсудности, не может быть признано правильным, поскольку оно вопреки ч. 1 ст. 47 и ч. 3 ст. 56 Конституции РФ принимается судом, не уполномоченным в силу закона на рассмотрение данного дела, что является существенным (фундаментальным) нарушением, влияющим на исход дела и искажающим саму суть правосудия.

Следовательно, несоблюдение правил подведомственности (подсудности) будет влечь безусловную отмену обжалованного акта¹⁷.

Библиографический список.

1. Административная юрисдикция / В.А. Коновалов, Е.С. Михайлова, Ф.Б. Рысаев, С.М. Жукова. Под общей редакцией А.Ф. Колодова. – Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2015. – 271 с.
2. Амелин Р.В., Добробаба М.Б., Капитанец Ю.В., Капитанец М.Э., Мильшина И.В., Мошкина Н.А., Плещева М.В., Чаннов С.Е., Чистякова Л.В. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая: комментарий к главам 15-32 КоАП РФ (под общ. ред. Л.В. Чистяковой). – М.: ИД «ГроссМедиа»: РОСБУХ, 2019.

¹³ Постановление Пленума Верховного Суда от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

¹⁴ Например, Решения Московского городского суда от 01.02.2023 по делу N 7-863/2023, от 17.10.2022 по делу N 7-18048/2022, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 16.05.2022 N Ф05-7548/2022 по делу N А40-174392/2021-147-1294.

¹⁵ Постановление судьи Второго кассационного суда общей юрисдикции от 22 апреля 2022 года № 16-2421/2022. URL: https://2kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=3283582&delo_id=2550001&new=0&text_number=1. (дата обращения: 17.11.2023).

¹⁶ Постановления Верховного Суда РФ от 17.02.2021 N 11-АД21-3-К6, от 24.08.2020 N 5-АД20-74, от 13.08.2021 № 49-АД21-8-К6. // http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=17&nd=204004926&collection=1. (дата обращения: 18.11.2023).

¹⁷ Постановление Верховного Суда РФ от 09.01.2020 N 33-АД19-8, Постановление Верховного суда от 13 июня 2023 г. № 59-АД23-4-К9, Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 22.07.2020 N 16-4051/2020). // http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=17&nd=204004926&collection=1. (дата обращения: 18.11.2023).

-
3. Беспалов Ю.Ф., Базькова Е.М. Рассмотрение и разрешение отдельных категорий дел об административных правонарушениях. Учебно-практическое пособие. – Москва: Проспект, 2016. – 233 с.
 4. Глебова Ю.И. О некоторых аспектах проекта процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2020. – №4.
 5. Коновалов В.А. Глебова Ю.И. О некоторых аспектах проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2021. – № 2.
 6. Тихомирова Л.А. Нюансы законодательства об административных правонарушениях. – Специально для системы ГАРАНТ, 2017.
 7. Шишкина О.Е. Порядок определения подсудности дел об административных правонарушениях. – Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2023.

Рецензент: Михайлова Е.С., доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

ГРИШИН АЛЕКСЕЙ ЮРЬЕВИЧ

преподаватель кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики
Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА),
соискатель, 460000, г.Оренбург, ул.Комсомольская, д.50, e-mail:
sovetnik710@gmail.com

КРИТЕРИИ ОБОСНОВАННОСТИ ВОЗВРАЩЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА ПРОКУРОРУ В ПОРЯДКЕ П.1 Ч.1 СТ.237 УПК РФ

GRISHIN ALEXEY YURIEVICH

Lecturer of the Department of Criminal Procedure Law and Criminalistics of the
Orenburg Institute (branch) Moscow State Law University named after O.E.Kutafin
(MSLA), applicant, 460000, Orenburg, Komsomolskaya str., 50, e-mail:
sovetnik710@gmail.com

CRITERIA FOR THE REASONABLENESS OF THE RETURN OF THE CRIMINAL CASE TO THE PROSECUTOR IN ACCORDANCE WITH PARAGRAPH 1 OF PART 1 OF ARTICLE 237 OF THE CODE OF CRIMINAL PROCEDURE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация: Возвращение уголовного дела прокурору в порядке и по основаниям, предусмотренным п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ, часто является единственным способом устранения препятствий к рассмотрению уголовного дела судом, однако в практике имеются случаи необоснованного применения данной нормы, что не всегда соответствует требованию закона об осуществлении уголовного судопроизводства в разумный срок. В статье автором, с учетом личного опыта работы в органах прокуратуры, анализируются как статистические показатели применения указанной нормы, так и конкретные примеры судебной практики в целях решения вопроса о необходимости конкретизации критериев для возвращения уголовного дела прокурору.

Ключевые слова: возвращение уголовного дела прокурору, судебное разбирательство, пробелы предварительного расследования, нарушения уголовно-процессуального законодательства

Review: The return of a criminal case to the prosecutor in the manner and on the grounds provided for in paragraph 1 of Part 1 of Article 237 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation is often the only way to eliminate obstacles to the consideration of a criminal case by the court, however, in practice there are cases of unjustified application of this norm, which does not always comply with the requirement of the law on the implementation of criminal proceedings within a reasonable time. In the article, the author, taking into account his personal experience in the prosecutor's office, analyzes both statistical indicators of the application of this norm and specific examples of judicial practice in order to resolve the issue of the need to specify the criteria for returning a criminal case to the prosecutor.

Keywords: return of the criminal case to the prosecutor, judicial proceedings, gaps in the preliminary investigation, violations of criminal procedural legislation

Действующее уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации не содержит возможности возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования при выявлении на стадии судебного разбирательства невозможности постановления по делу законного и обоснованного итогового судебного решения, вместе с тем, законодателем предусмотрена процедура возвращения уголовного дела прокурору в порядке ст.237 УПК РФ, которая постепенно трансформируется в процессуальный институт, направленный на устранение пробелов предварительного расследования.

Так, п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ, предоставляет суду право по ходатайству стороны или по собственной инициативе вернуть уголовное дело прокурору для

устранения препятствий его рассмотрения судом если обвинительное заключение (акт, постановление) составлены с нарушением требований УПК РФ, что исключает возможность постановления судом приговора или вынесения иного решения на основе такого обвинительного заключения (акта, постановления).

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 07.04.2022 № 824-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Голованюка Сергея Марковича и Шейнина Якова Самсоновича на нарушение их конституционных прав частью третьей статьи 15, пунктом 1 части первой статьи 237 и частью первой статьи 252 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»¹, вновь подтвердил ранее высказанную позицию о том, что

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 07.04.2022 N 824-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Голованюка Сергея Марковича и Шейнина Якова Самсоновича на нарушение их конституционных прав частью третьей статьи 15, пунктом 1 части первой статьи 237 и частью первой статьи 252 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/404508500/> (дата обращения: 09.11.2023).

законодатель, устанавливая порядок отправления правосудия, обязан предусмотреть механизм (процедуру), который гарантировал бы вынесение правосудных, т.е. законных, обоснованных и справедливых судебных решений.

Наряду с возможностью возвращения уголовного дела в порядке ст. 237 УПК РФ, суд, выявив допущенные правоохранительными органами процессуальные нарушения, вправе принимать предусмотренные уголовно-процессуальным законом меры по их устранению с целью восстановления прав и создания условий для всестороннего и объективного рассмотрения дела, по существу².

В то же время, устранение допущенных органами, осуществляющими уголовное преследование, нарушений или ошибок, если этим ухудшается положение подсудимого и нарушается его право на защиту, не может рассматриваться в качестве той конституционно значимой цели, ради которой требуется наделять суд несвойственной ему функцией обвинения и ограничивать право подсудимого на защиту³.

Изложенное указывает на необходимость соблюдения судами баланса публичных и частных интересов участников уголовного судопроизводства, принятие решений в соответствии с фундаментальными принципами процесса, в том числе, с требованиями закона о разумном сроке уголовного судопроизводства, в особенности, при нахождении обвиняемого под стражей.

При этом, практика расследования и рассмотрения уголовных дел в суде, в том числе личная практика автора, свидетельствует о распространенных недостатках следствия, которые оцениваются сторонами и судом с разных точек зрения на препятствия к постановлению законного и обоснованного итогового судебного решения. Такое положение может явиться условием для ущемления прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, а также злоупотреблений правом при рассмотрении уголовного дела в суде.

При установлении оснований, указанных в ч. 1 ст. 237 УПК РФ сам прокурор (государственный обвинитель) вправе заявить ходатайство о возвращении уголовного дела в порядке ст. 237 УПК РФ для устранения препятствий его рассмотрения судом. Такое решение крайне непопулярно для стороны обвинения, однако в ряде случаев является альтернативой получению оправдательного приговора. Возвращение дела в порядке ст. 237 УПК РФ прокурору, прямо указывает на пробельность предварительного рассле-

дования, недостатки в осуществлении прокурорского надзора за следствием и дознанием. В идеальном варианте, при выявлении оснований к возвращению уголовного дела в порядке ст. 237 УПК РФ, прокурор не вправе утверждать обвинительное заключение (акт, постановление) и обязан вернуть уголовное дело в соответствии с предоставленными ему полномочиями (п.2, ч.1 ст.221, п.2 ч.1 ст.226, п.2 ч.1 ст.226.8 УПК РФ).

Анализ судебной статистики⁴ указывает на тенденцию к снижению количества уголовных дел, возвращаемых прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, как и общем снижении количества уголовных дел, направляемых в суд. Однако, оценивая объем возможных «отложенных реабилитаций» (оправдательных приговоров), по числу уголовных дел, возвращенных в порядке ст.237 УПК РФ и не поступивших в суд в срок более 3 месяцев после такого возвращения, можно сделать обоснованное предположение, что их показатель продолжает оставаться значительным.

Показатель судебной статистики	2020	2021	2022	6 мес. 2022	6 мес. 2023
Количество уголовных дел, поступивших в суды общей юрисдикции	778172	782354	776269	400345	377357
Из них возвращено в порядке ст.237 УПК РФ	14151	13761	10741	5370	4396
Не поступило в суд свыше 3 месяцев после возвращения в порядке ст.237 УПК РФ	5034	4922	3578	1171	708

Подобная ситуация, как и нормы ст. 6.1 УПК РФ о разумном сроке уголовного судопроизводства требуют взвешенного применения судами положения п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ, на основе четких критериев возврата уголовного дела прокурору.

Ряд таких критериев уже сформулирован в п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2009 № 28 «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству»⁵. В частности, под допущенными при

² Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 N 16-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда». URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-02072013-n/> (дата обращения: 09.11.2023).

³ Особое мнение С.М. Казанцева в Постановлении Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 N 16-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда». URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-02072013-n/> (дата обращения: 09.11.2023).

⁴ Данные судебной статистики на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://cdep.ru/?id=79> (дата обращения: 01.11.2023).

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2009 №28 «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 2.

составлении обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления нарушениями требований уголовно-процессуального закона, по мнению высшей судебной инстанции, следует понимать такие нарушения, которые служат препятствием для рассмотрения судом уголовного дела по существу и принятия законного, обоснованного и справедливого решения, в том числе, когда обвинение, изложенное в обвинительном заключении или обвинительном акте, не соответствует обвинению, изложенному в постановлении о привлечении лица в качестве обвиняемого; обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление не подписаны следователем (дознавателем), обвинительное заключение не согласовано с руководителем следственного органа либо не утверждено прокурором, обвинительный акт или обвинительное постановление не утверждены начальником органа дознания или прокурором; в обвинительном заключении, обвинительном акте или обвинительном постановлении отсутствуют указание на прошлые неснятые и непогашенные судимости обвиняемого, данные о месте нахождения обвиняемого, данные о потерпевшем, если он был установлен по делу⁶.

Данный перечень является далеко не исчерпывающим. Более того, перечисленные недостатки обвинительного заключения (акта) часто могут являться «техническими», вызванными небрежностью при составлении процессуальных документов (что, безусловно, не является основанием для признания их малозначительными). Анализ законодательства и судебной практики указывает, что ранее сделанный учеными вывод о существовании наряду с перечисленными общими основаниями возвращения уголовного дела прокурору, специальных условий возвращения уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ⁷, является актуальным и в настоящее время.

Рассматривая общие основания возвращения уголовного дела прокурору, следует отметить, что и решения судов о применении п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ по собственной инициативе, не во всех случаях признаются законными и обоснованными вышестоящими судебными инстанциями.

Так, например, Судебной коллегией Первого кассационного суда общей юрисдикции по кассационному представлению прокурора отменены постановление Советского районного суда г. Липецка от 24.07.2019 о возвращении уголовного дела прокурору и апелляционное постановление Липецкого областного суда от 19.09.2019, уголовное дело направлено для рассмотрения по существу в тот же районный суд, но в ином составе суда. Причиной отмены послужи-

ло несоответствие материалам дела вывода суда первой инстанции о том, что обвинительное заключение утверждено неуполномоченным лицом, а именно прокурором Левобережного района г. Липецка, которому утверждение обвинительного заключения было поручено вышестоящим прокурором - прокурором Липецкой области. Кроме того, суд первой инстанции не указал в принятом процессуальном решении, каким образом утверждение обвинительного заключения прокурором Левобережного района г. Липецка препятствовало постановлению на его основе приговора⁸.

В некоторых случаях правовые основания для возвращения уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ толкуются судами расширительно, либо не подтверждаются материалами рассматриваемого дела.

В частности, постановлением Медногорского городского суда Оренбургской области от 27.04.2022 уголовное дело в отношении гражданина Республики Таджикистан, обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 264 УК РФ, возвращено прокурору г. Медногорска Оренбургской области в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ для устранения препятствий его рассмотрения судом. Суд указал, что органами предварительного расследования установлено, что обвиняемый не владеет русским языком, в связи с чем ему был назначен переводчик. Принимая решение о возвращении уголовного дела прокурору, суд сослался на то, что постановление о привлечении в качестве обвиняемого, переведенное на родной язык лица, привлекаемого к ответственности, ему не вручалось, а обязанности перевода и вручения копии данного постановления возложены нормами УПК РФ на следователя и прокурора. Как указал суд первой инстанции, невыполнение данной обязанности привело к нарушению права на защиту, восполнить которое невозможно на стадии судебного разбирательства, в связи с чем отсутствует возможность принять какое-либо решение на основе направленного в суд прокурором обвинительного заключения. Суд апелляционной инстанции не согласился с выводами Медногорского городского суда, указав, что из материалов дела следует, что обвиняемый получал патенты на работу в России, с целью осуществления трудовой деятельности въехал на территорию Российской Федерации, из свидетельства о неполном среднем образовании следует, что он проходил обучение на знание русского языка. В ходе предварительного расследования по ходатайству обвиняемого ему был назначен переводчик, который принимал участие в проводимых следственных действиях. В протоколах данных следственных действий, озна-

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2009 №28 «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству». URL: <https://vsrf.ru/documents/own/8126/> (дата обращения: 09.11.2023).

⁷ См. напр.: Тисен О.Н. Основания возвращения прокурору уголовного дела в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве // Российское правосудие. 2014. №4. С.153.

⁸ Материалы обобщения кассационной практики рассмотрения жалоб и представлений на решения судов кассационного округа о возвращении уголовных дел прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, а также кассационной практики о причинах отмены приговоров с возвращением уголовного дела прокурору, в 2019 г. и 1-ом полугодии 2020 г. URL: https://1kas.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=17 (дата обращения: 01.11.2023).

комления с ними, в том числе, и с переводчиком, у обвиняемого какие-либо замечания, заявления, указания о неясности проводимых следственных действий, отсутствовали. Следователь обеспечил участие переводчика при предъявлении обвинения, что следует из постановления о привлечении в качестве обвиняемого, которое было вслух прочитано и переведено переводчиком устно. Постановление о привлечении в качестве обвиняемого вручено обвиняемому. Кроме того, в ходе судебного заседания государственный обвинитель с участием переводчика уточнил предъявленное иностранному гражданину обвинение, изложив его в новой редакции, которое для подсудимого переведено на узбекский язык и вручено. С учетом изложенного суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что право на защиту в данном деле не нарушено, отменил постановление о возвращении уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, направив его в Медногорский городской суд Оренбургской области для рассмотрения, по существу⁹.

Особо следует отметить случаи возвращения уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ по инициативе суда, когда по делу уже окончено судебное следствие и стороны выступили в судебных прениях. То есть по сути, препятствия к рассмотрению дела выявлены судом только после его фактического рассмотрения.

К примеру, Московским областным судом 10.06.2021 отменено постановление Химкинского городского суда Московской области в части возвращения прокурору Московской области уголовного дела в отношении трех обвиняемых для устранения препятствий его рассмотрения судом¹⁰, которое было вынесено уже после удаления суда в совещательную комнату для постановления итогового решения по делу. В указанном постановлении суд апелляционной инстанции обратил внимание на то, что возвращение дела прокурору в случае нарушения требований УПК РФ при составлении обвинительного заключения может иметь место, если это необходимо для защиты прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, при подтверждении сделанного в судебном заседании заявления о допущенных на досудебных стадиях нарушениях, которые невозможно устранить

в ходе судебного разбирательства. Вывод суда первой инстанции о невозможности постановления итогового судебного решения при наличии в обвинительном заключении противоречивых сведений о причиненном ущербе, признан необоснованным.

В подобных случаях как суду, так и сторонам законом предоставлен достаточно широкий инструментарий по разрешению подобных противоречий, вследствие чего вполне логичен вывод апелляционной инстанции об устранимости допущенных нарушений.

По многоэпизодным, сложным и резонансным уголовным делам, формальное возвращение уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, негативно отражается на реализации назначения уголовного судопроизводства, закрепленного в ст. 6 УПК РФ, авторитете судебной власти.

Наиболее распространенной причиной отмены решений судов о возвращении уголовных дел прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ является ошибочная оценка допущенных при составлении обвинительного заключения нарушений, как исключających возможность постановления судом на его основе приговора или иного решения, в то время как они таковыми не являлись. Устранение ряда пробелов предварительного расследования возможно и целесообразно в судебном заседании на основе принципов непосредственности и устности судебного разбирательства, равенства прав сторон, что также соответствует требованиям о разумном сроке судебного разбирательства.

Изложенное указывает на необходимость рассмотрения вопроса о конкретизации критериев возврата уголовного дела прокурору в порядке п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ, в целях правильной оценки участниками процесса имеющихся по их мнению пробелов предварительного расследования, влекущих невозможность рассмотрения дела судом и постановления приговора или иного решения. Такая конкретизация возможна, в том числе, путем изложения в новой редакции п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22.12.2009 № 28 «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству».

Библиографический список:

1. Балакшин В.С. Исправление ошибок в уголовном судопроизводстве // Законность. – 2023. – № 4.
2. Волторнист О.А. Трансформация института возвращения уголовного дела прокурору // Вестник Омской юридической академии. – 2014. – № 4 (25).
3. Гаврилов Б.Я. Институт дополнительного расследования: видение законодателя и правоприменительная практика // Уголовное судопроизводство. – 2022. – № 4.
4. Есаков Г.А. Возвращение уголовного дела прокурору и материальное уголовное право // Уголовное право. – 2023. – № 1.
5. Закарян С.А. Вопросы толкования оснований возвращения уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК // Законность. – 2023. – № 3.

⁹ Материалы Обзора судебной практики апелляционной инстанции Оренбургского областного суда за 3 квартал 2022 года. URL: http://oblsud.orb.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=670 (дата обращения: 01.11.2023).

¹⁰ Апелляционное постановление Московского областного суда по уголовному делу №22-3650/2021 от 10.06.2023. URL: https://oblsud-mo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=33202941&case_uid=d8819af5-a450-451d-968f-0192535c7d5d&delo_id=4&new=4 (дата обращения: 09.11.2023).

6. Lupinskaya P.A. Resheniya v ugolovnom sudoproizvodstve: teoriya, zakonodatel'stvo, praktika: Monografiya: 2-e izd., pererab. i dop. – M.: Norma, 2010.

7. Tisen O.N. Osnovaniya vozvращения prokuroru ugolovnoho dela v otnoshenii obvinяемого, s kotorym zaklyucheno dosudebnoye soglaseniye o sotrudnichestve // Rossiyskoye pravosudiye. – 2014. – №4.

Рецензент: Жеребятъев И.В., доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.

ЕРМАКОВА ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовно-процессуального права и криминалистики Волго-Вятского института (филиала) Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 610000, Россия, Кировская область, город Киров, ул. Московская, д. 30, kirov@msal.ru

ЗОРИН СЕРГЕЙ ЛЕОНИДОВИЧ

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Волго-Вятского института (филиала) Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 610000, Россия, Кировская область, город Киров, ул. Московская, д. 30, kirov@msal.ru

ПЕТУХОВ ЮРИЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Волго-Вятского института (филиала) Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 610000, Россия, Кировская область, город Киров, ул. Московская, д. 30, kirov@msal.ru

**О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ПОНЯТИЯ «ПОТЕРПЕВШИЙ»
В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

ERMAKOVA TATIANA NIKOLAEVNA

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Criminal Procedure Law and Criminology, Volga-Vyatka Institute (branch) of the University. O.E. Kutafina (MSAL), 610000, Russia, Kirov region, city of Kirov, st. Moskovskaya, 30, kirov@msal.ru

ZORIN SERGEY LEONIDOVICH

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Criminal Procedure Law and Criminology, Volga-Vyatka Institute (branch) of the University. O.E. Kutafina (MSAL), 610000, Russia, Kirov region, city of Kirov, st. Moskovskaya, 30, kirov@msal.ru

PETUKHOV YURY EVGENIEVICH

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Criminal Procedure Law and Criminology, Volga-Vyatka Institute (branch) of the University. O.E. Kutafina (MSAL), 610000, Russia, Kirov region, city of Kirov, st. Moskovskaya, 30, kirov@msal.ru

**ON THE LEGAL NATURE OF THE CONCEPT “VICTIM” IN CRIMINAL
PROCEEDINGS**

Аннотация. В статье на основе анализа материально-правовой и процессуально-правовой природы понятия лица, которому преступлением причинен вред, рассматривается предложение по законодательному закреплению и совершенствованию терминологии, обозначающей данных лиц в действующем уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве. На основе анализа решений Конституционного Суда РФ излагается авторская позиция о необходимости унификации терминологии, в связи с чем, предлагается внесение в УПК РФ нового участника уголовного судопроизводства - «пострадавший».

Ключевые слова: потерпевший, пострадавший, жертва преступления, уголовное право, уголовно-процессуальное право.

Review. The article, based on an analysis of the substantive and procedural nature of the concept of a person who has been harmed by a crime, examines a proposal for legislative consolidation and improvement of the terminology

denoting these persons in the current criminal and criminal procedural legislation. Based on an analysis of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, the author's position on the need to unify terminology is presented, in connection with which it is proposed to introduce a new participant in criminal proceedings into the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation - the "victim".

Keywords: *Victim, victim, victim of crime, criminal law, criminal procedure law.*

Проблема защиты прав потерпевшего в рамках уголовного судопроизводства многоаспектна, вбирает в себя целый комплекс вопросов, требующих своего разрешения, как на научном уровне, так и в правоприменительной практике. В рамках же данного исследования акцент будет сделан на проблему теоретического характера, обусловленную различным уголовно-правовым и уголовно-процессуальным пониманием правовой природы термина, потерпевший. Исходя из логики понимания права, следует, что системность права не должна допускать различное понимание одних и тех же терминов, и категорий в разных отраслях права, но, вместе с тем, идея использовать в разных отраслях права термины с одним и тем же содержательным значением будет труднореализуема. Имея в виду вышесказанное, предпримем попытку соотнести понятия «потерпевший», применяемые в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве, с целью выявления проблем, возникающих в процессе использования действующей трактовки термина «потерпевший».

Взаимосвязь таких отраслей как уголовное право и уголовно-процессуальное право ни у кого из юристов не вызывает сомнения, поскольку именно уголовное право предопределило появление уголовно-процессуального права, которое, в свою очередь, создает условия для реализации уголовно-правовых норм. Результаты такого взаимодействия находят отражение в статистической отчетности, согласно которой, только за 2022 год в судах первой инстанции было окончено производство более чем по 770 тыс. уголовным делам¹, по которым более 90% судебных решений вступили в силу. Все это говорит о том, что состоялось соединение понятий потерпевшего в уголовно-правовом и уголовно-процессуальном значениях. Но анализ решений Конституционного Суда РФ, позволяет прийти к выводу, что, как в 2022 году, так и в 2023 году, постановление о признании потерпевшими выносилось в отношении далеко не всех лиц, кто, исходя из мнения Конституционного Суда РФ, является потерпевшим в рамках уголовно-правовых отношений, при этом мы не берем здесь во внимание естественную латентную преступность, в нашем случае речь идет о ситуациях, близких по смыслу с теми, которые послужили основанием принятия решений Конституционного Суда РФ с формулировкой о том, что лицо «... по существу, является потерпевшим в

силу самого факта причинения ему преступлением вреда, а не вследствие вынесения решения о признании его таковым»². Говоря о том, что правовой статус лица как потерпевшего устанавливается исходя из его фактического положения, а не процессуального оформления, Конституционный Суд РФ приближает смысловое значение потерпевшего в уголовно-процессуальном смысле к уголовно-правовому, указывая на право лица быть признанным потерпевшим с момента причинения ему преступлением вреда. Но без процессуального оформления правового статуса потерпевшего, у лица не будет возможности реального использования всего потенциала прав, которые закреплены в статье 42 УПК РФ, что ограничит его конституционное право на доступ к правосудию и лишит его возможности отстаивать свои права и законные интересы всеми способами, не запрещенными законом. Поэтому для потерпевшего как субъекта уголовно-процессуальной деятельности требуется документальное признание его статуса, так как лицо, которому преступлением причинен уголовно наказуемый вред, может участвовать в качестве одной из сторон в процессе, что наделяет его соответствующими процессуальными правами и обязанностями (ч. 2 ст. 42 УПК РФ).

Рассматривая вопрос о содержательном соотношении понятия «потерпевший» в уголовно-правовом и уголовно-процессуальных значениях, мы обратили внимание на тот факт, что законодатель сам, в рамках каждой из названных отраслей права, использует данное понятие в смысловом содержании смежной отрасли права. Так, например, законодатель в ст. 76 УК РФ употребляет термин «потерпевший» именно в уголовно-процессуальном смысле, т.к. для решения вопроса об освобождении виновного от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим, последний должен изначально получить статус потерпевшего, чтобы уполномоченные органы могли прекратить уголовное дело в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления в порядке ст. 25 УПК РФ.

В ряде случаев и в УПК РФ встречается некорректное, с точки зрения уголовно-процессуального права, понятие потерпевшего (например, ст. 20, 24, 147, 318 УПК РФ).

Рассмотрим, например, понятие потерпевшего в контексте п. 5 ч. 1 статьи 24 УПК РФ. Согласно дан-

¹ Обзор судебной статистика о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2022 году // Сайт Судебного Департамента при Верховном Суде РФ: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=7041> (дата обращения: 06.09.2023).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.2022 N 18-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.О. Никитина» // Российская газета. 2002. N 113; Постановление Конституционного Суда РФ от 25.05.2023 N 26-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 150 Уголовного кодекса Российской Федерации и ряда положений статей 42, 45, 145, 146 и 222 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан М.В. Золотаревой и В.В. Фроловой» // Российская газета. 2023. N 120 и др.

ной норме, по общему правилу, дела частного и частно-публичного обвинения не могут быть возбуждены без заявления потерпевшего, а такой участник уголовного процесса как потерпевший должен появиться еще до возбуждения уголовного дела, что вступает в противоречие со статьей 42 УПК РФ. Выявленная коллизия требует устранения путем внесения изменений в одну из названных норм, на что ранее, одним из авторов данной статьи, уже заострялось внимание³.

Отмеченное позволяет обратить внимание на некоторые общие признаки исследуемого термина, при использовании его в разных отраслях. В первую очередь это одинаковый юридический факт, который лежит в основе появления такой фигуры, как потерпевший, - это совершение виновным лицом преступления. Во-вторых, общим признаком - причинение виновным, при совершении своих преступных действий, вреда потерпевшему.

Для понимания различий между исследуемыми терминами, обратимся к теоретическим основам понимания термина «потерпевший» в уголовно-правовом значении. В уголовном праве традиционно вопрос о потерпевшем рассматривается в рамках темы «Состав преступления». Характеризуя объект преступления как элемент состава преступления, выделяют обязательные и факультативные признаки. Если обязательным признаком объекта являются общественные отношения, которым преступным деянием причиняется вред или создается угроза причинения такого вреда, то факультативными признаками объекта выступают предмет преступления и потерпевший. Надо отметить, что Уголовный кодекс РФ не содержит законодательного определения потерпевшего, что приводит к разночтению по вопросу определения его содержания. «Потерпевшим от преступного деяния является прежде всего обладатель того правоохраняемого интереса, которому непосредственно повредил или которого поставил в опасность преступник, все равно, будет ли таким обладателем единичное лицо, совокупность лиц, составляющая или не составляющая юридическое лицо, включая сюда и само государство, как многообразный держатель прав и обладатель интересов»⁴ или «потерпевший – это физическое или юридическое лицо, которому причинен физический, имущественный (материальный) или моральный вред преступлением»⁵.

Перечисленные дефиниции, так же, как и отраженные в других источниках уголовного права⁶, свидетельствуют о том, что в рамках уголовного

права под потерпевшим понимается исключительно тот, на чьи права осуществлялось преступное воздействие, при чем сразу же с момента совершения уголовно наказуемого деяния, запрещенного УК РФ. Однако, надо отметить, что в рамках уголовного права, потерпевший не всегда выделяется и влияет на квалификацию преступления, а только тогда, когда законодатель прямо его называет в норме. Если тот или иной факультативный признак... использован в законе для характеристики того или иного преступления, то без его установления нельзя констатировать наличие состава преступления⁷. В иных случаях, он будет влиять на дифференциацию и индивидуализацию уголовной ответственности. Этим и объясняется тот факт, что потерпевший в юридической конструкции состава преступления является факультативным, а не обязательным признаком. А в уголовно-процессуальном праве понятие потерпевшего необходимо для того, чтобы придать ему особый процессуальный статус, отличающий его от иных участников процесса и наделить его специфическими процессуальными правами и обязанностями, для реализации назначения уголовного судопроизводства, обозначенного в п. 1 ч. 1 ст. 6 УПК РФ – это защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступления.

Другим критерием разграничения понятия «потерпевший» служит момент возникновения данной фигуры в уголовных и уголовно-процессуальных правоотношениях. В рамках уголовного права появление потерпевшего связывают с совершением преступления и причинением лицу, претерпевающему от преступления, определенного вреда. В уголовном же процессе, как мы уже упоминали, понятие потерпевшего как участника уголовного судопроизводства, закрепленное в статье 42 УПК РФ, позволяет говорить о лице как о потерпевшем исключительно только после возбуждения уголовного дела и только при условии наделения его полномочиями путем вынесения постановления или определения о признании лица потерпевшим в рамках соответствующего уголовного дела.

Рассматривая исследуемую проблему, в первую очередь, с позиции межотраслевого взаимодействия, необходимо отметить, что использование одного термина «потерпевший» в уголовном праве и уголовно-процессуальном праве, с несовпадающим в полном объеме содержанием, может быть причиной возникновения на практике проблем, для разрешения которых приходится обращаться в Конституционный Суд РФ, а перед этим пройти несколько судебных инстан-

³ Петухов Ю.Е. К вопросу о реализации назначения уголовного судопроизводства в отношении жертв преступных посягательств // Материалы международной научно-практической конференции, посвященной принятию нового уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [Текст] / [Московская гос. юридическая акад., отв ред. сб. Лупинская П.А., Дашков Г.В.]. Москва, Профобразование, 2002. 246 с

⁴ Таганцев Н.С. Русское уголовное право: лекции. Часть Общая. В 2 т. Т. 2. М., 1994. С. 13.

⁵ Дагель П.С. Потерпевший в советском уголовном праве // Потерпевший от преступления. Владивосток, 1974. С. 18-20.

⁶ Актуальные проблемы уголовного права. Часть Общая: учебник / Под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай. 2-е изд. Перераб. и доп. Москва, Проспект. 2019. С.79

⁷ Гладких, В.И. Преступления в сфере экономики: курс лекций с практическими материалами / В.И. Гладких, Т.Н. Ермакова, А.Б. Коновалова, под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. В.И. Гладких. М.: Юрлитинформ, 2016. С.11

ций в судах общей юрисдикции⁸.

Для устранения причин, порождающих такие проблемы, можно говорить о трех вариантах их решения. Первый вариант: установление единого смыслового содержания понятия, потерпевший в уголовном и в уголовно-процессуальном праве, либо второй вариант: провести замену понятия, потерпевший для одной из отраслей права, либо третий вариант: введение нового участника уголовного судопроизводства – «пострадавший».

Первый из обозначенных вариантов труднореализуем, в связи с тем, что уголовное право, относится к группе отраслей материального права, которым присуще урегулирование статичных правоотношений, в нашем случае регулирующих, в том числе отношения, связанные с преступлением, совершение которого и порождает ряд правоотношений сразу же с момента его совершения. В то время, как уголовно-процессуальное право, относится к группе отраслей процессуального права, правовые нормы которых, в большинстве случаев, направлены на регулирование динамичных правоотношений, в рамках которых, реализация положений диспозиции одной нормы права, может соответствовать предписаниям гипотезы другой нормы уголовно-процессуального права, то есть породить появление новых правоотношений этой же отрасли права, в прочем, как и реализация санкции нормы права, может совпадать с содержанием гипотезы для другой нормы данной отрасли права, и как результат реализацию её в иных, отличных от изначальных правоотношений. В нашем случае реализация норм уголовно-процессуального права, по общему правилу, по своей изначальной природе, необходима для создания процессуальных условий реализации санкции применяемой уголовно-правовой нормы в отношении лица, совершившего преступление. При этом уголовно-процессуальные правоотношения также будут носить динамический характер, так, в частности, вынесение постановления о возбуждении уголовного дела, являясь реализацией положений диспозиции нормы, регулирующей правоотношения, возникшие в стадии возбуждения уголовного дела (при установлении наличия повода, оснований возбуждения уголовного дела и отсутствии оснований для отказа в возбуждении уголовного дела), само по себе отражено в гипотезе нормы, связанной с реализацией предписаний статьи 42 УПК РФ. В свою очередь, реализация полно-

мочия о признании потерпевшим, осуществляемая сразу после возбуждения уголовного дела, как диспозиция нормы уголовно-процессуального права, соответствует гипотезе норм, касающихся использования потерпевшим своих прав, исполнения обязанностей и соблюдения запретов в уголовном судопроизводстве. При этом игнорирование возложенных на потерпевшего обязанностей, позволяет следователю реализовывать положения санкции, в частности, вынести постановление об осуществлении органом дознания привода потерпевшего, не являющегося по вызову к нему без уважительной причины, а, в свою очередь, указанное решение следователя, позволяет потерпевшему обратиться с жалобой к руководителю следственного органа, в прокуратуру или в суд, так как в реализуемой потерпевшим уголовно-процессуальной норме выступает в качестве гипотезы.

Второй вариант, провести замену понятия потерпевший для одной из отраслей права, реализуем при условии, что специалисты уголовного права и уголовно-процессуального права придут к единому мнению – оставлять или не оставлять сам термин потерпевший в соответствующей отрасли права или поменять его на синонимичный, определив его содержание, исходя из его сущности и предназначения в контексте использования в соответствующей отрасли права и внеся соответствующие изменения в нормативно-правовую базу, регламентирующую соответственно уголовные и уголовно-процессуальные правоотношения.

Третий вариант: введение нового участника уголовного судопроизводства – «пострадавший». В контексте отмеченного, анализ международных актов, которые действуют на территории России в настоящее время, позволяет обратить внимание на использование в них, вместо слова потерпевший, словосочетание «жертва преступления», когда речь идет о материально-правовом аспекте характеристики лица, в отношении которого совершены противоправные действия⁹. То есть, отмеченное позволяет выдвинуть предложение использовать в характеристике объекта преступления, говоря о его факультативном признаке, словосочетание «жертва преступления» вместо «потерпевшего». Тем более, что российские криминологи уже давно используют в своих научных трудах данное словосочетание, при обсуждении различных вопросов в рамках виктимологии¹⁰. При этом

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 28.09.2023 N 2602-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «Транснефть - Приволга» на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части второй статьи 38, частью первой статьи 42, статьей 122 и частью третьей статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» / сайт Консультант Плюс / <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?BASENODE=g7&req=doc&cacheid=C2A464ED3A12D2EE90315AAE1005EB48&mode=backrefs&rnd=pJwY&base=ARB&n=782585#5u8LluTCw4GO8jQg> (дата обращения: 05.10.2023).

⁹ Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью (Принята резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 года) // Сайт: конвенции и соглашения ООН/ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/power.shtml (дата обращения: 06.09.2023); «Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права» (Приняты 25.07.2005 Резолюцией 2005/30 на 36-ом пленарном заседании Экономического и Социального Совета ООН) // Сайт: конвенции и соглашения ООН/ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/principles_right_to_remedy.shtml (дата обращения: 06.09.2023) и др.

¹⁰ Галицкая Н. В. Проблемы обеспечения безопасности жертв преступлений на международном уровне // Виктимология. 2023. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemny-obespecheniya-bezopasnosti-zhertv-prestupleniy-na-mezhdunarodnom-urovne> (дата обращения: 05.09.2023). Старостенко Олег Александрович Криминологическая характеристика и основные параметры виктимологического предупреждения дистанционных хищений // Вестник КПУ МВД России. 2022. №4 (58). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriminologicheskaya-harakteristika-i-osnovnye-parametry-viktimologicheskogo-preduprezhdeniya-distsionnyh-hischeniy> (дата обращения: 05.09.2023). и др.

в их трудах подчеркивается, что для характеристики лица, как жертвы преступления, не требуется вынесения постановления о признании его потерпевшим, что в полной мере соответствует материально-правовой природе уголовно-правовых отношений.

Что же касается использования понятия потерпевшего как участника в уголовно-процессуальных правоотношениях, то, соглашаясь с исследователями, которые неоднократно подчеркивали его несовершенство, стоит отметить следующее.

Одни из них в своих трудах выходили с предложением о введении в уголовном процессе понятия пострадавший в уголовном процессе для того, чтобы статус потерпевшего лицо могло приобрести только с момента вступления в силу обвинительного приговора¹¹. Эти предложения были подвергнуты критике, аргументируя тем, что введение нового участника, чьи права на ряде судебных стадий будут дублировать права другого, выглядит излишним¹².

Другие исследователи, выделяя указанную выше проблему несовершенства УПК РФ, предлагали решить её путем наделения, перечисленными в статье 42 УПК РФ полномочиями потерпевшего, лиц еще до возбуждения уголовного дела¹³. При этом, в качестве аргумента «за», они обозначали, по сути, дублирующие позиции Пленума Верховного Суда РФ, который отмечал «...поскольку правовой статус лица как потерпевшего устанавливается исходя из фактического его положения и лишь процессуально оформляется постановлением, но не формируется им»¹⁴ и Конституционного Суда РФ, отраженную в ряде решений¹⁵, где четко указывалось «...лицо, по существу, является потерпевшим в силу самого факта причинения ему преступлением вреда, а не вследствие вынесения решения о признании его потерпевшим. Соответственно, правовой статус лица как потерпевшего устанавливается исходя из фактического его положения и лишь процессуально оформляется решением дознавателя, следователя или суда о признании потерпевшим, но не формируется им».

Что касается указанного выше постановления

Пленума Верховного Суда РФ, то в нем нет заявлений о признании возможности использования лицом прав, закреплённых в статье 42 УПК РФ, до наделения его полномочиями потерпевшего, а процитированное, вписывается в реализацию судом права на признание потерпевшим в рамках уголовного дела, поступающего для рассмотрения по существу, а не более того.

При анализе указанных позиций Конституционного Суда РФ, важно обратить внимание на то, что в его решениях ведется речь о «...причинении ему преступлением вреда», это означает, что пока компетентное должностное лицо, в производстве которого находятся материалы проверки по конкретному случаю, не убедится в наличии признаков преступления, вред, даже если он есть, не может считаться причиненным преступлением, подтверждением же того, что признаки преступления обнаружены, будет вынесенное по результатам проверки постановление о возбуждении уголовного дела, и уже после его оформления, придя к выводу о том, что преступлением нанесен вред конкретному лицу, оно наделяется полномочиями потерпевшего, предусмотренными статьей 42 УПК РФ. По сути, именно на это положение делается акцент еще в одном из решений Конституционного Суда РФ: «Вместе с тем, для реализации всей полноты процессуальных возможностей потерпевшего требуется официальное придание лицу такого статуса»¹⁶.

В связи с отмеченным выше, отправная точка выявления потерпевшего, прописанная в статье 42 УПК РФ – «незамедлительно с момента возбуждения уголовного дела» видится самым оптимальным решением этого вопроса в настоящее время. Это положение, учитывая наличие в уголовном процессе России полноценной стадии возбуждения уголовного дела (в отличие от ряда стран, где любое сообщение о преступлении порождает возбуждение уголовного дела), позволяет признать важность для реализации гарантий защиты прав жертвы преступления в уголовном судопроизводстве, решения вопроса о введении но-

¹¹ Жеребятъев И.В. Личность потерпевшего в современном уголовном судопроизводстве России: Монография. Оренбург: РИК ГОУ ОГУ, 2004. С. 81-82.

¹² Синенко С.А. Правовой статус лица, потерпевшего от преступления, в стадии возбуждения уголовного дела // <https://wiselawyer.ru/poleznoe/48794-pravovoj-status-lica-poterpevshego-prestupleniya-stadii-vozbuzhdeniya> (дата обращения: 05.09.2023).

¹³ Семенцов Владимир Александрович Обеспечение прав лиц и организаций, потерпевших от преступлений, в стадии возбуждения уголовного дела // Общество и право. 2019. №2 (68). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obespechenie-prav-lits-i-organizatsiy-poterpevshih-ot-prestupleniy-v-stadii-vozbuzhdeniya-ugolovnogo-dela> (дата обращения: 05.09.2023).

¹⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.06.2010 N 17 (ред. от 16.05.2017) «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» / сайт Консультант Плюс <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?BASENODE=1-1&req=doc&cacheid=C2A464ED3A12D2EE90315AAE1005EB48&mode=backrefs&rnd=pJwY&base=LAW&n=216911#MqrAluTfEV3JhLi4> (дата обращения: 05.09.2023).

¹⁵ Постановления от 11 ноября 2014 года N 28-П, от 12 мая 2022 года N 18-П; Определения от 18 января 2005 года N 131-О, от 17 ноября 2011 года N 1555-О-О, от 25 апреля 2019 года N 655-О и др. // сайт Конституционного Суда РФ <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 05.09.2023).

¹⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 22.09.2022 N 2098-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Песоцкого Игоря Олеговича на нарушение его конституционных прав частями третьей и четвертой статьи 195, частью первой статьи 198, частью первой статьи 205 и частью первой статьи 206 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, пунктом 13, подпунктом «а» пункта 14 и подпунктом «а» пункта 15 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» / сайт Консультант Плюс / <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?BASENODE=g5&req=doc&cacheid=6233841CD4E8DB905BF5F1EBD532C9CE&mode=backrefs&rnd=pJwY&base=ARB&n=732965#LXiUluTngdgOG4yQ> (дата обращения: 05.09.2023).

вого участника - «пострадавший».

Пострадавшим будет являться лицо, информирующее соответствующие органы о нанесении ему вреда в рамках уголовно-процессуальных правоотношений до приобретения статуса потерпевшего или установления факта о том, что вред, данному лицу преступлением не наносился. В связи с этим, логичным видится введение в УПК РФ самостоятельной статьи с обозначением понятия пострадавший, прав и обязанностей пострадавшего, как полноценного участника уголовного процесса, существование которого рассчитано, в основном, на первой стадии уголовного процесса.

Обозначенное предложение о дополнении уголовно-процессуального законодательства новым участником – «пострадавший», позволит, как минимум:

– сформулировать четко задачи по разработке федерального закона о внесении изменений в УПК РФ для закрепления соответствующих изменений, направленных на защиту прав лиц, которым проти-

воправными уголовно-наказуемыми деяниями наносится вред;

– более четко на научном уровне разграничить по содержанию понятия «жертва преступления», «пострадавший», «потерпевший», что позволит надлежащим образом использовать их в предложениях по совершенствованию уголовного и уголовно-процессуального законодательства исходя из материально-правовой и процессуально-правовой природы соответствующих отраслей права;

– определить статус нового участника уголовного судопроизводства – «пострадавший» при проведении следственных действий;

– обучающимся в юридических ВУЗах получать более четкое представление об особенностях характеристики лица, вовлекаемого в реализацию правовых предписаний со стороны смежных, тесно связанных между собой отраслей права в сфере защиты прав лиц, в отношении которых совершаются уголовно-наказуемые деяния.

Библиографический список

1. Актуальные проблемы уголовного права. Часть Общая: учебник / Под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай. – 2-е изд. перераб. и доп. – Москва: Проспект 2019. – 248 с.
2. Галицкая Н.В. Проблемы обеспечения безопасности жертв преступлений на международном уровне // Виктимология. – 2023. – №2.
3. Гладких В.И. Преступления в сфере экономики: курс лекций с практическими материалами / В.И. Гладких, Т.Н. Ермакова, А.Б. Коновалова, под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. В.И. Гладких. – М.: Юрлитинформ, 2016. – 368 с.
4. Дагель П.С. Потерпевший в советском уголовном праве // Потерпевший от преступления. – Владивосток, 1974. С. 18-20.
5. Жеребятьев И.В. Личность потерпевшего в современном уголовном судопроизводстве России: Монография. – Оренбург: РИК ГОУ ОГУ, 2004. – 220 с.
6. Петухов Ю.Е. К вопросу о реализации назначения уголовного судопроизводства в отношении жертв преступных посягательств // Материалы международной научно-практической конференции, посвященной принятию нового уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации / [Московская гос. юридическая акад., отв ред. сб. Лупинская П. А., Дашков Г. В.]. - Москва: Профобразование, 2002. – 246 с.
7. Семенцов В.А. Обеспечение прав лиц и организаций, потерпевших от преступлений, в стадии возбуждения уголовного дела // Общество и право. – 2019. – №2 (68).
8. Старостенко О.А. Криминологическая характеристика и основные параметры виктимологического предупреждения дистанционных хищений // Вестник КРУ МВД России. – 2022. – №4 (58).
9. Таганцев Н.С. Русское уголовное право: лекции. Часть Общая. В 2 т. Т. 2. – М., 1994. – 393 с.
10. Третьяков И.Л., Жабин И.Ю. К вопросу о соотношении понятий «потерпевший» и «объект преступления» // Правовое государство: теория и практика. – 2019. – №2 (56).

Рецензент: Ветошкина Е.Д., доцент кафедры уголовного права и криминологии Волго-Вятского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.

КОНОВАЛОВ ВАЛЕРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ

кандидат юридических наук, заведующий кафедрой административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, 48352.valeriy@mail.ru

ЗАРУБЕЖНОЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В РОМАНО-ГЕРМАНСКОЙ ПРАВОВОЙ СЕМЬЕ

KONOVALOV VALERIY ALEKSEEVICH

PHD in Law, head of the Department of administrative and financial law
Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA),
460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, 48352.valeriy@mail.ru

FOREIGN ANTICORRUPTION LEGISLATION IN THE ROMAN- GERMAN LEGAL FAMILY

Аннотация. Зарубежный опыт антикоррупционного регулирования, его форм, средств и методов, является принципиально важным источником в разработке нормативно-правового противодействия коррупции в российском законодательстве. Исследование международного опыта в области административно-правовых способов предупреждения и пресечения коррупционных явлений способно предупредить многие ошибки в антикоррупционной политике. Более того, сегодня международное сообщество в лице ряда институтов (ООН, Всемирный банк, Международный валютный фонд, Всемирная торговая организация, Евросоюз) стремится к объединению усилий в деле предупреждения и пресечения коррупционных преступлений.

Глобальность и историчность феномена коррупции в публичной сфере находит подтверждение в том, что антикоррупционные законы в сфере государственной и муниципальной службы были хронологически первыми в европейском законодательстве.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, институционализация, романо-германская правовая семья, омбудсмен юстиции, общественный контроль, независимые парламентские расследования, коррупционные правонарушения, «Кодекс поведения против коррупции», обеспечение открытости публичных служб, прозрачность.

Review. Foreign experience of anti-corruption regulation, its forms, means and methods, is a fundamentally important source in the development of legal and regulatory counteraction to corruption in Russian legislation. The study of international experience in the field of administrative and legal methods of preventing and suppressing corruption can prevent many mistakes in anti-corruption policy. Moreover, today the international community, represented by a number of institutions (UN, World Bank, International Monetary Fund, World Trade Organization, European Union), is striving to unite efforts in preventing and suppressing corruption crimes.

The globality and historicity of the phenomenon of corruption in the public sphere is confirmed by the fact that anti-corruption laws in the sphere of state and municipal services were chronologically the first in European legislation.

Keywords: anti-corruption legislation, institutionalization, Romano-Germanic legal family, Justice Ombudsman, public control, independent parliamentary investigations, corruption offenses, "Code of Conduct against Corruption", ensuring openness of public services, transparency.

Зарубежное антикоррупционное законодательство может быть подразделено на несколько групп нормативных правовых актов:

1) базовые документы, определяющие основные направления антикоррупционной работы в стране (например, законы «О государственных служащих», «О федеральных кадрах», «О борьбе с коррупцией» (1997 г.) в Германии);

2) нормативные правовые акты, определяющие формы ответственности за коррупционные правонарушения (например, Законы Великобритании о взя-

точничестве в публичных организациях 1889 г. и о предупреждении коррупции 1906 и 1916 гг.);

3) этические кодексы государственных служащих (например, инструкция по официальному поведению служащих Австралийского союза, Закон «Об этике государственных служащих» в Японии (2000 г.);

4) иные нормативные правовые акты, включающие законы о порядке прохождения публичной (государственной) службы¹.

Немаловажным аспектом борьбы с коррупцией во многих зарубежных странах является институциона-

¹ Министерство экономики Кыргызской Республики. Опыт законодательного обеспечения государственного и общественного антикоррупционного контроля некоторых зарубежных стран [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mineconom.kg/Docs/antikor/opyt.pdf>

лизация борьбы с коррупцией, создание специальных антикоррупционных структур и ведомств, что в 2001 году было внесено в системную стратегию борьбы с коррупцией, разработанную специалистами Всемирного Банка. В различных странах эта институционализация проходит в разных формах. Так, федеральный государственный орган сформирован в Китае (Антикоррупционный комитет), Сингапуре (Бюро по расследованию случаев коррупции, *Corrupt Practices Investigation Bureau*), Франции (Центральная служба по борьбе с коррупцией). В Швеции создан независимый институт омбудсмена. В США работает специализированное структурное подразделение федерального государственного органа (Криминальный следственный отдел Министерства юстиции). В ряде стран сформированы рабочие группы из специалистов различного профиля, работающие по конкретным категориям правонарушений.

Среди принципиальных общих мер противодействия коррупции, применяемых в различных странах, необходимо выделить систему отбора кадров на государственные должности, а также принцип ротации кадров в органах власти. Так, в Израиле, где коррупция воспринимается как угроза национальной безопасности, в качестве меры наказания за коррупционные правонарушения выступает лишение всех социальных льгот, в том числе пенсионного содержания и социального обслуживания. В Германии разработана система морально-психологического тестирования служащих. В Китае и Германии проводится постоянная ротация служащих на должностных местах.

Система правовых запретов и ограничений антикоррупционной направленности различается в разных странах, однако можно выделить такие общие черты, как запрет на принятие подарков, занятие некоторыми оплачиваемыми видами деятельности. При этом в ряде стран (Китай, США) запрет на предпринимательскую деятельность касается не только служащих, но членов их семей. Вместе с тем в отдельных странах (Норвегия, Израиль, Германия, Франция), в частности, военнослужащие могут подрабатывать в коммерческих организациях, если это не вызывает конкуренции интересов².

Далее, важнейшим средством, объединяющим мировой опыт борьбы с коррупцией, является разработка механизма информационной открытости публичной службы, что является мощным средством предупреждения и пресечения коррупционных правонарушений. Так, во Франции создана Комиссия по финансовой гласности политической жизни, в задачи которой входит контроль имущественного состо-

яния депутатов. В Нидерландах любые сведения о коррупционных правонарушениях, не затрагивающие вопросов национальной безопасности, в обязательном порядке публикуются в СМИ.

Национальная и государственная стратегия противодействия коррупции, по наблюдениям А.В. Фадеева, взаимообусловлена с видом правовой системы, принятой в обществе³.

Так, **романо-германская правовая семья** (Финляндия, Дания, Швеция, Нидерланды и др.) отличается следующими чертами:

- рациональное нормативно-правовое обеспечение антикоррупционной работы на основе правового регулирования государственной службы;

- готовность граждан выполнять правовые предписания;

- ограничение уголовной ответственности как по составам преступлений, так и по мере наказания: для Дании наказание за взяточничество не превышает трех лет тюрьмы (УК, п. 122), для Швеции – шести (ст. 2 гл. 20);

- высшей мерой наказания, как правило, является запрещение дальнейшей работы в рамках публичной службы, связанная с потерей всех льгот⁴.

Рассмотрим подробнее системы противодействия коррупции в странах романо-германской правовой семьи. В частности, обратимся к опыту скандинавской правовой системы, которая, по показателям мировых рейтингов, дает существенные результаты в антикоррупционной деятельности.

В Дании, которая является одним из лидеров в списке наименее коррумпированных стран мира, национальная система антикоррупционного законодательства включает порядка двух десятков законодательных актов, в которых предусмотрена уголовная и административная ответственность частных и юридических лиц за проявления коррупции. Расследованием коррупционных правонарушений занимается полиция. При этом не существует какого-либо специального общественного совета по контролю над антикоррупционной деятельностью: его роль выполняет гласность, позволяющая гражданам свободно высказывать свои мнения устно или в печати.

В результате принятия в 2002 году закона, обязывающего членов правительства ежегодно публиковать сведения о доходах и имуществе, министры продали акции в иностранных компаниях: обладание ими могло бы побуждать членов правительства к корыстному использованию служебного положения⁵.

Весьма успешны действующие методы обеспечения прозрачности информации о публичной службе и деятельности служащих. Конституционный регла-

² Министерство экономики Кыргызской Республики. Опыт законодательного обеспечения государственного и общественного антикоррупционного контроля некоторых зарубежных стран [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mineconom.kg/Docs/antikor/opyt.pdf>

³ См. подробнее: Фадеев А.В. Антикоррупционное законодательство России и зарубежных стран: криминологическое исследование: автореферат дисс. ... канд. юр. наук. М., 2012. 34 с.

⁴ Фадеев А.В. Антикоррупционное законодательство России и зарубежных стран: криминологическое исследование: автореферат дисс. ... канд. юр. наук. М., 2012. С. 12.

⁵ Министерство экономики Кыргызской Республики. Опыт законодательного обеспечения государственного и общественного антикоррупционного контроля некоторых зарубежных стран [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mineconom.kg/Docs/antikor/opyt.pdf>

мент датского парламента, Фолькетинга, включает ст. 20, согласно которой «любой член датского парламента может получить информацию о позиции любого министра по вопросу, входящему в компетенцию данного министра»⁶, включая вопросы о подозрении в использовании служебного положения: эти запросы и ответы публикуются на интернет-сайте Фолькетинга. Публикации в прессе о возможных коррупционных правонарушениях могут быть основанием для дебатов в парламенте и полицейских расследований (так, по результатам публикаций в прессе была проведена проверка по обвинению в коррупции министра экономики Б. Бендтсена, который приобрел автомобиль «Фольксваген» якобы после бесплатного предоставления автомобиля дилером).

Таким образом, важнейшим основанием для успешной антикоррупционной политики датского государства стала, наряду с успешно действующим законодательством, прозрачность сведений о деятельности и доходах, имуществе государственных служащих.

Другим лидером в списке наименее подверженных коррупции государств мира стала Швеция. В состав парламента входит институт омбудсмена юстиции⁷, который является органом контроля за деятельностью исполнительной и судебной власти; именно он занимается возбуждением дел против должностных лиц, подозреваемых в коррупционных правонарушениях. Участие в расследовании примеров злоупотребления служебными полномочиями могут принимать также Конституционный комитет и Комитет по делам юстиции.

Большое внимание в стране уделяется общественному контролю по вопросам коррупционной деятельности. Наиболее авторитетным общественным объединением антикоррупционной направленности, среди ряда других, является «Институт против взяток» при Стокгольмской торгово-промышленной палате (основан в 1923 г.). Деятельность этого института связана с выработкой общих ориентиров в области коррупционной деятельности: определении того, что следует считать взяткой, превышением или неправомерным использованием служебных полномочий: эти ориентиры ложатся в основу внутрикорпоративных предписаний в различных видах организаций. Кроме того, целью деятельности института является формирование в среде бизнеса нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям. Эти цели воплощаются путем проведения платных консультаций и семинаров, издания информационных материалов для самого широкого круга читателей.

Ключевым элементов антикоррупционной политики в Швеции является прозрачность публичной службы, предпринимательской и правоохранительной деятельности и разработанные механизмы эф-

фективного общественного контроля. Чиновничество обязано декларировать личные подарки стоимостью выше 200 шведских крон в целях дальнейшего их налогообложения. Шведские СМИ нацелены на придание огласке любых проявлений коррупции, в этом направлении работает и парламента. Так, министр иностранных дел Швеции К. Бильдт был вынужден продать свои акции «русских фондов», так как, по мнению парламентариев, это угрожало коррупционной зависимостью.

Таким образом, отвечая определению гражданского общества и прозрачности деятельности государственных органов, в Швеции важнейшим средством антикоррупционной политики является общественный контроль, связанный с гласностью и разработкой профилактических мер (внутрикорпоративные предписания, этика бизнеса и пр.).

В Норвегии важнейшей составляющей антикоррупционной политики государства также является общественный контроль: информирование о случаях коррупции считается долгом каждого гражданина. Это право высказывания об обстоятельствах и действиях, заслуживающих критики, закреплено в Конституции страны и в законе «О трудовых отношениях» (2005), распространяющемся на государственный и частный сектор. При этом информатор законодательно защищен, в том числе и от мести работодателя, который не может наказывать его путем увольнения или других мер.

В составе норвежского парламента Стортинга функционирует контрольный и конституционный комитет, который отслеживает деятельность органов исполнительной власти, обладает правом по собственной инициативе, как правило, на основании доклада Управления генерального аудитора Норвегии, расследовать дела и созывать открытые слушания. Также функционируют внешние контрольные органы, подчиненные парламента: Управление генерального аудитора Норвегии и Уполномоченный по правам человека.

Одним из наименее коррумпированных государств мира, согласно Индексу восприятия коррупции, является Финляндия. Сферу публичной службы в стране отличает прозрачность и открытость: «Ключом к успешности национальной государственной и муниципальной службы является система открытого доступа к информации»⁸, что применяется ко всем уровням государственного управления.

Общество не только имеет право доступа к публичным документам; власти обязываются к превентивному оповещению общественности. Законами «О государственных гражданских служащих» 1994 г. и «О муниципальных служащих» 2003 г. закреплен статус публичных служащих. Кроме того, «Политический документ против теневой экономики» 1999 г.

⁶ Цит. по: Министерства иностранных дел Российской Федерации. Об опыте законодательного обеспечения общественного и парламентского антикоррупционного контроля в некоторых государствах мира [Электронный ресурс]. Режим доступа: komitet7.km.duma.gov.ru

⁷ Его деятельность регулируется законом «О Парламентском омбудсмене юстиции».

⁸ Семьинин А.С. Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза: автореферат дисс. ... канд. юр. наук. Казань, 2009. С. 9.

включает меры по борьбе с коррупцией. Вместе с тем никакими юридическими документами государственные служащие не обязываются сообщать о фактах коррупции; отсутствует также регулирование перехода служащих в частный сектор⁹.

В Исландии в вопросах пресечения и предотвращения коррупционной деятельности велика роль Уголовного кодекса, согласно которому «госслужащий, сотрудник международной организации или отдельной структуры при международной организации, сотрудник законодательного органа зарубежного государства или международного суда, незаконно получающий подарок или какую-либо иную материальную выгоду, наказывается тюремным заключением на срок до 6 лет»¹⁰.

Важную роль в антикоррупционной политике играют независимые парламентские расследования, предложение о котором может быть привнесено любым депутатом в профильный парламентский комитет. При положительном исходе всеобщего голосования формируется комиссия по расследованию с участием представителей всех парламентских партий. Велика также роль национальных СМИ, осуществляющих функцию публичного контроля над вопросами неправомочного и корыстного использования служебного положения.

Таким образом, важнейшим основанием для успешной антикоррупционной политики в странах скандинавской системы права, много лет возглавляющих список наименее коррумпированных стран мира, является профилактика коррупционной деятельности в виде максимального общественного контроля, соблюдения принципов гласности и транспарентности.

Во Франции, по заключению экспертов Министерства иностранных дел РФ, также «важнейшим фактором в борьбе с коррупцией (наряду с политической волей высшего руководства страны и систематической работой профильных ведомств) является создание и культивирование в обществе отношения нетерпимости к любым проявлениям коррупции»¹¹. Уже в 1946 г. был принят «Генеральный статус государственной службы».

В стране нет специальных правительственных органов по борьбе с коррупцией: профильная парламентская комиссия по законодательству и финансам затрагивает при необходимости вопросы коррупции в ежегодном докладе, однако более эффективным считается создание разовых комиссий для расследования конкретных случаев превышения или неправомочного использования служебных полномочий.

Ориентация антикоррупционной политики на предупреждение преступлений оказывается, очевидно, наиболее плодотворной стратегией борьбы с кор-

рупцией. Организационно эту задачу взяла на себя Центральная служба по предупреждению коррупции (межведомственный орган под эгидой Министерства юстиции), проводящая работу с бизнес-предприятиями и местными органами власти.

В области формирования в общественном мнении нетерпимости к коррупции активно работают неправительственные организации: ассоциация «Антикор» (учреждена в 2003 году, в составе более ста депутатов из регионов; вручает «Оскары» за борьбу с коррупцией); национальное отделение НПО «Transparency International» (регулярно публикует известные случаи коррупции в международном масштабе, готовит обзоры законодательства и правоприменительной практики разных стран). Также профилактикой коррупции, вопросами служебной этики занимаются отраслевые ассоциации, такие как «Движение предприятий Франции – МЕДЕФ» и Торгово-промышленная палата Франции.

Вместе с тем основанием служит серьезная правовая база антикоррупционного направления: в законодательстве Франции предусмотрено более 20 видов коррупционных правонарушений, в том числе предусматривающие уголовную ответственность юридических лиц¹².

В Швейцарии антикоррупционный механизм составляют деятельность парламента и объединение «Transparency International». В парламенте на регулярной основе действуют контрольно-ревизионные комиссии, проверяющие решения палат, а в особых случаях учреждаются специальные подкомиссии. Созданная в 2008 году Рабочая группа по борьбе с коррупцией координирует государственную антикоррупционную политику и отвечает за сотрудничество с гражданским обществом.

В Бельгии в ведении федеральной полиции находится Департамент по борьбе с экономической и финансовой преступностью, включающий Центральное управление по борьбе с коррупцией. В то же время обе палаты бельгийского парламента обладают полномочиями проведения собственного расследования и создания следственных комиссий. Деятельность федерального правительства контролируется Палатой представителей, согласно ст. 101 Конституции страны.

В Нидерландах основой правового регулирования в области антикоррупционной деятельности является антикоррупционный закон (2001), в частности, прописаны требования к декларированию любых доходов чиновничества: так, служащие не имеют права получать подарки стоимостью более 50 евро, а также дарить подарки чиновникам в иностранных государствах, не могут пользоваться услугами турфирм при отдыхе и пр.

⁹ Там же. С. 17.

¹⁰ Цит. по: Министерство иностранных дел Российской Федерации. Об опыте законодательного обеспечения общественного и парламентского антикоррупционного контроля в некоторых государствах мира [Электронный ресурс]. Режим доступа: komitet7.km.duma.gov.ru

¹¹ Министерство иностранных дел Российской Федерации. Об опыте законодательного обеспечения общественного и парламентского антикоррупционного контроля в некоторых государствах мира [Электронный ресурс]. Режим доступа: komitet7.km.duma.gov.ru

¹² Мусаелян М.Ф., Хатаева М.А. Правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 108.

По инициативе Объединения предпринимателей ряд фирм также распространила на своих работников подобные правила поведения: за их соблюдением следит специально созданная служба, которая имеет полномочия передавать дело в судебные органы. Так, «президент «Шелла» ежегодно накануне рождественских и новогодних праздников рассылает напоминания сотрудникам за рубежом о том, что они не могут принимать подарки»¹³. В стране проводятся парламентские расследования: так, в 2011 году министр обороны был вынужден отчитаться перед парламентом о фактах коррупции в применении к поставкам вооружения.

В Испании не существует специальных оснований по парламентскому и общественному контролю за соблюдением антикоррупционного законодательства. Борьба с коррупцией опирается на общую норму, изложенные в Конституции, Законе о судебной власти и Уставе генеральной прокуратуры.

В Австрии в 2008 году был принят Закон о внесении изменений в Уголовный кодекс, содержащий значительные поправки в области коррупционного уголовного права, как в сфере частного сектора, так и в области публичной службы. В стране действует специальная прокуратура по борьбе с коррупцией, подчиняющаяся Главной прокуратуре Вены, в компетенцию которой входят различные виды нарушений: принятие подарков чиновниками и судьями, дача и получение взятой в бизнесе и публичной службе; подкуп депутатов; лоббирование; несоблюдение служебной тайны; отмывание денег и пр.

В Германии, как и в Австрии, пресечение коррупции законодательно основано на Уголовном кодексе. Антикоррупционные положения содержатся в постановлении Правительства «О предотвращении коррупции в государственном управлении» (2004) и «Общем Положении о содействии федеральным органам посредством частных услуг (спонсорство, пожертвования и иные подарки)» (2003), а также в «Кодексе поведе-

ния против коррупции», инструкциях и рекомендации от Министерства внутренних дел руководителям публичных органов и предприятий в законах «О государственных служащих», «О дисциплинарном режиме государственной службы» и «О федеральных кадрах».

Развитое гражданское общество в ФРГ позволяет проводить соблюдение антикоррупционного законодательства на уровнях парламента, политических партий, исполнительной власти; профилактическая работа проводится в рамках специальных антикоррупционных подразделений в государственных и местных органах власти.

В Греции важнейшей частью антикоррупционного механизма государственной политики является обеспечение открытости публичных служб и общественного контроля над возможными проявлениями коррупции.

В соответствии с Конституцией, СМИ могут публиковать любые материалы и проводить собственные исследования по любым вопросам; нередко именно средства массовой информации инициировали дела, заканчивавшиеся уходом с постов министров и чиновников. Греческое отделение «Transparency International» постоянно проводит опросы и публикует их результаты, готовит этические стандарты для разных уровней бизнеса и публичной службы, а также выпускает литературу антикоррупционного содержания, в том числе для школ.

В парламенте страны действует постоянный комитет по институтам и гласности, состоящий из 13 депутатов, а также комитет по контролю над финансами партий и депутатов, в полномочия которого входит контроль над доходами и расходами партий и блоков, декларациями о доходах и имуществе первых лиц страны и членов их семей. При необходимости инициируется создание комитетов для рассмотрения конкретных случаев коррупции (так расследовали дело о взятках компании «Сименс» и о недвижимости Афонского монастыря Ватопед).

Библиографический список

1. Алексеев А.И. Презумпции против коррупции // Законность. – 2008. – № 4. – С. 2-8.
2. Андреева Л.А. Проблемы правового регулирования противодействия коррупции в России и мире // Вопросы современной юриспруденции: сборник статей по материалам XXXI международной научно-практической конференции. – Новосибирск: СибАК, 2013. – С. 27-36.
3. Астанин В.В. Коррупция и борьба с ней в России второй половины XVI-XX вв. (криминологическое исследование): Дисс. ... канд. юр. наук. – М., 2001. – 209 с.
4. Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 16-23.
5. Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. – 2012. – № 11. – С. 68-80.
6. Жиганова А.А. Проблемы присоединения Российской Федерации к Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14: Право. – 2011. – № 2. – С. 85-89.
7. Мусаелян М.Ф., Хатаева М.А. Правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. – 2012. – № 1. – С. 108-120.

¹³ Министерство экономики Кыргызской Республики. Опыт законодательного обеспечения государственного и общественного антикоррупционного контроля некоторых зарубежных стран [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mineconom.kg/Docs/antikor/opyt.pdf>

8. Семьинин А.С. Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза: Автореф. дисс. ... канд. юр. наук. – Казань, 2009. – 25 с.

9. Фадеев А.В. Антикоррупционное законодательство России и зарубежных стран: криминологическое исследование: Автореф. дисс. ... канд. юр. наук. – М., 2012. – 34 с.

Рецензент: Глебова Ю.И., доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) к.ю.н.

ПЛОТНИКОВ АЛЕКСАНДР ИВАНОВИЧ

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, plotnikovmgu@yandex.ru

РЕАЛИЗАЦИЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ФОРМЕ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ НЕЕ

PLOTNIKOV ALEXANDER IVANOVICH

Doctor of Law, Associate Professor, Professor, Head of the Department of Criminal Law and Criminology of the Orenburg Institute (branch) O.E. Kutafin University (MGUA), 460000, Orenburg, Komsomolskaya str., 50, plotnikovmgu@yandex.ru

IMPLEMENTATION OF CRIMINAL LIABILITY IN THE FORM OF EXEMPTION FROM IT

Аннотация. В статье рассматривается проблема юридической природы, сущности и содержания освобождения от уголовной ответственности, соотношение его с понятиями освобождения от наказания.

Review. The article deals with the problem of the legal nature, essence and content of exemption from criminal liability, its correlation with the concepts of exemption from punishment.

Ключевые слова: освобождение, уголовная ответственность, наказание, сущность, содержание, правоотношение, начало, окончание.

Keywords: release, criminal, liability, punishment, essence, content, legal, relationship, beginning, ending.

На первый взгляд может показаться, что автор несколько подзапутался в уголовной ответственности, собираясь осуществлять ее путем отказа от нее. Объясним для начала, что в этом нет никакого противоречия. Если уж быть еще более точным, то противоречия бывают только в словах, в речи, в языке. Они отражают в реальности противоположные начала как самостоятельные силы, вступающие во взаимодействие в любом явлении нашего мира. Но само взаимодействие этих сил не является противоречием в смысле несовместимости. Оно не только совмещается, но и наоборот является условием всякого развития, всякого движения. Оно органично по природе всех как физических, так и социальных явлений. Движение, например, определяется в физике как явление, при котором тело находится и одновременно не находится в каком-либо месте. Смысл такой словесной противоречивости легко объясним. Ведь движение осуществляется откуда-то – значит надо находиться в определенном месте, но одновременно и уйти из этого места. Процесс любого развития целостный, единый, и непрерывный. Но его речевое описание, осуществляемое отдельными разрозненными словами и понятиями, неизбежно приобретает характер обособляемых друг от друга противопоставлений, отражающих взаимодействующие противоположности. Все это единый органически, внутренне, согласованный процесс, то, что в философии называют диалектикой. Существующий мир находится в постоянном движении и изменении. Он не может быть исследован без учета диалектики взаимодействия противоположностей, которые в языке,

речи, принимают противоречивую, контрадиктивную форму. Органика противоположностей не может быть выражена в речи иным путем, поскольку речь является специфическим отражением реальности, а не самой реальностью и в отличие от нее всегда характеризуется прерывностью, отдельными словами, тогда как реальность непрерывна. Кстати говоря, пение и музыка представляют попытку уйти в звуках от прерывного языка к непрерывной реальности. Поэтому они производят гораздо более естественное восприятие и отражение каких-то явлений, чем, например, декламирование стихов. В физической природе движение электрического тока, например, связано с взаимодействием положительного (плюсового) и отрицательного (минусового) зарядов. В живой природе оно выражается в половой дифференциации и взаимодействии полов. Так что если то или иное явление изменяется и занимает определенное время, его характеристика неизбежно будет противоречивой в языке, в речи. Такое сложное явление как уголовная ответственность не одномоментно и представляет собой определенный развивающийся процесс. Отсюда в ней неизбежно находятся противоположные стороны, которые мы и намерены сейчас рассмотреть.

Изначально следует уточнить основное содержание, сущность и границы уголовной ответственности. В противном случае будет непонятно об освобождении от чего идет речь. Здесь мы сталкиваемся с непростой задачей. Несмотря на то, что этот термин является законодательным (ст. 4, 5, 6, 8, ст. 11, 12, 13, 17, 19, 20, 21, 22, 23 и многие другие УК РФ) широко используется и в теории уголовного права, и в судеб-

ной практике единого понимания уголовной ответственности нет. При этом закон не обнаруживает единства в терминологии. В одних случаях он говорит о том, что лицо, совершившее преступление, должно понести именно уголовную ответственность, в других случаях речь идет о применении наказания и иных мерах как юридических последствиях преступления. Так, уже в первоначальных нормах уголовного права о его принципах прослеживается указанная двойственность. Например, в ст. 4 (Принцип равенства граждан перед законом), ст. 5 (Принцип вины) законодатель говорит об уголовной ответственности за совершенное преступление, но в ст. 6 (Принцип справедливости) и ст. 7 (Принцип гуманизма), не говоря уже о последующих нормах (ст. 8 Основания уголовной ответственности, как и ряде вышеперечисленных) он указывает на наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление. Еще более отчетливо названное несоответствие обнаруживается в ст. 2 УК РФ о задачах Уголовного кодекса РФ. В одной ее части (2) одновременно сказано и об уголовной ответственности за совершенное преступление и о наказании и иных мерах уголовно-правового характера.

Явственно проблема проявляется при сравнении норм, заканчивающих уголовную ответственность. Здесь законодатель на принципиальном уровне разделяет по разным главам освобождение от уголовной ответственности (глава 11) и освобождение от наказания (глава 12). Последующая Глава 13 отражает в названии виды окончания уголовной ответственности, предусмотренные в ней, без отнесения непосредственно их к освобождению от наказания либо от уголовной ответственности.

Примечательным является и следующий момент. В Уголовном кодексе РФ за разделом уголовно-правовых норм о преступлении (II) помещен раздел III. Наказание. А далее следуют разделы об освобождении от уголовной ответственности и наказания (IV). Уголовная ответственность как юридическое последствие преступления в структуре уголовного кодекса как бы выпадает.

При таких условиях неизбежно возникает вопрос: так чему же подлежит на самом деле лицо, совершившее преступление, уголовной ответственности или наказанию, или и тому, и другому? В чем заключается уголовная ответственность? В чем отличие уголовной ответственности от наказания? Соответственно, чем же заканчивается уголовная ответственность? Когда правомерно говорить об освобождении от уголовной ответственности, когда об освобождении от наказания, а в каких случаях, возможно, от того и другого одновременно?

Практическая сторона обозначенной проблемы

носит еще более острый характер, так как она касается ограничения прав и свобод человека, которые в соответствии с Конституцией РФ являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ). В ходе реализации норм уголовного права неизбежно возникают жизненно важные практические вопросы: привлекался человек к уголовной ответственности или не привлекался; в чем состоит уголовная ответственность; когда уголовная ответственность начинается и когда завершается; чем уголовная ответственность отличается от наказания; в каких формах и видах реализуется уголовная ответственность. На эти вопросы и необходимо ответить в данной статье.

Имея в виду отмеченные выше нестыковки, не удивительно, что указанные вопросы не находят единого понимания ни в теории, ни на практике. С одной стороны, это объяснимо, поскольку уголовная ответственность — это достаточно сложное правовое явление, которое трудно выразить словами, вербально. Но с другой, любое применение норм об уголовной ответственности связано автоматически с правоограничениями, что требует, как можно более четкого определения составляющих ее элементов и границ. Очевидно, для уяснения этого вопроса, надо свести его к нескольким более простым, уточняющим вопросам. А именно: что происходит на основании закона с человеком, привлеченным (как считается по общему мнению) к уголовной ответственности, как меняется его положение, как меняется его правовой статус¹? В любом случае ответственность в уголовном праве не мыслима без ущемления лица в правах или тех или иных благах. Она не увязывается с буквальным смыслом этого слова о том, что лицо должно отвечать, дать пояснение по поводу совершенного им деяния. Такая ответственность была бы слишком легкой и эфемерной даже за нарушение принятых правил поведения в каком — ни будь элементарном социальном сообществе типа охотников или рыбаков во время промысла. Следовательно, на пути фиксации признаков уголовной ответственности надо обнаружить и отследить всякие разновидности основанных на законе ущемлений в отношении привлеченного к ответственности лица.

Начнем издали и по порядку. Как указано в упомянутой ст. 8 УК РФ, основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего признаки состава преступления. Таким образом, вне установления признаков состава преступления уголовная ответственность не возникает, а появляется в ходе этого процесса. Очень важно уловить, в какой именно момент и, как она зарождается. Уголовная ответственность реализуется не произвольно, а в строгих процессуальных формах, установленных законом (Уголов-

¹ Рассматриваемая проблема имеет общеправовое и философское основание как предпосылку всякой ответственности: ответственности лицо может подлежать только за деяние, которое было выражением его свободного волеизъявления. Мы опускаем данный вопрос, поскольку в статье рассматривается практически значимая часть проблемы с учетом общепризнанности ее общеправового и философского значения. Мы оставляем также за скобками проблему общеправового понимания ответственности в позитивном смысле (позитивной ответственности) как осознания ценности ответственности вообще и ее влияние на положительное поведение в плане реализации уголовной ответственности.

но-процессуальным кодексом РФ). После появления соответствующей информации о совершении общественно опасного деяния правоохранительный орган обязан начать уголовное преследование (часть 2 ст. 21 УПК РФ). Предварительно проводится проверка на предмет достоверности такой информации (ст. 144 УПК РФ). Она может и часто касается конкретного лица. Сама проверка как таковая не вызывает никаких ущемлений прав и благ этого лица. И в ней нет и не предусмотрено ущемляющего и ограничивающего воздействия в отношении лица, совершившего деяние. Но после проверочного удостоверения фактического наличия деяния процесс установления состава преступления переходит в новую фазу – возбуждения уголовного дела и расследования в установленных законах строгих процессуальных формах, создающих гарантии достоверности, получаемых данных о преступлении. Уголовное дело возбуждается либо отношении конкретного лица (лиц), которое может быть известно по имени, либо по факту совершения преступления, если подозреваемый не известен. Несет ли возбуждение уголовного дела какие-либо предусмотренные законом ограничения для него? Сам факт возбуждения уголовного дела не предусматривает автоматических ограничений в отношении лица, против которого возбуждается уголовное дело. Следовательно, и здесь уголовная ответственность пока никак себя не проявляет в юридическом смысле как правоограничение. Однако, возбуждению уголовного дела в отношении лица дает законодательное основание для временного отстранения от должности в судебном порядке (ст. 114 УПК РФ). В тех случаях, когда эта мера процессуального ограничения применяется, мы обнаруживаем первые проявления уголовной ответственности. После возбуждения уголовного дела совершаются следственные действия, направленные на установление как факта совершения деяния, так и участия в нем соответствующего лица (лиц). При этом выясняются практически те же самые обстоятельства, что и при проверке. Но только более обстоятельно, всесторонне и в строго установленных законом процессуальных формах и требованиях. И на этом этапе, иногда даже в самом начале его, закон допускает и в интересах истины требует определенных ограничений, во-первых, даже для подозреваемых (задержание, заключение под стражу и другие так называемые меры пресечения), не говоря уже об обвиняемых. Как оценить эти ограничения по их природе. Обычно в этих случаях говорят о том, что их применение продиктовано интересами следствия, то есть, как бы не вытекает из санкции нормы, предусматривающей расследуемое деяние и соответственно, не выражает уголовную ответственность за него. Но здесь следует обратить внимание на тот момент, что определенная связь, пусть явно и не выраженная, между избираемой мерой пресечения и уголовно-правовой нормой все равно существует, так как заключение под стражу допускается только за наиболее опасные преступления (ст. 108 УПК РФ), а основным признаком степени этой опасности согласно ст. 15 УК РФ является наказание за предус-

мотренное за преступление. Более того, в последующем срок содержания под стражей засчитывается в срок назначаемого наказания (ст. 72 УК РФ), соответственно уменьшая его. Если бы заключение под стражу (также, как и задержание) не имело связи с нормой об ответственности, не было бы формой ее предварительного выражения, то и засчитывать ее в срок наказания не имело бы никакого смысла. Так, например, если лицо совершило хулиганские действия, за которые оно было привлечено к административной ответственности, но в дальнейшем это же деяние было признано преступлением, то при назначении наказания административный арест учитываться не будет. Интересы следствия существуют не сами по себе. Они основаны на уголовном законе, на предусмотренной им норме. То есть, так или иначе они являются воплощением этой нормы, ее пусть и не окончательным, а предварительным, но, тем не менее, применением. Потому что сама эта норма предполагает лишения и ограничения. И они уже начинают применяться еще до окончательного разрешения дела. Исходя из этого, мы полагаем, что есть все основания считать, что с момента реальных ограничений уже на стадии предварительного следствия возникает уголовная ответственность, ибо никакого объяснения допустимости этих правоограничений в отношении лица, не связывая их с уголовно-правовой нормой, обосновать нельзя. Это значит, что мы имеем дело уже с началом реализации уголовной ответственности. Такие меры как заключение под стражу, задержание, подписка о невыезде содержат достаточно очевидные прямые ограничения. Однако они могут быть связаны и с иными ограничениями, не предусмотренными в самом уголовном или процессуальном законе, например, трудовых прав, когда лицо отстраняется от работы (ст. 114 УПК РФ). Более того, возможны ограничения, не связанные с избранием меры пресечения, но вытекающие из официального хотя и предварительного признания человека совершившим преступления в случае привлечения в качестве обвиняемого или предъявлении обвинения по обвинительному акту. Так, согласно ст. 331 Трудового кодекса РФ работодатель обязан отстранить от работы (не допускать к работе) педагогического работника при получении от правоохранительных органов сведений о том, что данный работник подвергается уголовному преследованию за преступления, указанные в абзацах третьем и четвертом части второй статьи 331 настоящего Кодекса. Работодатель отстраняет от работы (не допускает к работе) педагогического работника на весь период производства по уголовному делу до его прекращения либо до вступления в силу приговора суда. Данное обстоятельство указывает нам на то, что сущность уголовной ответственности коренится даже не в самих ограничениях как таковых, а в факте официального признания лица виновным в совершении преступления, из которого они и следуют. Безусловно, самым выразительным проявлением уголовной ответственности является наказание, назначенное судом. Но как видно, она начинается раньше. Таким образом, реальная уголовная ответственность

может иметь различные моменты возникновения, но истоком ее является официальное признание лица виновным в совершении преступления уполномоченным государственным органом и по факту содержащееся в этом признании порицание этого лица. Очевидно, факт официального признания уполномоченного государством органа человека виновным в совершении преступления как источник, начало уголовной ответственности, и содержащееся в нем порицание следует признать сущностью уголовной ответственности, поскольку именно этот факт открывает возможности правоограничений как негативного воздействия на лицо, совершившее преступление, в целях предупреждения совершения новых преступлений. Нельзя согласиться с точкой зрения, сложившейся еще в советский период, в соответствии с которой уголовная ответственность понимается как обязанность лица, совершившего преступление, понести за него наказание или иные уголовно-правовые ограничительные меры. Недостаток такого подхода отмечался в уголовно-правовой литературе. Он заключается в смешении обязанности и реального ее осуществления. Обязанность указывает на потенциальность явления, на его возможность, а не на его воплощение. Ни логически, ни опытно-предметно эта точка зрения не убедительна, ибо она приводит к странному заключению, что человек, совершивший преступление, которое оказалось не раскрытым или неизвестным в течение всего периода его юридической значимости (до истечения срока давности), никак соответственно не подвергавшийся никаким ограничениям, тем не менее понес уголовную ответственность, поскольку все это время существовала обязанность подвергнуться наказанию или иным правоограничениям. Столь странную ответственность, видимо, захотели бы нести все преступники. Попытки придать такой ответственности хоть какую-то видимость реальной приводят некоторых юристов к фантазиям о том, что обязанное в уголовно-правовом смысле лицо несет бремя психологических переживаний по поводу возможных реальных ограничений. Вероятно, такие переживания и существуют, но скорее только в первое время, но главное – они не создают никаких правоограничений и не устанавливаются уполномоченными государственными органами на основе законодательной оценки совершенного (да и не могут быть реально установлены). При этом сторонники критикуемой позиции ссылаются на то, что с момента совершения преступления возникает уголовно-правовое отношение и обязанность лица, совершившего преступление, понести соответствующие правоограничения. Однако, правоотношение проходит определенное развитие и не может объективно сразу перейти в ответственность, так как предполагает систему ряда действий участников правоотношения. Уголовная ответственность не возникает, естественно, помимо правоотношения, так как она воплощает соответствующие права и обязанности сторон правоотно-

шения: государства в лице его уполномоченных органов, с одной стороны, и лица, совершившего общественно опасное деяние, с другой. Но она и не равна правоотношению, что является достаточно очевидным фактом, а возникает в ходе него на определенном этапе развития, когда факт совершения преступления находит доказательственное подтверждение. Что касается окончания уголовной ответственности, то оно в основном совпадает с моментом окончания правоотношения. С завершением правоотношения ответственность в связи с определенным деянием «умирает» полностью и окончательно. В случаях, когда лицо было осуждено и подвергнуто наказанию, правоотношение завершается погашением или снятием судимости. Некоторые юристы полагают, что и после погашения и снятия судимости присутствуют остаточные явления ответственности (ограничения, например, в трудовых правах).² Другие же видят в этих ограничениях проявления иной, социальной ответственности³. Мы оставляем за пределами рассмотрения этот спор как требующий отдельного основательного освещения. Если же ответственность не была связана с судебным осуждением, то и правоотношение, и ответственность завершаются раньше в зависимости от вида освобождения и компетенции соответствующего органа. В связи с изложенным принципиально важно разделить освобождение от уголовной ответственности и наказания на связанное с судебным осуждением и не связанное с ним. Виды освобождения от уголовной ответственности и наказания, не связанные с судебным осуждением, сосредоточены в главе об освобождении от уголовной ответственности (глава 11 УК РФ). По факту они являются также видами освобождения и от наказания, поскольку лицо, освобожденное от уголовной ответственности за то или иное деяние, до осуждения не может подлежать наказанию, так как все юридические последствия преступления устраняются с момента освобождения от уголовной ответственности (освобождение от уголовной ответственности возможно, как судебными органами до вынесения приговора, так и следственными).

После вынесения обвинительного судебного приговора лицо освобождается прежде всего от наказания (отсюда и наименование связанных с осуждением форм освобождения характеризуется как освобождение от наказания). Наказание само по себе является наиболее жесткой и показательной формой уголовной ответственности, поэтому их нельзя противопоставлять. Тем не менее, поскольку уголовная ответственность более широкое понятие, чем наказание, охватывающее все, связанные с преступлением правоограничения, постольку их нельзя и смешивать. Освобождение от наказания по общему правилу аннулирует и иные формы уголовной ответственности, однако не всегда и не во всех случаях, в чем как раз и проявляется его отличие от ответственности в целом. Так, условно-досрочное освобождение от отбывания от на-

² Е.С. Журавлева – Проблемы юридического обоснования ограничения прав лиц, имеющих судимость // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 2. С. 416 - 424.

³ Шаутаева Г.Х. Судимость в уголовном праве России и ее правовое значение. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – Ижевск. 2000. С. 12 - 15.

казания (ст. 79 УК РФ), замена наказания более мягким видом наказания (ст. 80 УК РФ), освобождение от наказания в связи с болезнью (ст. 81 УК РФ) освобождение от наказания при условном осуждении (ст.ст. 73, 74 УК РФ) и некоторые другие либо сохраняют иные формы ограничений помимо наказания (как при условном осуждении и условно – досрочном освобождении) либо допускают возврат к реальному наказанию. То есть, они преимущественно освобождают от наказания как специфической формы уголовной ответственности, но допускают либо возврат к нему, либо сохраняют ее более мягкие формы (не менять место работы, учебы, не посещать определенные места и т.п.).

Следует иметь в виду, что некоторые формы освобождения как от уголовной ответственности, так и наказания, могут сопровождаться определенными ограничениями, не являющиеся формами наказания и ответственности (требование загладить или устранить причиненный ущерб, изъятие похищенного или предметов преступления, предметов, полученных в результате совершения преступления) (ст.ст. 75-76², 104¹ – 104⁵ УК РФ). Подобные последствия не являются наказаниями или иными формами ответственности, поскольку они не ограничивают человека в правах, ибо эти права юридически не возникают (при хищении и незаконных действий с определенными вещами) либо утрачиваются (в случае причинения ущерба, подлежащего компенсации).

Из вышесказанного напрашиваются следующие выводы:

1) Уголовная ответственность представляет собой неблагоприятные последствия в виде правоограничений для лица, признанного уполномоченным государством органом виновным в совершении преступления, в целях предупреждения совершения новых преступлений;

2) Сущность уголовной ответственности заключается в самом факте признания лица, виновным в совершении преступления, и порицании его в связи с этим.

3) Уголовная ответственность возникает с момента признания лица, виновном в совершении преступления, и начале применения в отношении него правоограничений. Эти правоограничения могут возникнуть как в период предварительного следствия (дознания), так и после вступления в законную силу приговора суда.

4) Уголовная ответственность заканчивается с момента снятия (завершения) правоограничений и прекращения уголовного правоотношения. На предварительном следствии она завершается снятием правоограничения (например, отмены меры пресечения) и

вынесением постановления о прекращении уголовного дела. Уголовная ответственность может завершиться и решением суда до судебного разбирательства или в ходе его до вынесения судебного приговора. Вместе с тем, уголовная ответственность может закончиться и после судебного приговора в ходе его исполнения, как до отбытия наказания, так и после его полного отбытия и снятия или погашения судимости.

5) Уголовная ответственность не тождественна наказанию и представляет собой более широкий круг правоограничений, хотя наказание является его наиболее строгой и выразительной формой.

6) Введение понятия «уголовная ответственность» связано с осознанием недостаточности наказания в качестве меры уголовно-правового регулирования и необходимости замены или дополнения его более мягкими средствами воздействия на лицо, совершившее преступление.

7) Уголовная ответственность не тождественна понятию «меры уголовно-правового характера», поскольку последние включают меры принуждения, не носящие характер воздействия на лицо в целях предупреждения преступлений (меры медицинского характера, специально конфискационные меры) либо хотя и не исключающие такую цель, но по своему содержанию выходящие за рамки уголовно-правового воздействия (меры воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних).

8) От уголовной ответственности может быть освобождено только лицо, подлежащее ей, когда в его действиях содержится состав преступления, установленный и констатируемый в решениях (постановлениях, приговорах) уполномоченных государством, в том числе судебных органов. Лицо, в действиях которого отсутствует состав преступления, не подлежит уголовной ответственности.

9) Освобождение от уголовной ответственности представляет специфическую форму ее реализации, альтернативную наказанию, когда предупреждение новых преступлений возможно достичь без применения наказания. В этом случае уголовная ответственность выражается в официальном признании лица, виновным в совершении преступления, и порицании его в связи с этим с одновременным применением более мягких по сравнению с наказанием правоограничений.

10) Законодателю следует более тщательно подходить к использованию понятий «уголовная ответственность», «наказание», «иные меры уголовно-правового характера», не допуская использование их как синонимов, поскольку каждое из них несет специфический объем правоограничений и воздействий.

Библиографический список

1. Журавлева Е.С. Проблемы юридического обоснования ограничения прав лиц, имеющих судимость // Актуальные проблемы российского права. – 2011. – № 2. – С. 416 - 424.
2. Шаутаева Г.Х. Судимость в уголовном праве России и ее правовое значение. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – Ижевск, 2000.

Рецензент: Багун Э.А., старший преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.

Раздел четвертый

ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

РАДОНОВА АННА ВЛАДИМИРОВНА

доктор политических наук, доцент, профессор кафедры медицинского права
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Алтайский государственный медицинский университет»,
656038, Российская Федерация, Алтайский край, г. Барнаул, проспект Ленина,
д. 40, <https://orcid.org/0000-0001-6080-5087>, radonova.anna@yandex.ru
сот. +7(903) 949-4175

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ЗАНЯТОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 90-Е ГГ. XX ВЕКА

RADONOVA ANNA VLADIMIROVNA

Doctor of Political Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of
Medical Law Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Altai
State Medical University», (656038, Russian Federation, Altai region, Barnaul, Lenin
Avenue, 40), <https://orcid.org/0000-0001-6080-5087>, radonova.anna@yandex.ru
cell. +7(903) 949-4175

SOCIAL AND LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTE OF EMPLOYMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE 90S OF THE TWENTIETH CENTURY

Аннотация: Статья посвящена исследованию нормативного регулирования социальной поддержки в Российской Федерации в один из проблемных периодов социальной защиты – в 90-е гг. XX в. В условиях кризиса финансирования социальных выплат, важнейшей задачей становится разработка эффективной концепции социальной защиты слабозащищенных слоев народонаселения. Представлен анализ статистических данных, подтверждающий актуальность демографического кризиса в российском обществе. В частности, рассмотрены данные Госкомстата России.

Охарактеризованы базовые нормативные акты, принятые в 1990-е гг., регулирующие механизмы социального обеспечения нуждающихся в нашей стране.

Преодоление кризисных явлений видится в попытках сбалансировать социальную систему Российской Федерации относительно реального социально-экономического уровня страны.

Annotation: The article is devoted to the study of the regulatory regulation of social support in the Russian Federation in one of the problematic periods of social protection – in the 90s of the twentieth century. In the context of a crisis in the financing of social payments, the most important task is to develop an effective concept of social protection for vulnerable segments of the population. The analysis of statistical data confirming the relevance of the demographic crisis in Russian society is presented. In particular, the data of the State Statistics Committee of Russia are considered.

The basic normative acts adopted in the 1990s regulating the mechanisms of social security for those in need in our country are characterized.

Overcoming the crisis phenomena is seen in attempts to balance the social system of the Russian Federation relative to the real socio-economic level of the country.

Ключевые слова: социальная защита, финансирование, социальное обслуживание, нетрудоспособность, социальная помощь, качество жизни, сложные жизненные обстоятельства.

Keywords: social protection, financing, social services, disability, social assistance, quality of life, difficult life circumstances.

Введение.

Процесс создания и утверждения нормативного акта – важный и значимый, но не конечный этап общественного контроля. Необходимо, чтобы этот документ должным образом реализовывался. Это зависит от полноты его содержания и от того, насколько он соответствует интересам граждан. Поскольку интересы и стремления различных социальных слоев и групп далеко не всегда совпадают, эффективность законодательного акта во многом зависит от степени выражения в законе возможных потребностей граждан. К тому же, подчеркивая значение законности в обычных условиях, юристы настаивают на обязательности введения эффективных социальных процессов с целью понуждения всех без исключения правоприменителей к повиновению закону. Аналогичная проблема затронула и вопросы занятости народонаселения в Российской Федерации, основным аспектам анализа которой посвящена данная статья.

Результаты исследования.

В советский период нашей истории в стране установилась такая социальная атмосфера, при которой безработица понималась как абстрактное явление, характерное исключительно для капиталистических государств. Поэтому, начавшиеся в 1991 г. первые сокращения штатов на предприятиях и в учреждениях, были восприняты, как из ряда вон выходящее, временное явление. Поскольку, формирование и развитие рыночных отношений предполагает создание рынка труда, безработица трансформировалась в реальную проблему, захватывавшую все большее количество россиян.

Исходя из анализа качественного состава безработных (уровня их образования и наличия профессиональных навыков), повторяется одна и та же ситуация: больше всех безработица касается россиян с высшим (30-31 %) и средним специальным (42-45 %) техническим образованием – это классический признак регресса экономики и спада промышленного производства. Следствием кризиса российской промышленности является невостребованность инженерно-технических специалистов. Даже в таком индустриальном регионе, как Алтайский край, промышленные рабочие страдают от безработицы не меньше (28 %), а больше, чем служащие (19 %) и инженерно-технический персонал (18 %). Как ни странно, не в такой мере безработица затронула гуманитариев с высшим образованием (6 %): очевидно, сказывается введенная ранее идеологическая установка, препятствующая их количественному росту. Дополняют объем безработных сферы обслуживания (10 %) и торговли (9 %) из сферы обслуживания. Кризисные явления экономики затрагивают положение медицинских и научных кадров: по официальной статистике среди безработных 7 % – представители науки, медики – 3 %¹.

Иными словами, безработица, хотя и в разной степени, затрагивает практически все специальности хозяйственной жизни нашего государства. Не влияет даже наличие трудового стажа: по 30 % безработных имеют трудовой стаж от 1 до 5 лет и от 5 до 10 лет; не многим меньше безработных (23 %) со стажем от 10 до 20 лет. Только при стаже от 20 до 25 лет количество безработных составляет примерно 10 %².

Более половины безработных (55 %) состоят в зарегистрированном браке, 12 % разведены, не жены/не замужем – 33 %, на иждивении 53 % безработных – малолетние дети до 16 лет. Поэтому, последствия безработицы претерпевают не только трудоспособные россияне до 40 лет, но и их несовершеннолетние дети. Из числа неработающих только половина официально зарегистрированы и получают пособие по безработице. Иначе говоря, соцподдержка безработных недостаточна для их существования. Так, в 1996 г. только 20 %, а в 1995 г. лишь 6 % называли пособие по безработице основным средством существования семьи. Более значимая помощь поступала не от государства, а от родственников: 40 % безработных утверждали, что выживают исключительно благодаря помощи родственников, 8 % – при помощи подсобных хозяйств, 12 % – коммерческой деятельности (перепродажи товаров на рынке)³.

Благодаря впервые с 1920-х гг. принятому Закону «О занятости населения Российской Федерации» 19.04.1991 г. (далее – Закон) безработица в России была легализована⁴.

Совокупный объем безработицы в России определяется по количеству граждан, вставших на учет в центрах занятости. В соответствии с п. 1 ст. 3 Закона «безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней». Однако, необходимым условием выступает их регистрация в Центрах занятости, следовательно, в категорию «безработных» не входят те, кто нуждается в работе, но не прошел регистрацию в качестве безработного.

Поскольку статистика безработных ведется по ежемесячной отчетности Службы занятости, то имеет место занижение реальных объемов безработицы в Российской Федерации.

К середине 1990-х гг. в нашей стране открылось более 2 тыс. бирж труда. Но, для такого огромного государства такого количества было недостаточно. Местонахождение этих служб не афишировалось. Да и располагались они, особенно в сельской местности, на значительном удалении от населенных пунктов.

Особенно обострялись проблемы занятости жителей в малых городах Республики Алтай, Алтайского края, Омской, Кемеровской и Новосибирской

¹ Регионы России. Статистический ежегодник. Том 1. М.: Госкомстат России, 1999. С. 171.

² Богомолова Т.Ю., Тапилина В.С. Экономическое неравенство населения России в 1990-е годы: бедных все больше, богатых все меньше // ЭКО. 2001. № 4. С. 12-17.

³ Регионы России. Статистический ежегодник. Том 1. М.: Госкомстат России, 1999. С. 168.

⁴ Закон Российской Федерации № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 // Бюллетень нормативных актов РСФСР. 1992. № 1. С. 4-18.

и других областей. В 1995 г. численность безработных в сельской местности указанных регионов превышала количество безработных в городах⁵.

В середине 1990-х гг. только в 16 регионах страны (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Свердловской, Самарской, Тюменской областях, республиках Татарстан и Башкортостан), т. е., в основном, в зоне действия компаний топливно-энергетического комплекса, уровень безработицы не превышал 5 % от общего числа трудоспособных⁶.

Организацией трудоустройства народонаселения занимаются государственные структуры общей и специальной направленности. Общие функции выполняет Минтруда и соцразвития РФ, которое разрабатывает и реализует общедолевые мероприятия в сфере занятости, финансирует исполнение российских целевых программ по содействию занятости граждан, контролирует использование средств, направляемых на содействие занятости россиян.

На основании ст. 37 Конституции РФ россиянам гарантируется право на безопасный труд, на достойную заработную плату без какой-либо дискриминации и на защиту от безработицы⁷.

Закон РФ от 19 апреля 1991 «О занятости населения в Российской Федерации» дополняет эти положения. С того момента в нем появились корректировки, и сейчас он реализуется в редакции 2023 г. В статье 5 данного Закона закреплена трактовка государственной политики в сфере занятости народонаселения. Ее составляющие элементы:

- формирование кадровых резервов;
- предоставление всем россиянам равных возможностей для профессионального роста;
- повышение качества жизни;
- содействие предпринимательству;
- гарантии соцзащиты в сложных жизненных обстоятельствах;
- пропаганда безработицы;
- международное взаимодействие в сфере трудоустройства⁸.

Категория «занятости» в Законе переплетена с возможностью для россиян реализовывать свои способности трудиться, закрепляется перечень занятых граждан:

- занятые по контракту (трудовому договору), в том числе, на сезонной и временной работе;
- предприниматели;
- самозанятые, в том числе, в подсобных промыслах;
- работающие по договорам подряда (гражданско-правовым договорам), члены производственных кооперативов и артелей;

- выполняющие обязанности по итогам избрания (назначения, утверждения) на оплачиваемый должностях;

- военнослужащие, в том числе, в органах внутренних дел;

- обучающиеся по очной форме в общеобразовательных учреждениях, в том числе, по направлению федеральной службы занятости и трудоустройства;

- временно отсутствующие на работе по уважительным причинам⁹.

Использование перечисленных форм занятости включается в общий трудовой стаж, предоставляющий право на законодательно установленные выплаты для работающих.

Анализируя категорию «занятость» народонаселения, с точки зрения правового статуса, подчеркнем, что при рассмотрении ее содержания важное значение приобретает реабилитация ущемленных прав и реальное отправление правосудия. По мнению профессора Алексева С. С., для практического применения защиты, требуется установить правовую аномалию. Другими словами, защита прав работников заключается в исполнении обязанностей работодателями, контролирующими госорганами в отношении занятых и ищущих работу россиян. Однако, полномочия этих субъектов в настоящий период, включают ряд обязанностей, не связанных напрямую с реальным трудоустройством¹⁰.

В частности, статья 7 Закона занятости, закрепляющая полномочия федеральных органов госвласти в сфере занятости народонаселения, использует такие термины, как: «координация деятельности», «разработка прогноза баланса», «снижение напряженности», «повышение мобильности» «содействие» и пр. Безусловно, такой перечень создает определенное впечатление о функциональных обязанностях федеральных органов госвласти в сфере занятости граждан, однако, с позиции защиты прав народонаселения этот функционал носит отчасти декларативный характер. По нашему мнению, это влечет неудовлетворенность заинтересованных граждан работой соответствующих органов. Считаем, что в системе юридического обеспечения занятости должны доминировать правосстановительные меры, конкретизирующие Закон о занятости населения (ст. 5): «Государство проводит политику содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость». Утверждаем, что ограничиваться содействием, без закрепления способов защиты права на трудоустройство, не имеет практической значимости, а лишь способствуют реализации принципа свободы рынка труда¹¹.

⁵ Радонова А.В. Генезис и трансформация политики Российской Федерации в области социальной защиты: диссертация ... доктора полит. наук. Казань, 2022. С. 112-120.

⁶ Регионы России. Статистический ежегодник. Том 1. М.: Госкомстат России, 1999. С. 169.

⁷ Конституция Российской Федерации // Российская газета. 2020. № 144.

⁸ Закон Российской Федерации № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 // Бюллетень нормативных актов РСФСР. 1992. № 1. С. 4-18.

⁹ Там же.

¹⁰ Гусев А.Ю. Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение: Дисс ... канд. юрид. наук. Москва, 2017. С. 49.

¹¹ Закон Российской Федерации № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 // Бюллетень нормативных актов РСФСР. 1992. № 1. С. 4-18.

Изложенное дает основания утверждать, что юридическое обоснование процессов занятости россиян не лишено погрешностей и нуждается в усовершенствовании.

По нашему мнению, можно считать бессистемным и противоречивым нормативное и правовое обеспечение соцзащиты в 1990-х гг. По этой причине с началом 2000-х гг. специфика нормативного и юридического характера противоречий определила необходимость периодического усовершенствования правовой базы по мере изменения макроуровня Российской Федерации. Так, уже в 2000-2001 гг. принимается ряд фундаментальных документов:

- 19.06.2000 г. «О минимальном размере оплаты труда» № 82-ФЗ;
- 07.08.2000 г. «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в РФ» № 122-ФЗ;
- 07.11.2000 г. «О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием» № 136-ФЗ;
- 17.12.2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» № 173-ФЗ;
- 15.12.2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» № 166-ФЗ и др.¹²

С принятием указанных актов, стабилизирующих соцподдержку граждан с низким уровнем обеспечения (обучающихся, лиц пожилого возраста), были организованы основы адресной помощи с учетом личных реальных потребностей получателей. В специальных дополнениях к этим законам в дальнейшем, закрепили индексацию объема социальных выплат.

На наш взгляд, юридический механизм соцзащиты предопределяется степенью социально-хозяйственного подъема страны. «Всемирное сообщество признало, что все народонаселение имеет право на социальную защиту. Поэтому, одной из миссий каждого государства выступает обеспечение нормального уровня жизни людей с целью удовлетворения физиологических и социально-духовных потребностей»¹³.

Генезис общеправовых условий для создания и реализации мер соцзащиты протекает в рамках конституционных основ, нормативно-правовых документов, регламентирующих базовые права, свободы и обязанности в области социальной защиты. Тем не менее, коэффициент полезного действия этого механизма предопределен высотой правосознания граж-

дан и обуславливается их лояльностью, добропорядочностью, квалифицированностью и другими характеристиками.

С нашей точки зрения, виновником дисбаланса системы соцзащиты стало именно безразличие, с которым заявители столкнулись при обращении за получением гарантированных социальных пособий, а также их персональная правовая безграмотность.

Полагаем необходимым подчеркнуть, что с началом XXI в. значительная трансформация охватила всю систему отношений в российском социуме. Так, следствием изменения взглядов политических деятелей и общественных объединений стало принятие еще нескольких предписаний:

- 05.04.2003 г. «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» № 44-ФЗ;
- 29.12.2006 г. «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» № 256-ФЗ;
- 24.04.2008 г. «Об опеке и попечительстве» № 48-ФЗ и др.¹⁴

Кроме того, был опубликован закон № 442-ФЗ «О социальном обслуживании граждан в Российской Федерации» от 23.12.2013 г. (вступил в силу 01.01.2015 г.),¹⁵ упразднивший предшествующие:

- № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» от 02.08.1995 г.;
- № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 10.1.1995 г.

Принятый документ утверждал основания, механизм оказания, виды и специфику соцслужб; законодательно провозглашал, что только адресной помощи в сфере соцобслуживания народонаселения следует уделять основное внимание. «Определены основания для признания граждан, нуждающихся в социальном обслуживании. Это наличие обстоятельств, которые ухудшают или могут ухудшить условия жизнедеятельности и социального функционирования лица. Например, частичная или полная утрата способности к самообслуживанию или передвижению; наличие в семье инвалида, нуждающегося в постоянном постороннем уходе; внутрисемейные конфликты; насилие в семье; беспризорность несовершеннолетних; отсутствие определенного мес-

¹² Федеральный закон № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» от 19.06.2000 года // СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2729; Федеральный закон № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в РФ» от 07.08.2000 года // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348; Федеральный закон № 136-ФЗ «О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием» от 07.11.2000 года // СЗ РФ. 2000. № 46. Ст. 4538; Федеральный закон № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 года // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4920; Федеральный закон № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15.12.2001 года // СЗ РФ. 2001. № 51. – Ст. 4831.

¹³ Ярычев Н. У. Нормативно-правовое обеспечение системы социальной защиты населения // Современная научная мысль. 2017. № 6. С. 311.

¹⁴ Федеральный закон № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» от 05.04.2003 года // СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1257; Федеральный закон № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29.12.2006 года // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 19; Федеральный закон № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 года // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

¹⁵ Федеральный закон № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 года (ред. от 21.07.2014 г.) // СЗ РФ. 2009. № 52. Ст. 7007.

та жительства, работы и средств к существованию»¹⁶.

Невозможно не выразить солидарность с утверждением Н. У. Ярычева: «Данный закон является ключевым в сфере защиты социальных прав населения. Федеральным законом «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» закрепляется фундамент нормативно-правового регулирования социальной сферы. Установлены такие принципы социальной защиты граждан: гуманность, доступность, добровольность, адресность, приоритетность, конфиденциальность, профилактическая направленность»¹⁷.

Следует отметить, что в связи с отсутствием у вышеназванных документов стабильных источников финансирования, законодательно закреплённого механизма исполнения, не каждый из обратившихся получал необходимую соцподдержку.

При этом, вышеназванный перечень отечественных нормативно-правовых актов в области социальной помощи свидетельствует о внимании государства к нуждам малообеспеченных россиян, попытках сформировать институциональную основу материального обеспечения социально незащищённой прослойки российского социума.

Для повышения эффективности госполитики занятости Правительство Российской Федерации постановлением от 15 апреля 2014 утвердило программу «Содействие занятости населения», долгосрочным приоритетом которой провозглашается «создание условий для развития качества рабочей силы и мотивации к труду». Основная цель – уровень безработицы к 2030 году не более 1 %. Для ее достижения закреплены следующие задачи:

- обеспечить возможность заинтересованным лицам для повышения квалификации;
- внедрять цифровизацию процессов привлечения работодателями необходимых трудовых ресурсов из других субъектов Российской Федерации;
- поддерживать функционирование базового центра профессиональной подготовки квалификации кадров¹⁸.

В условиях быстроменяющейся экономики, нестабильной конъюнктуры рынка происходит циклическое высвобождение доли работников, превышающей

реальную потребность в рабочей силе.

Российское законодательство не анализирует факторы, определяющие занятость народонаселения, как сложившееся социальное явление. Судя по всему, законодатель, с учетом опыта ряда государств, примирился с наличием безработицы¹⁹.

Глава 4 Закона о занятости закрепляет правовой статус службы занятости, ее территориальных подразделений в субъектах федерации, специфику статотчетности и регистры заявителей. По статье 15, безвозмездная деятельность Федеральной государственной службы занятости организована по таким направлениям, как:

- анализ ситуации и определение перспектив развития российского рынка труда;
- предоставление информации о мерах господдержки безработных;
- содействие обратившимся в поиске работы и необходимых работников;
- оказание социальной помощи безработным;
- контроль за реализацией государственных гарантий в сфере занятости народонаселения²⁰.

Реализация функционала государственной службы занятости осуществляется при содействии профсоюзов работников и работодателей, других общественных организаций, защищающих интересы малообеспеченных на этапе социальной защиты. Для этого формируются координационные комитеты, проводятся консультации, заключаются соглашения с целью проведения мероприятий, содействующих поиску работы.

Суммируя вышесказанное, подчеркнем, что в настоящий период безработица в России приобрела устойчивую тенденцию на снижение. Работу органов содействия занятости нуждающихся можно признать вполне эффективной и, в первую очередь, благодаря усовершенствованной системе правового регулирования.

Избранные в России способы содействия трудоустройству предусматривают интенсивное применение социальных и правовых методов поддержки. Только путем максимальной конвергенции и взаимосближения социальных и правовых коэффициентов занятости можно будет полностью искоренить эту проблему.

Библиографический список

1. Богомолова Т.Ю., Тапилина В.С. Экономическое неравенство населения России в 1990-е годы: бедных все больше, богатых все меньше // ЭКО. – 2001. – № 4. – С. 12-17.
2. Гусев А.Ю. Судебная защита права российских граждан на социальное обеспечение: Диссертация ... канд. юрид. наук. – Москва, 2017. – 180 с.
3. Радонова А.В. Генезис и трансформация политики Российской Федерации в области социальной защиты: Диссертация ... доктора полит. наук. – Казань, 2022. – 313 с.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Ярычев Н. У. Нормативно-правовое обеспечение системы социальной защиты населения // Современная научная мысль. 2017. № 6. С. 309.

¹⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 298 «Содействие занятости населения» (с изм. от 01.01.2023) // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть I). Ст. 2147.

¹⁹ Халипов В.Ф. Власть. Политика. Государство и государственная служба. М.: Академический проект, 2020. С. 112.

²⁰ Закон Российской Федерации № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 // Бюллетень нормативных актов РСФСР. 1992. № 1. С. 4-18.

-
4. Регионы России. Статистический ежегодник. Том 1. – М.: Госкомстат России, 1999. – 681 с.
 5. Халипов В.Ф. Власть. Политика. Государство и государственная служба. – М.: Академический проект, 2020. – 352 с.
 6. Ярычев Н. У. Нормативно-правовое обеспечение системы социальной защиты населения // Современная научная мысль. – 2017. – № 6. – С. 311-317.

Рецензент: Черепанцева Ю.С., заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

ТОЛОЧКОВА НАДЕЖДА ГЕННАДЬЕВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) E-mail: tolochkovang@mail.ru
460000, г. Оренбург, пер. Свободина, д. 1, кв.69, Тел. 89128468184

ПЕТРОВ ВИТАЛИЙ ИВАНОВИЧ

преподаватель кафедры предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
E-mail: vipetrov@list.ru 460000, г. Оренбург, пер. Свободина, д. 1, кв.69,
Тел. 89619229955

ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМПЛАЕНСА

TOLOCHKOVA NADEZHDA GENNADYEVNA

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of entrepreneurial and natural-resources law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, (MSAL) (Russia, Orenburg)

PETROV VITALIY IVANOVICH

teacher of the Department of entrepreneurial and natural-resources law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, (MSAL) (Russia, Orenburg)

THE RIGHT MEANING OF ANTITRUST COMPLIANCE

Аннотация: В статье анализируются институт антимонопольного комплаенса, как одного из превентивных механизмов антимонопольного контроля, направленного на своевременное выявление и пресечение нарушений антимонопольного законодательства. Утверждается, что целью комплаенса является снижение антимонопольных рисков хозяйствующих субъектов, а также формирование правовой культуры соблюдения норм конкурентного права участниками экономического оборота.

Ключевые слова: конкуренция, конкурентное право, антимонопольное законодательство, антимонопольный комплаенс, административная ответственность

Review: The article analyzes the institution of antimonopoly compliance as one of the preventive mechanisms of antimonopoly control aimed at the timely detection and suppression of violations of antimonopoly legislation. It is argued that the purpose of compliance is to reduce the antimonopoly risks of business entities, as well as the formation of a legal culture of compliance with competition law by participants in economic turnover

Keywords: competition, competition law, antimonopoly legislation, antimonopoly compliance, administrative liability.

Общество должно быть заинтересовано в построении социально ориентированной рыночной экономики, которая, в числе прочего, предполагает создание благоприятных условий для развития конкурентной среды, где на первое место ставится равенство участников экономических отношений, свобода в принятии решений в вопросах поведения на рынке и недопустимость произвольного вмешательства в деловую жизнь хозяйствующих субъектов, возможность каждого участника экономического оборота беспрепятственно входить и выходить с товарного рынка.

Другими словами, для экономики любого государства конкуренция является одним из важнейших элементов, обеспечивающая всестороннюю защиту от монополизации рынка кем бы то ни было и тем са-

мым, способствующая экономическому росту, прогрессу.

В связи с этим в странах с рыночной экономикой введены антимонопольные законы, главной задачей которых является предупреждение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Антимонопольное законодательство представляют собой своеобразную хартию прав и свобод предпринимательства, где сформулированы главные ориентиры, которыми ни при каких обстоятельствах не должен пренебрегать бизнес.

В частности, как аксиома звучат запреты монополизировать производство и рынок, объединяться и заключать договоры в целях ограничения конкуренции, дискриминировать и иным образом сковывать

экономическую волю хозяйствующих субъектов и потребителей.

Отмеченные факторы обусловили ценность конкуренции и обращение внимания науки и общества к проблемам ее защиты на уровне государства.

Становление и развитие нормативного правового регулирования защиты конкуренции явилось одним из наиболее значимых мер государственного воздействия на конкурентные отношения.

В настоящее время государственная политика во многом обусловлена результатом введения экономических санкций в отношении российских физических и юридических лиц.

Именно взвешенная и целенаправленная политика импортозамещения, рассчитанная на долгосрочную перспективу, должна способствовать развитию российского высокотехнологичного производства и тем самым обеспечить независимость внутреннего рынка от внешнеполитических факторов.

Вместе с тем недостаточно продуманные и быстро реализуемые меры в долгосрочной перспективе могут привести к ограничению конкуренции и снижению эффективности функционирования отечественной экономики.

В связи с этим, развитие и поддержание конкуренции на товарных рынках рассматривается в качестве многоаспектной задачи, решение которой в значительной степени зависит от эффективности проведения государственной политики по широкому спектру направлений, начиная от защиты прав потребителей, заканчивая макроэкономической политикой, целью которой является предотвращение экономических кризисов, обеспечение стабильного функционирования промышленных и финансовых рынков, создание благоприятного инвестиционного климата, развитие финансовой и налоговой системы, снижение административных и инфраструктурных барьеров.

Не менее важным является определение перспективных задач совершенствования антимонопольного законодательства в целом, и Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о конкуренции)¹ в частности.

Именно выработка правовых конструкций и внедрение в юрисдикционную систему правоприменения института антимонопольных процедур, обеспечивающих защиту конкуренции, позволит создать условия для эффективного развития экономики в целом.

Не последнюю роль в совершенствовании института защиты конкуренции играют нормативные правовые акты, принимаемые в рамках Стратегий развития конкуренции и антимонопольного регулиро-

вания в Российской Федерации.

Так, разработанная ФАС России Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 - 2024 гг.² (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013), определяющая четыре приоритетных направлений в деятельности службы (создание благоприятной институциональной и организационной среды для эффективной защиты и развития конкуренции; снижение административных барьеров, препятствующих развитию и свободному функционированию рынков; обеспечение недискриминационного доступа потребителей к услугам естественных монополий, формирование эффективных механизмов тарифообразования; создание условий для эффективной конкуренции при размещении государственного и муниципального заказа и реализации на торгах государственного имущества) была существенно дополнена новой Стратегией³, разработанной с учетом стремительной цифровизации экономики, и принятой, в том числе, в целях предупреждения и пресечения риска возникновения цифровых монополий.

Вместе с тем, несмотря на все принятые усилия и понимание того, что развития конкуренции обеспечивает рост и развитие многоукладной экономики, производственных, индустриальных, цифровых и иных технологий; способствует снижению издержек в масштабе национальной экономики; нивелированию социальной напряженности; обеспечению реализации национальных интересов и безопасности, все ещё остаются в качестве основных задач, применение не только общесистемных мероприятий, но и мероприятий, локализуемых по сферам правового регулирования и направленных на создание макроэкономических условий для развития добросовестной конкуренции, таких как: снижение доли государственного сектора в экономике; развитие конкуренции при осуществлении закупок; совершенствование ценообразования; противодействие коррупции; повышение уровня защиты прав потребителей и пр.

Учитывая изложенное, представляется важным оценить особенности «пятого антимонопольного пакета»⁴, разработанного с учетом цифровизации.

В частности, представляется вполне оправданным заданный ориентир на развитие и совершенствование превентивных механизмов антимонопольного контроля, путем внедрения на законодательном уровне норм, стимулирующих принятие хозяйствующими субъектами антимонопольного комплаенса.

Ранее, Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»⁵ в качестве одного из основополагающих

¹ О защите конкуренции: федер. закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

² Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 - 2024 гг.» (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013) // Конкуренция и право. 2013. № 4.

³ Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года.» (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2019 № 6) // <https://fas.gov.ru/documents/685792>

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции»: фед. закон от 10.07.2023 № 301-ФЗ // СЗ РФ. 2023. № 29. Ст. 5319.

⁵ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42622>

принципов государственной политики по развитию конкуренции было определено стимулирование хозяйствующих субъектов, в том числе занимающих доминирующее положение на товарных рынках, внедряющих систему внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства.

Термин «комплаенс» («compliance») в переводе на русский язык означает «согласие, соответствие»⁶ и в понимании конкурентного права представляет собой создание хозяйствующими субъектами определенных «правил поведения» на товарном рынке, обеспечивающих соблюдение требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушений.

Антимонопольный комплаенс, как институт отечественного конкурентного права впервые получил свое закрепление в Федеральном законе № 33 – ФЗ от 01.03.2020 г., в соответствии с которым под комплаенсом понимают систему «внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства – совокупность правовых и организационных мер, предусмотренных внутренним актом (внутренними актами) хозяйствующего субъекта либо другого лица из числа лиц, входящих в одну группу лиц с этим хозяйствующим субъектом, если такой внутренний акт (внутренние акты) распространяется на этого хозяйствующего субъекта, и направленных на соблюдение им требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения»⁷.

Другими словами, антимонопольный комплаенс хозяйствующего субъекта – это совокупность организационно-управленческих и правовых мер по выявлению, контролю и реагированию на антимонопольные риски в деятельности хозяйствующих субъектов.

При этом законодатель не только предоставил хозяйствующему субъекту (группе лиц) возможность локальным актом организовать систему внутреннего обеспечения соответствия требованиям конкурентного законодательства в целях соблюдения норм права и предупреждения нарушений в данной сфере, но и обеспечил их легитимность путем возложения обязанности на антимонопольный орган давать заключение на предмет соответствия внутренних актов требованиям антимонопольного законодательства.

В соответствии с разделом III Разъяснений ФАС России от 02.07.2021 № 20 создание антимонопольного комплаенса является правом и решение о его организации принимает исключительно по своему усмотрению хозяйствующий субъект⁸.

При этом нельзя не отметить значение антимоно-

польного комплаенса применительно к правовым последствиям, выраженное в освобождении и/или смягчении ответственности хозяйствующих субъектов, своевременно и добровольно сообщивших о нарушении антимонопольного законодательства.

Правовая лояльность к нарушителям обусловлена стремлением обеспечить баланс между тяжестью наказания и своевременностью выявления и пресечения правонарушения, и нашла свое закрепление в примечаниях 1, 5 к ст.14.32 КоАП РФ. Однако сам факт внедрения антимонопольного комплаенса без признания нарушителем своей вины, добровольного прекращения нарушения и оказания содействия антимонопольному органу не будет и не является основанием для освобождения от ответственности или смягчения наказания.

В настоящее время, среди практиков и ученых ведутся споры относительно эффективности комплаенса, но даже те, кто приветствует появление института, не могут не отметить, что ряд нерешенных вопросов делают его малопривлекательным для многих участников экономического оборота.

В числе насущных, следует отметить отсутствие на законодательном уровне основных требований к содержанию внутренних процедур по предупреждению и пресечению нарушений, и отсутствие позитивных правовых последствий для хозяйствующих субъектов, внедривших комплаенс.

По мнению заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации (далее - ФАС России) С.А. Пузыревского, «внедрение комплаенса в практику антимонопольного регулирования должно стать определением или стандартизацией основных (минимальных) требований к содержанию внутренних процедур по предупреждению нарушений законодательства. Это один из наиболее сложных вопросов развития этого механизма. Более того, если его не решить, невозможно будет внедрить и правовые гарантии снижения юридической ответственности»⁹.

Если же говорить о стимулировании компаний к внедрению комплаенса, то в первую очередь следует ориентироваться на возможность минимизации антимонопольных рисков, связанных с неблагоприятными последствиями ответственности за нарушение антимонопольного законодательства и в этой связи было логичным на законодательном уровне предусмотреть основания, позволяющие снижать размер имущественной ответственности в случае выявления антимонопольного правонарушения и основания для освобождения от ответственности правонарушителя.

В завершении, принимая во внимание современный ориентир законодателя на развитие и совер-

⁶ Англо-русский словарь. Составил профессор В. К. Мюллер. Издание 16-е. Издательство «Советская энциклопедия». М., 1971. С. 158.

⁷ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» от 01.03.2020 N 33-ФЗ // СЗ РФ. 2020. №9. Ст.1125.

⁸ Разъяснение ФАС России от 02.07.2021 N 20 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 02.07.2021 N 4) // <https://www.consultant.ru>

⁹ Пузыревский С.А. Антимонопольный комплаенс как способ предупреждения нарушений антимонопольного законодательства // <https://fas.gov.ru/publications/4198>

шенствование превентивных механизмов антимонопольного контроля, хотелось бы отметить, что антимонопольный комплаенс может и должен снизить антимонопольные риски хозяйствующих

субъектов и кроме того, будет способствовать формированию правовой культуры соблюдения норм конкурентного права участниками экономического оборота.

Библиографический список

1. Англо-русский словарь. Состав. профессор В.К. Мюллер. Издание 16-е. Издательство «Советская энциклопедия». – М., 1971.

Рецензент: Ефимцева Т.В., заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

ЧЕРЕПАНЦЕВА ЮЛИЯ СЕРГЕЕВНА

заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения
Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доцент, кандидат юридических наук, 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50,
orenburg@msal.ru

СИМАЕВА ЕКАТЕРИНА МИХАЙЛОВНА

секретарь судебного заседания отдела обеспечения судопроизводства по
уголовным делам Оренбургского областного суда, 460000, г. Оренбург,
ул. Комсомольская, 52, sekaterina3456@gmail.com

**КОМПЕНСАЦИОННЫЕ И СТИМУЛИРУЮЩИЕ ВЫПЛАТЫ
В СИСТЕМЕ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ МЕДИЦИНСКИХ
РАБОТНИКОВ: ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ**

CHERPANTSEVA YULIYA SERGEEVNA

head of the Department of labor law and social security law, associate Professor,
candidate of law, Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law
University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,
orenburg@msal.ru

SIMAEVA EKATERINA MIKHAILOVNA

secretary of the court session of the Criminal Proceedings Support Department of the
Orenburg Regional Court, 460000, Orenburg, Komsomolskaya str., 52,
sekaterina3456@gmail.com

**COMPENSATORY AND INCENTIVE PAYMENTS IN THE SALARY
SYSTEM OF MEDICAL WORKERS: PROBLEMATIC ASPECTS**

Аннотация: являясь не менее важной частью заработной платы, в то же время компенсационных и стимулирующих выплат не отнесены к ее постоянной части, что и определяет основные сложности, связанные с их применением. Дана характеристика компенсационных и стимулирующих выплат в системе заработной платы медицинских работников, предусмотренных в трудовом законодательстве, определено их значение в решении основных проблем системы здравоохранения, повышения качества и мотивации медицинского персонала.

Ключевые слова: заработная плата, компенсационные выплаты, стимулирующие выплаты, медицинские работники, повышения уровня оплаты труда, коронавирусная инфекция COVID-19, развитие системы компенсационных и стимулирующих выплат медицинским работникам.

Review: being an equally important part of wages, at the same time compensatory and incentive payments are not attributed to its permanent part, which determines the main difficulties associated with their application. The characteristics of compensatory and incentive payments in the salary system of medical workers provided for in labor legislation are given, their importance in solving the main problems of the healthcare system, improving the quality and motivation of medical personnel is determined.

Keywords: wages, compensation payments, incentive payments, medical workers, wage increases, COVID-19 coronavirus infection, development of a system of compensation and incentive payments to medical workers.

Анализ понятийного аппарата по вопросам оплаты труда свидетельствует о том, что основным термином, отражающим специфику института оплаты труда в российском трудовом праве, является понятие «заработная плата». Согласно статьи 129 Трудового кодекса Российской Федерации, заработная плата (оплата труда работника) представляет собой вознаграждение за труд в зависимости от квалифи-

кации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие

выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты).

Заработная плата работнику устанавливается трудовым договором в соответствии с действующими у работодателя системами оплаты труда (ч. 1 ст. 135 ТК РФ). Системы оплаты труда представляют собой способ исчисления размеров вознаграждения, подлежащего выплате работнику в соответствии с произведенными ими затратами труда, а в ряде случаев и с его результатами¹.

Действующее трудовое законодательство не предусматривает каких-либо исключений для работников медицинских учреждений бюджетной сферы в части установления способов определения заработной платы и закрепляет в ч. 1 ст. 144 ТК РФ общие правила установления системы оплаты труда учреждений в государственной муниципальной форме собственности. При этом, в зависимости от уровня правовой регламентации, основными регуляторами выступают на федеральном уровне постановление Правительства РФ от 5 августа 2008 г. № 583², а также коллективные договоры, соглашения, локальные нормативные акты. На уровне субъекта Российской Федерации и муниципалитета - коллективные договоры, соглашения, локальные нормативные акты, принятые в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Системы оплаты труда включают размеры окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, выплаты компенсационного и стимулирующего характера (ч. 2 ст. 135 ТК РФ, п. 1 постановления Правительства РФ от 8 августа 2008 г. № 583).

Если в отношении основной части заработной платы, определяемой окладами или тарифной ставкой, сложилось определенное единообразие в их установлении, так как эта часть заработной платы медицинского работника носит постоянный характер, то в отношении компенсационных и стимулирующих выплат о таком говорить не приходится. И это обуславливается, прежде всего тем, что такого рода выплаты относятся к переменной части заработной платы и определяются с учетом дифференцированного подхода к оценке труда медицинского работника. Но неизменным остается одно - признавая их частью за-

работной платы, законодатель устанавливает обязанность работодателя выплачивать их своевременно и в полном объеме³.

Главное назначение компенсационных выплат состоит в том, чтобы компенсировать вред работникам, чей труд связан с выполнением профессиональных обязанностей в условиях вредной и опасной среды, а также в условиях, отклоняющихся от нормальных⁴. Компенсационные выплаты нельзя признать непосредственной компенсацией затрат работника – они являются способом привлечения работника на должность, на которой ему приходится нести такие затраты, и вместе с тем, способом вознаграждения за дополнительные усилия в труде⁵.

Рассматривая правовую природу указанных выплат с экономической точки зрения, следует подчеркнуть их сходство со стимулирующими выплатами, т.к. они представляют собой элемент заработной платы, способствующий ее приведению в соответствие со среднерыночной, исходя из реального объема прав, обязанностей и трудозатрат медицинского работника. Тем самым, эти выплаты являются выражением рыночной ценности труда на конкретной должности и в конкретных специфических условиях⁶. Однако они не носят индивидуализированного характера и при прочих равных условиях должны выплачиваться работникам на одинаковых условиях и в одинаковом размере.

Стимулирование труда предполагает вариацию выплат в каждом конкретном случае персонально для отдельного работника с учетом выполненного им объема работы, гарантирующего получение такой выплаты. Это отличает стимулирующую выплаты от гарантированного оклада, а также от компенсационных выплат.

Для медицинских работников бюджетных учреждений приказом Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 818 (в ред. от 17.09.2010) «Об утверждении Перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных, автономных, казенных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат стимулирующего характера в этих учреждениях определен Перечень видов выплат стимулирующего характера⁷. В данный Перечень включены выплаты за интенсивность и высокие результаты работы, выплаты за качество выполняемых работ, выплаты за стаж непрерывной работы, выслугу лет, премиальные выплаты по итогам работы.

¹ Коршунов Ю. Н., Коршунова Т. Ю., Кучма М. И. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации. М., 2002. С. 277.

² Постановление Правительства РФ от 5 августа 2008 г. № 583 (в ред. от 19.01.2019) «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» // СЗ РФ. 2008. № 33. Ст. 3852; 2019. № 4. Ст. 338.

³ Крапивин О.М. Трудовой договор. Заключение. Изменение. Прекращение. Защита персональных данных работника / О.М. Крапивин, В. И. Власов. М., 2008. С. 77.

⁴ Гулиева С.Р. Региональный опыт введения новой системы оплаты труда: компенсационные и стимулирующие выплаты // Бюджетные учреждения здравоохранения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2009. № 7-8. С. 54.

⁵ Панов П.А. Компенсационные выплаты и компенсации в трудовом праве: Научно-практическое исследование. М., 2011. С. 60.

⁶ Галкина Ю.Е. Система организации компенсационной оплаты труда на промышленных предприятиях: автореферат дисс. ... канд. экон. наук. Владимир, 2005. С. 15.

⁷ Российская газета. 2008. № 28; 2010. № 237.

Исходя из целевого назначения такого вида денежного вознаграждения, основная функция, которую призваны выполнять стимулирующие выплаты, заключается в побуждении медицинского работника к повышению эффективности труда и качества оказания услуг. Так, например, выплаты за интенсивность и высокие результаты работы устанавливаются непосредственно с целью мотивации медицинского работника к выполнению больших объемов работ с меньшим количеством ресурсов, а также к применению в работе новых методов и технологий, существенно повышающих результативность труда. Для того чтобы имелись основания для принятия решения об осуществлении оплаты стимулирующих выплат за интенсивность и высокие результаты работы, а также работодателем было принято соответствующее решение на основании решения совета по качеству, необходимо, чтобы в спорном периоде истцом были достигнуты показатели эффективности работы, предусмотренные коллективным трудовым договором и трудовым договором⁸.

Перечень выплат компенсационного характера медицинских работников бюджетных учреждений определен приказом Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 822 (в ред. от 20.02.2014) «Об утверждении Перечня видов выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных, автономных, казенных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат компенсационного характера в этих учреждениях»⁹. Перечисленные в нем выплаты характеризуются своей направленностью на возмещение повышенных затрат, связанных с исполнением работником своих трудовых обязанностей (выплаты работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда, выплаты за работу в местностях с особыми климатическими условиями, выплаты за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных и др.).

Аналогичный перечень стимулирующих и компенсационных выплат, устанавливаемых к окладам (должностным окладам), заработной платы медицинских работников предусмотрен в постановлении Правительства Оренбургской области от 11 ноября 2008 № 420-п «О введении системы оплаты труда работников органов исполнительной власти Оренбургской области и государственных автономных, бюджетных и казенных учреждений Оренбургской области».

Компенсационные выплаты и выплаты компенсационного характера устанавливаются в процентах к окладам (должностным окладам), ставкам или в абсолютных размерах, если иное не установлено федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Оренбургской области. Размеры выплат стимулирующего характера определяются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами и трудовыми договорами с учетом разрабатываемых

в учреждениях показателей и критериев оценки эффективности деятельности работников этих учреждений. Показатели и критерии эффективности деятельности медицинских работников разрабатывает и утверждает Министерство здравоохранения Оренбургской области, на основании которых непосредственно в учреждении принимается локальный акт, в котором эти показатели и критерии утверждаются.

Так, например, в ГБУЗ «Сорочинская межрайонная больница» размеры стимулирующих выплат определены положением об оплате труда, утвержденным приказом главного врача от 27 октября 2022 г. № 535, в соответствии с которым они устанавливаются в пределах объема субсидии, предоставленной на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), а также средств, поступающих в качестве оплаты медицинской помощи, оказываемой по программе обязательного медицинского страхования, и средств, поступающих от приносящей доход деятельности, направляемых на оплату труда. В целях стимулирования работников к качественному результату труда, а также их поощрения за выполненную работу, в ГБУЗ «Сорочинская межрайонная больница» устанавливаются следующие выплаты стимулирующего характера: надбавка за наличие квалификационной категории; надбавка за интенсивность и высокие результаты работы; надбавка за выслугу лет; персональный повышающий коэффициент к окладу (должностному окладу); премиальные выплаты по итогам работы; надбавка специалистам медицинских организаций, расположенных в сельской местности, и структурных подразделений городских медицинских организаций, расположенных в сельской местности. Так, например, надбавка к должностному окладу за квалификационную категорию устанавливается в пределах от 10 % до 30 %. Надбавка за выслугу лет устанавливается по двум критериям: категория медицинского работника и продолжительность стажа работы и варьируется в пределах от 15 % до 39 %.

С учетом условий труда медицинским работникам ГБУЗ «Сорочинская межрайонная больница» устанавливаются различные компенсационные выплаты. Как правило, во всех медицинских организациях их «набор» традиционен. Это выплаты для медицинских работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, связанными с оказанием психиатрической, противотуберкулезной помощи, диагностикой и лечением ВИЧ-инфицированных (в размере от 30 % до 42 % от должностного оклада). Повышение оплаты труда за работу в ночное время, устанавливается работникам, работающим в ночное время, в размере 70 % от должностного оклада. Отдельным работникам устанавливается выплата за специфику работы: работникам госпиталей для ветеранов войн и специальных отде-

⁸ Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 25 декабря 2019 года по делу № 33-9904/2019 // // Официальный сайт Оренбургского областного суда // URL: <https://sudact.ru/regular/court/reshenya-orenburgskii-oblastnoi-sud-orenburgskaia-oblast/?page=8> (дата обращения: 25.11.2023).

⁹ Российская газета. 2008. № 30; 2014. № 118.

лений больниц; работникам, работающим в домах ребенка, – 8 % от должностного оклада; работникам Бюро судебно-медицинской экспертизы – 13 % от должностного оклада; медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь ВИЧ-инфицированным, – 10 % от должностного оклада.

Одним из этапов развития системы компенсационных и стимулирующих выплат медицинским работникам, стало распространение коронавирусной инфекции COVID-19. Данное обстоятельство обусловило модернизацию законодательства в сфере здравоохранения, в связи с этим за период 2020-2022 гг. был принят ряд документов, которые предусматривают специальные дополнительные выплаты медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам с COVID-19. Характер этих выплат был различным. Так, с апреля по октябрь 2020 г. начислялись выплаты стимулирующего характера медицинским работникам:

– за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, а также лицам из групп риска заражения этой инфекцией (постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 415)¹⁰, в соответствии с которым размер дополнительных стимулирующих выплат медицинским работникам определялся в процентном соотношении к среднемесячному окладу с учетом специализации, уровня подготовки и должности медицинского работника.

Медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь в «красной зоне» (зона лечения опасных инфекционных заболеваний) была предусмотрена единовременная стимулирующая выплата. Для врачей скорой помощи и амбулаторного звена надбавка составляла 80 %, а выплаты младшему, среднему медперсоналу и фельдшерам варьировались от 20 до 50 % к окладу.

– за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у

которых выявлена новая коронавирусная инфекция (постановление Правительства РФ от 12 апреля 2020 г. № 484¹¹), которым были установлены выплаты стимулирующего характера в фиксированном размере в зависимости от категории работника и составлял 25 тыс. руб. до 80 тыс. руб.

В 2021 г. Правительством РФ меры социальной поддержки работников здравоохранения, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, были расширены. С 1 ноября 2020 г. по 31 декабря 2021 г. постановлением Правительства РФ от 30 октября 2020 г. № 1762¹² была введена новая специальная социальная выплата медицинским и иным работникам, участвующим в оказании помощи больным COVID-19 и помогающим в борьбе с распространением инфекции. Она заменила систему стимулирующих выплат, установленных ранее принятыми актами, и производилась из Фонда социального страхования Российской Федерации (с 1 января 2023 г. – Социальный фонд России) работникам напрямую, ежемесячно, в фиксированном размере.

Из буквального толкования текста постановления Правительства РФ № 1762 следует, что выплаты полагались медицинским и иным работникам медицинских и иных организаций (их структурных подразделений), которые осуществляли работу с пациентами с диагнозом COVID-19 либо специализируются на диагностике и лечении (это, как правило, врачи-пульмонологи, врачи-инфекционисты и те работники медицинских учреждений, которые перепрофилированы на прием пациентов с COVID-19). Таким образом, врачи и прочие работники учреждений, принимающих пациентов в плановом режиме, при подтверждении диагноза COVID-19 не попадали под категорию получателей выплат.

Кроме того, в этот период были приняты указы Президента Российской Федерации: от 6 мая 2020 г. № 313 «О предоставлении дополнительных страховых гарантий отдельным категориям медицинских работников»¹³ и от 1 февраля 2021 г. № 60 «О допол-

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 415 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования, в том числе в полном объеме, расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией» (утратило силу) // СЗ РФ. 2020. № 15 (часть IV). Ст. 2272.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2020 г. № 484 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования в полном объеме расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19» // СЗ РФ. 2020. № 16. Ст. 2596.

¹² Постановление Правительства РФ от 30 октября 2020 г. № 1762 «О государственной социальной поддержке в 2020 - 2022 годах медицинских и иных работников медицинских и иных организаций (их структурных подразделений), оказывающих медицинскую помощь (участвующих в оказании, обеспечивающих оказание медицинской помощи) по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции (COVID-19), медицинских работников, контактирующих с пациентами с установленным диагнозом новой коронавирусной инфекции (COVID-19), внесении изменений во Временные правила учета информации в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7115.

¹³ Указ Президента РФ от 6 мая 2020 г. № 313 «О предоставлении дополнительных страховых гарантий отдельным категориям медицинских работников» // СЗ РФ. 2020. № 19. Ст. 2977. (Утратил силу).

нительных государственных гарантиях отдельным категориям граждан»¹⁴.

В первом из названных документов шла речь о предоставлении врачам, среднему и младшему медицинскому персоналу медицинских организаций, водителям автомобилей скорой медицинской помощи, непосредственно работающим с пациентами, у которых подтверждено наличие новой коронавирусной инфекции (COVID-19), и с пациентами с подозрением на эту инфекцию, дополнительных страховых гарантий в виде единовременной страховой выплаты.

Вторым документом определялось право на единовременную выплату медицинским работникам и лицам, осуществляющим транспортировку пациентов из числа военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации. При этом медицинская помощь (транспортировка) оказывалась как пациентам, у которых подтверждено наличие коронавирусной инфекции (COVID-19), так и пациентам с подозрением на эту инфекцию.

Таким образом, в период проведения мероприятий, направленных на предотвращение распространения COVID-19, федеральным законодателем был принят ряд мер экстренного реагирования по поддержке медицинских работников и стимулированию их труда. По своему характеру, это были и меры стимулирования, и меры компенсационного характера. Именно такой характер носила, на наш взгляд, единовременная страховая выплата, т.к. она компенсировала вред, который получил медицинский работник из-за работы с соответствующей категорией больных.

Нельзя не отметить, что период пандемии, COVID-19 стал одним из обстоятельств, обусловивших реформирование института заработной платы медицинских работников. И прежде всего потому, что он породил новое основание для трудовых споров – необоснованный отказ в установлении страховых и стимулирующих выплат за работу с ковид-больными. По данным официальной статистики за период с декабря 2021 г. по декабрь 2022 г. судами Российской Федерации было рассмотрено больше 150 дел, связанных с оспариванием порядка назначения медицинским работникам стимулирующих выплат за борьбу с коронавирусной инфекцией на общую сум-

му 14,7 млн. руб. В 66 % случаев права медицинских работников на выплаты судом были восстановлены. В 30 % составляют иски о взыскании от медицинских работников среднего звена (старшие и младшие медсестры, медицинские регистраторы и рентгенолаборанты), 20 % – от врачей различных специальностей и фельдшеров¹⁵.

Как правило, причиной обращения медицинского работника за защитой нарушенного права в суд становилось несогласие с решением врачебной комиссии, в котором отказывалось в оформлении справки для получения единовременной страховой выплаты. Кроме того, значительная часть нарушений связана с несвоевременным и неправильным оформлением локальных нормативных актов, подачей документов в Социальный фонд.

Решающим фактором такого поворота дел стали официальные разъяснения Минздрава России, которые были даны 14 июля 2020 г., относительно дополнительных страховых гарантий медицинским работникам и водителям автомобилей скорой медицинской помощи, непосредственно работающим с пациентами с подтвержденной новой коронавирусной инфекцией. Из них следует, что выплаты осуществляются вне зависимости от того, установлена ли вина работника или работодателя в возникновении страхового случая, а любые сомнения при подведении итогов расследования случая должны трактоваться в пользу медицинского работника¹⁶. В действительности же значительное количество отказов в удовлетворении исковых требований в выплате единовременной страховой выплаты связано именно с невозможностью медицинского работника доказать факт его заражения в результате непосредственного контакта с больным COVID-19¹⁷.

Анализ судебных решений показывает, что основным доказательством наличия у медицинского работника права на получение единовременной страховой выплаты является включение пациента с коронавирусом в специальный реестр заболевших. Если за период, когда медицинский работник принимал пациентов, в реестре не окажется заболевших, то случай заражения COVID-19 не считается страховым.

Однако, в практике встречались отказы суда в удовлетворении требований о выплате единовременной страховой выплаты по причине отсутствия в медицинском учреждении специализированного подразделения для работы с больными коронавирусом, тогда как такая выплата была предусмотрена исключительно при оказании медицинской помощи в стационаре¹⁸.

¹⁴ Указ Президента РФ от 1 февраля 2021 г. № 60 «О дополнительных государственных гарантиях отдельным категориям граждан» // СЗ РФ. 2021. № 6. Ст. 962.

¹⁵ Кубрина Т. Медработники отсудили свыше 10 млн. рублей недополученных «ковидных» выплат // URL: <https://medvestnik.ru/content/articles/Nedoplatili-za-COVID.html> (дата обращения: 25.11.2023).

¹⁶ Информация Министерства здравоохранения РФ от 14 июля 2020 г. «Минздрав России: в вопросе страховых выплат сомнения должны трактоваться в пользу медицинских работников» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74274800/> (дата обращения: 26.11.2023).

¹⁷ См., напр.: Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 20 июня 2022 г. № 88-12822/2022; Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Оренбургского областного суда от 16 марта 2022 г. по делу № 33-1862/20; Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 21 марта 2022 г. по делу № 88-5538/2022.

¹⁸ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 12 июля 2022 г. № 88-16225/2022.

В связи с завершением периода пандемии, было приостановлено действие некоторых нормативных документов, предусматривающих предоставление разного рода гарантий в связи с участием в оказании медицинской помощи при борьбе с коронавирусной инфекцией. Но важно отметить, что право на получение всех указанных приостановленных выплат сохраняется за медицинскими работниками до окончания периода, на который они приостановлены, и реализуется в порядке и на условиях, которые действовали до дня вступления в силу Постановления Правительства РФ № 1268.

С 1 января 2023 г. по поручению Президента РФ по результатам проведенного заседания 7 декабря 2022 г. Совета по развитию гражданского общества и правам человека для медицинских работников медицинских организаций, которые входят в государственную и муниципальную системы здравоохранения и участвуют в программах обязательного медицинского страхования, Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2022 г. № 2568¹⁹ была введена специальная социальная выплата.

Специальные социальные выплаты для медицинских работников, оказывающих не входящую в базовую программу обязательного медицинского страхования скорую медицинскую помощь, первичную медико-санитарную помощь гражданам, включая диспансерное наблюдение граждан по основному заболеванию (состоянию) устанавливаются за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации (п. 14 Постановления Правительства РФ № 2568).

Максимальный размер доплаты в зависимости от категории работника и работодателя составит от 4,5 до 18,5 тыс. руб. в месяц. Размер ежемесячной выплаты осуществляется пропорционально отработанному времени медицинского персонала на должности, для которой определена выплата: занимающим штатные должности по состоянию на 1 января 2023 г.; находящимся в отпуске по уходу за ребенком и работающим на условиях неполного рабочего времени; вновь пришедшим на вакантные должности в медицинские учреждения в 2023 году.

Принятие постановления Правительства РФ № 2568 стало попыткой разрешения, на наш взгляд, сразу двух насущных проблем системы здравоохранения: во-первых, повышения уровня оплаты труда, а во-вторых, проблемы кадрового дефицита в первичном звене здравоохранения, т.к. его действие на-

правлено на повышение заработной платы медицинских работников районных, участковых больниц, поликлиник и других амбулаторных учреждений.

Нельзя не отметить, что 2023 год стал важным годом в разработке направлений модернизации не только системы заработной платы медицинских работников, но и системы компенсационных и стимулирующих выплат. Разработанный Минздравом России 10 октября 2023 года проект постановления Правительства Российской Федерации «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов»²⁰ расширяет перечень категорий медицинских работников, которым положена социальная доплата. При этом с 18 августа 2023 года согласно постановлению Правительства от 15 августа 2023 года № 1336 ранее названную социальную доплату распространили также на сотрудников с немедицинским образованием: работников клинично-диагностических лабораторий ЦРБ, районных и участковых больниц, а также в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь населению по территориальному принципу прикрепления.

Утверждены дополнительные выплаты медицинскому персоналу (врачам, фельдшерам и медсестрам), работающим в гарнизонных госпиталях и поликлиниках. Это единовременная выплата (по аналогии с «Земским доктором»), размер которой зависит от дислокации воинских частей и составляет от 500 тысяч до 2 млн рублей. Правила о выдаче такой выплаты начнут действовать с 1 января 2024 года.

С 2023 года медицинским работникам Белгородской, Запорожской и Херсонской областей, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, оказывающие медицинскую помощь раненым участникам специальной военной операции выплачивается социальная выплата Постановлением от 27 марта 2023 года № 479²¹. Такая выплата предназначена и для специалистов, проводящих судебно-медицинскую экспертизу. Размер выплаты дифференцируется в зависимости от направления деятельности и занимаемой должности и варьируется от 100 до 20 тысяч рублей. Несмотря на то, что выплата имеет срочный характер (установлена только на 2023 год), с учетом продолжающейся специальной военной операции период ее выплаты, вероятнее всего будет продлен и в 2024 году.

В целях снижения заболеваемости населения и выявления их на ранней стадии, предлагается уста-

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2022 г. № 2568 «О дополнительной государственной социальной поддержке медицинских работников медицинских организаций, входящих в государственную и муниципальную системы здравоохранения и участвующих в базовой программе обязательного медицинского страхования либо территориальных программах обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 2023. № 3. Ст. 560.

²⁰ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов // URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=142585> (дата обращения: 25.11.2023).

²¹ Постановление Правительства РФ от 27 марта 2023 г. № 479 «Об утверждении Правил предоставления в 2023 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Белгородской области, Запорожской области и Херсонской области в целях софинансирования в полном объеме расходных обязательств указанных субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению осуществления социальной выплаты медицинским и иным работникам, оказывающим медицинскую помощь (участвующим в оказании и обеспечивающим оказание медицинской помощи) лицам, получившим ранения (увечья, травмы, контузии) в ходе специальной военной операции, а также проводящим и участвующим в проведении судебно-медицинской экспертизы» // СЗ РФ. 2023. № 14. Ст.2445.

новление таких видов доплат как доплата за проведение диспансеризации и доплата за онконастороженность.

Доплата за проведение диспансеризации 2024. Увеличение зарплаты медикам в 2024 может быть произведено за счет Доплаты за участие в диспансеризации предлагается осуществлять в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации с учетом работы за пределами установленной продолжительности рабочего времени, а именно при проведении ее в субботу или в вечерние часы рабочего времени.

Бдительность, проявленная специалистом в ходе диспансеризации, по мнению Минздрава, следует учитывать при установлении доплаты за исполнение трудовых обязанностей. Если врач в ходе обследования выявил у пациента онкологию, ему полагается прибавка к заработной плате. К слову сказать, эта система бонусов реализуется не первый год и продлится на 2024 согласно Программе госгарантий. Исходя из того, что такими выплатами в первый год реализации воспользовалось незначительно количество медиков (в 2020 году размер составлял 500 рублей), было принято решение об увеличении ее размера²².

Помимо федерального уровня, решение вопросов установления компенсационных и стимулирующих выплат медицинским работникам возможно и на региональном уровне. Согласно разработанной Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений Единим рекомендациям по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2023 год²³ субъекты РФ совершенствуют местные системы оплаты труда медработников. Так, например, в Алтайском крае принято решение о доплате медицинским сестрам пенсионного возраста по 6 тысяч рублей, а врачам пенсионерам до 9 тысяч рублей ежемесячно²⁴. Подобным образом власти региона решают проблему дефицита медицинских кадров.

Повышение заработной платы путем единовременных стимулирующих выплат практикуется в городе Оренбурге. С 2016 года специалисты, поступившие на работу в городское учреждение здравоохранения в течение года после окончания послевузовского профессионального образования (интернатура, ординатура), или получения свидетельства об аккредитации, могут претендовать на единовременную выплату. При этом медицинский работник, имеющий на иждивении одного или двух несовершеннолетних детей, может получить 50 тысяч рублей. За выплатой

в размере 200 тысяч рублей может обратиться сотрудник, имеющий на иждивении трех и более несовершеннолетних детей. Кроме того, соответствующий вышеупомянутым критериям специалист может получить 100 тысяч рублей на частичную компенсацию по кредиту (займу) на приобретение жилья.

Немаловажным обстоятельством в обосновании важности присутствия в составе заработной платы стимулирующих выплат, является, на наш взгляд, высказанная в постановлении Конституционного Суда РФ от 15 июня 2023 года № 32-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 135 и части первой статьи 193 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Е.В. Царегородской» позиция, согласно которой медицинская организация не должна ограничивать начисление стимулирующих выплат сотруднику из-за дисциплинарного взыскания²⁵. Конституционный Суд указал, что для работников государственных и муниципальных медицинских организаций правительством установлены не только премиальные, но и иные выплаты, входящие в состав зарплаты. В том числе, это средства, полученные от оказания медицинских услуг по ОМС и ДМС, платных медицинских услуг, а также поступившие на реализацию конкретного плана мероприятий, высокотехнологичной медицинской помощи. Фактически как часть зарплаты они компенсируют дополнительные трудозатраты и повышенную интенсивность труда. Поскольку работник, имеющий неснятое взыскание, продолжает участвовать в медицинской деятельности, он не должен лишаться этих выплат, тем более на весь срок действия взыскания. В своих выводах, суд постановил, что ч. 2 ст. 135 ТК РФ противоречит Конституции РФ и рекомендовал законодателю внести соответствующие изменения, а до этого момента применение дисциплинарного взыскания не может служить основанием для лишения работника стимулирующих выплат и произвольного снижения их размера на весь срок действия взыскания; снижение размера указанных выплат не должно приводить к уменьшению размера месячной зарплаты работника более чем на 20%.

Не вызывает сомнения тот факт, что целью государственной политики в области здравоохранения является улучшение здоровья, увеличение продолжительности жизни, снижение заболеваемости на основе развития профилактики болезней, повышение качества и доступности медицинской помощи. Главным звеном в ее достижении становится персонал медицинских учреждений, поддержание высокопроизводительного и качественного труда которого требует внедрения эффективной системы оплаты

²² Приказ Министерства здравоохранения РФ от 26 января 2022 г. № 25н «Об утверждении порядка и условий осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 15 февраля 2022 г. № 0001202202150028. (дата обращения: 25.11.2023).

²³ Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2023 год (утв. решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 23 декабря 2022 г., протокол № 11) // Российская газета. 2023. № 12.

²⁴ Постановление Правительства Алтайского края от 29 июня 2023 г. № 241 «Об установлении ежемесячных выплат отдельным категориям медицинских работников» // URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/altai/1635074/> (дата обращения: 25.11.2023).

²⁵ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_449849/ (Дата обращения: 25.11.2023).

труда, совершенствования системы компенсационных и стимулирующих выплат. Создав единую систему дополнительных, по отношению к заработной плате, выплат, несомненно повысится качество работы врачебных коллективов и уровня медицинского обслуживания населения, а также ставит решающим фактором стимулирования профессионального роста медицинских работников.

Рецензент: Беребина О.П., доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.

ЯКОВЕНКО НИНА АЛЕКСАНДРОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, oNAYAkovenko@msal.ru

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ СОБЛЮДЕНИЯ ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ)

YAKOVENKO NINA ALEKSANDROVNA

PHD in Law, docent of the Department of labor law and social security law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, orenburg@msal.ru

REGIONAL EXPERIENCE OF SOCIAL PARTNERSHIP IN THE FIELD OF COMPLIANCE WITH LABOR RIGHTS OF EDUCATION WORKERS (BASED ON THE EXAMPLE OF THE ORENBURG REGION)

Аннотация. В статье отражены основные способы взаимодействия участников социального партнерства в сфере образования на региональном и местном уровнях. Автором подробно рассмотрены субъекты социального партнерства, а также проанализировано содержание отраслевых соглашений, заключаемых в сфере образования на территории Оренбургской области.

Ключевые слова. Социальное партнерство, отраслевое соглашение, работники образования, областная организация профсоюзов, орган государственной власти, гарантии трудовых прав.

Review. The article reflects the main ways of interaction between participants in social partnership in the field of education at the regional and local levels. The author examined in detail the subjects of social partnership, and also analyzed the content of industry agreements concluded in the field of education in the Orenburg region.

Keywords. Social partnership, industry agreement, educators, regional trade union organization, government agency, guarantees of labor rights.

Реализация современных приоритетов и задач, стоящих перед нашей страной, требует сложного стратегического планирования на всех уровнях взаимодействия государства и общества. Утверждение национальных проектов способствует определению общих направлений развития той или иной сферы общественной жизни, а также планированию результатов. Одним из таких проектов является национальный проект «Образование»¹. В проекте указаны две важные задачи. Первая – обеспечение высокого уровня качества образования и глобальной конкурентоспособности российского образования. В рамках данной задачи реализуются современные образовательные технологии, развиваются новые профессии, привлекаются специалисты, проходят мероприятия, направленные на формирование интереса обучающихся к полезным и востребованным профессиям. Вторая задача состоит в формировании социально ответственной личности на основе традиционных духовно-нравственных ценностей народов России, исторических и национально-культурных традиций.

Новые цели, обозначенные в национальном проекте, определили и современные способы их дости-

жения, включая развитие социального партнерства в широком понимании, взаимодействие школ, родителей, педагогов, детей.

Следует отметить, что несмотря на то, что социальное партнерство изначально базировалось исключительно на трудовых отношениях, сейчас данный институт получил гораздо более широкое понимание на официальном уровне. Это стало возможным благодаря внесению поправок в Конституцию РФ, устанавливающих особую значимость социального партнерства, в разделе «Федеративное устройство», без уточнения сферы применения и вида общественных отношений.

В свете принятия национального проекта «Образование» особое внимание уделяется не только процессу обучения, но и воспитательной деятельности образовательных учреждений, которая включает участия, обучающихся в мероприятиях патриотической направленности, детских общественных движениях, конкурсах.

В широком смысле социальное партнерство в сфере образования можно понимать, как организацию учебного процесса и воспитательной деятельности на

¹ Официальный сайт Министерства просвещения Российской Федерации. URL: <https://edu.gov.ru/national-project/> (дата обращения 19.11.2023).

основе активного взаимодействия учеников, их родителей (законных представителей), педагогов, представителей органов государственной власти, работодателей с целью оптимального согласования интересов всех участников и повышения уровня образования и качества знаний, увеличения спроса на успешных выпускников на рынке труда, подбор кадров.

В отношениях по социальному партнерству принято выделять два уровня: первый - уровень органов государственной власти, выполняющих функции управлением в сфере образования и, второй - уровень организаций, осуществляющих образовательную деятельность².

В соответствии со ст. 56 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании)³ работодателем для работника образовательного учреждения выступает само это учреждение. Исключение предусмотрено только для приема на работу на должность директора образовательного учреждения. Согласно требованиям ст. 35 Закона об образовании директор муниципального образовательного учреждения назначается на должность решением органа местного самоуправления, если не предусмотрен иной порядок.

На региональном уровне субъектами социального партнерства являются органы государственной власти субъектов РФ в сфере образования, органы местного самоуправления, региональные профсоюзы, объединяющие работников образования⁴. В Оренбургской области действует Оренбургская областная организация Общероссийского Профсоюза образования.

Для достижения целей социального партнерства субъекты занимаются следующими видами деятельности:

- разработка и совершенствование нормативно-правовой базы в сфере образования, труда и занятости;
- реализация региональной политики в сфере образования, труда и занятости;
- мониторинг состояния регионального рынка труда и состояния системы образования, прогнозирование потребности в профессиональных кадрах⁵.

28 декабря 2021 г. Министерство образования Оренбургской области подписало Отраслевое региональное соглашение на 2022-2024 гг.⁶ Соглашение устанавливает общие принципы регулирования социально-трудовых отношений в сфере образования и связанных с ними иных отношений, а также определяет общие условия оплаты труда педагогических работников, трудовые гарантии и льготы работников образования.

Соглашение подписано министром образования Оренбургской области и председателем Оренбургской областной общественной организации Профсоюза работников народного образования и науки (далее - ОО Профсоюз работников образования). Сторонами соглашения являются работники организаций, в отношении которых функции учредителя реализует Министерство образования Оренбургской области, в лице их полномочного представителя – ОО Профсоюз работников образования, и с другой стороны – образовательные организации-работодатели.

Представители сторон договорились сотрудничать по вопросам повышения уровня и качества образования в Оренбургской области, роста конкурентоспособности будущих выпускников на рынке труда, в соответствии с целями и задачами нацпроекта «Образование», государственных программ и иных документов стратегического планирования.

Министерство образования Оренбургской области осуществляет полное и своевременное финансовое обеспечение деятельности образовательных организаций, информирует профсоюзы о действующих региональных и иных программах в сфере образования, которые связаны с вопросами защиты социально-трудовых прав работников, организует консультации совместно с Областной организацией профсоюза. Кроме того, министерство обеспечивает включение представителей профсоюза в состав аттестационной комиссии для проведения аттестации педагогических работников организаций.

Как представитель работодателя, министерство также обеспечивает соблюдение положений ст. 353.1 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ) в части реализации внутриведомственных контрольных функций за соблюдением трудового законодательства.

Областная организация профсоюза обеспечивает представительство и защиту социально-трудовых прав и профессиональных интересов педагогических и иных работников образовательных организаций, в том числе при разработке и принятии проектов локальных нормативных актов, иных документов, включая разъяснения, рекомендации, которые содержат гарантии социальных и трудовых прав, влияют на профессиональные интересы работников.

При регулировании трудовых отношений стороны исходят из того, что трудовой договор заключается, как правило, на неопределенный срок.

При замещении должностей учителей, преподавателей работники организаций, включая руководителей и заместителей руководителей организаций, наряду с работой, определенной трудовым договором, могут одновременно осуществлять такие виды

² Прохорова М.П., Ваганова О.И. Вовлечение студентов в инновационно-проектную деятельность с использованием электронной образовательной среды. // Современные научные исследования и инновации. 2017. № 4 (72). С. 53.

³ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 19 октября 2023 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.

⁴ Груздева М.Л., Смирнова Ж.В. Результаты внедрения модели управления самостоятельной работой обучающихся в образовательный процесс вуза // Вестник Мининского университета. 2017. № 1. С. 17.

⁵ Петров А.Ю. Инновационный менеджмент в открытой образовательной системе // Человек и образование. 2016. № 4. С. 134-138.

⁶ Официальный сайт Министерства образования Оренбургской области. URL: <https://minobr.orb.ru/> (дата обращения: 18.11.2023).

дополнительной работы за дополнительную оплату (вознаграждение), непосредственно связанные с педагогической работой, как классное руководство, проверка письменных работ, заведование учебными кабинетами и другие виды работ, не входящие в должностные обязанности педагогических работников.

Определение учебной нагрузки и видов дополнительной работы указанным лицам, замещающим должности учителей, преподавателей, наряду с работой, определенной трудовым договором, осуществляется путем заключения дополнительного соглашения к трудовому договору, в котором указываются срок, в течение которого будет выполняться учебная нагрузка, ее содержание и объем, выполнение дополнительных видов работ, а также размеры оплаты.

Предоставление учебной нагрузки указанным лицам, осуществляется с учетом мнения профкома и при условии, если учителя, преподаватели, для которых данная организация является местом основной работы, обеспечены преподавательской работой (учебной нагрузкой) по своей специальности в объеме не менее чем на ставку заработной платы.

Таким образом, к основным признакам социального партнерства в сфере образования относятся:

- открытые соглашения о совместной деятельности;
- осуществление сотрудничества на региональном и местном уровнях для достижения оптимального согласования интересов участников социального партнерства;

- участие государственных учреждений в разработке и подписании актов социального партнерства, финансовое обеспечения, принятых на себя обязательств;

- объединение нескольких видов ресурсов для достижения намеченных целей;

- достижение позитивного эффекта для каждого участника.

В целом, можно сделать вывод, что социальное партнерство играет важную роль в урегулировании интересов работодателей и работников сферы образования, способствует повышению квалификации профессионала, стимулированию труда. При этом, региональные органы государственной власти не должны злоупотреблять полномочиями и фактически замещать функции органов контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства в образовательных учреждениях, так как это приводит к риску необоснованного использования финансовых инструментов воздействия. Образование является исключительно чувствительной сферой взаимодействия общественных интересов. Необоснованные решения государственных органов могут иметь непредсказуемые последствия пролонгированного действия. На каждом уровне, региональном или муниципальном, деятельность социальных партнеров регулируется законодательством и основывается на балансе интересов, что является важной гарантией законности и действительного выполнения обязательств обеих сторон.

Библиографический список.

1. Груздева М.Л., Смирнова Ж.В. Результаты внедрения модели управления самостоятельной работой обучающихся в образовательный процесс вуза // Вестник Мининского университета. – 2017. – № 1. – С. 12-23.
2. Петров А.Ю. Инновационный менеджмент в открытой образовательной системе // Человек и образование. – 2016. – № 4. – С. 134-138.
3. Прохорова М.П., Ваганова О.И. Вовлечение студентов в инновационно-проектную деятельность с использованием электронной образовательной среды // Современные научные исследования и инновации. – 2017. – № 4 (72). – С. 49-54.

Рецензент: Черепанцева Ю.С., заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

**Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА
№ 4 (58) / 2023**

Подписано в печать 14.12.2023 г. Дата выхода в свет 22.12.2023 г.

Формат 60x84¹/₈. Бумага офсетная. Свободная цена.

Усл. печ. листов 14,0. Тираж 25. Заказ 54.

Адрес издателя: 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50.

Отпечатано в ООО ИПК «Университет».

Адрес: 460007, г. Оренбург, ул. М. Джалиля, 6.