

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Том 15 № 8 (117) август 2020

В НОМЕРЕ:

Комарова В. В.

Конституционная реформа 2020 г. в России
(некоторые аспекты)

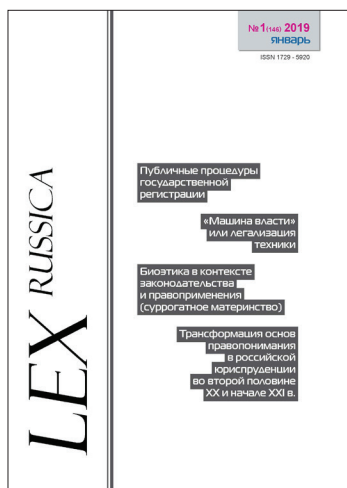
Осавелюк А. М.

Размышления о светском государстве (в свете
изменений 2020 г. в Конституции России)

Таева Н. Е.

Закон Российской Федерации о поправке
к Конституции Российской Федерации:
эволюция юридических свойств

LEX RUSSICA



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

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

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

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

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

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)



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

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

Журнал знакомит:

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

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

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

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна — доктор юридических наук, профессор, первый проректор, заведующий кафедрой финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

ЕРШОВА Инна Владимировна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

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

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ

СЕВРЮГИНА Ольга Александровна — эксперт отдела научно-издательской политики Научно-исследовательского института Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

БЕКЯШЕВ Дамир Камильевич — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры международного права Московского государственного института международных отношений МИД России.
Почтовый адрес: пр-т Вернадского, д. 76, г. Москва, Россия, 119454.

БЕЛОВА-ГАНЕВА Габриела — кандидат юридических наук, профессор, декан историко-правового факультета Юго-Западного университета имени Неофита Рильского (Болгария).
Почтовый адрес: ул. Ивана Михайлова, д. 66, г. Благоевград, Болгария, 2700.

БОЛТИНОВА Ольга Викторовна — доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

БРИНЧУК Михаил Михайлович — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук.
Почтовый адрес: ул. Знаменка, д. 10, г. Москва, Россия, 119019.

ВИННИЦКИЙ Данил Владимирович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права Уральского государственного юридического университета, директор Института права БРИКС.
Почтовый адрес: Комсомольская ул., д. 21, г. Екатеринбург, Россия, 620137.

ВОСКОБИТОВА Лидия Алексеевна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ГАЗЬЕ Анн — доктор права, доцент Университета Paris Nanterre (Франция).
Почтовый адрес: авеню Републик, д. 200, г. Нантер, Франция, 92001.

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

ДУБРОВИНА Елена Павловна — кандидат юридических наук, член Центральной избирательной комиссии РФ (2003—2016), руководитель Центра законодательных инициатив политической партии «Российская объединенная демократическая партия «Яблоко»».
Почтовый адрес: Пятницкая ул., д. 31, стр. 2, г. Москва, Россия, 119017.

ЗАНКОВСКИЙ Сергей Сергеевич — доктор юридических наук, профессор, и. о. заведующего сектором предпринимательского и корпоративного права, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук.
Почтовый адрес: ул. Знаменка, д. 10, г. Москва, Россия, 119019.

ЗАХАРОВ Владимир Викторович — доктор юридических наук, профессор, председатель Арбитражного суда Северо-Кавказского округа.
Почтовый адрес: Рашиповская ул., д. 4, г. Краснодар, Россия, 350063.

КАЛИНИЧЕНКО Пауль Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

КОКОТОВ Александр Николаевич — доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации.
Почтовый адрес: Сенатская пл., д. 1, г. Санкт-Петербург, Россия, 190000.

КОРНЕВ Аркадий Владимирович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

КУРБАНОВ Рашад Афатович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова.
Почтовый адрес: Стремянный пер., д. 36, г. Москва, Россия, 117997.

ЛИПСКИ Станислав Анджеевич — доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству.
Почтовый адрес: ул. Казакова, д. 15, г. Москва, Россия, 105064.

МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

МОХОВ Александр Анатольевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой медицинского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993.

ПАНАГИОТОПОЛОС Димитриос — профессор права Афинского национального университета имени И. Каподистрии (Афины), судебный поверенный, проректор Университета Центральной Греции, президент Международной ассоциации спортивного права (МАСП).
Почтовый адрес: ул. Веранжероу, д. 4, г. Афины, Греция, 10677.

ПЕТРОВА Татьяна Владиславовна — доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.
Почтовый адрес: Ленинские горы, д. 1, стр. 13, г. Москва, ГСП-1, Россия, 119991.

РЕШЕТНИКОВА Ирина Валентиновна — доктор юридических наук, профессор, председатель Арбитражного суда Уральского округа.
Почтовый адрес: пр-т Ленина, д. 32/27, г. Екатеринбург, Россия, 620075.

РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой судебных экспертиз Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

СОКОЛОВ Александр Юрьевич — доктор юридических наук, профессор, директор Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук.
Почтовый адрес: ул. Чернышевского, д. 135, г. Саратов, Россия, 410028.

ФОКИНА Марина Анатольевна — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия.
Почтовый адрес: Новочеремушкинская ул., д. 69, г. Москва, Россия, 117418.

ХВАН Леонид Борисович — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного права и управления Ташкентского государственного юридического университета.
Почтовый адрес: Главпочтамт, а/я № 232, г. Ташкент, Республика Узбекистан, 100000.

ЧАННОВ Сергей Евгеньевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина.
Почтовый адрес: Соборная ул., д. 23/25, г. Саратов, Россия, 410031.

ЧЕРНЫШОВА Ольга Сергеевна — кандидат юридических наук, руководитель юридического отдела Секретариата Европейского Суда по правам человека.
Почтовый адрес: ЕСПЧ, г. Страсбург, Cedex, Франция, 67075.

ШАЛУМОВ Михаил Славович — доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника управления систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда Российской Федерации — начальник отдела систематизации законодательства и анализа судебной практики в области уголовного судопроизводства, судья Верховного Суда Российской Федерации (в почетной отставке).
Почтовый адрес: Поварская ул., д. 15, г. Москва, Россия, 121260.

ШИТКИНА Ирина Сергеевна — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры предпринимательского права, руководитель программы магистратуры по направлению «Корпоративное право» юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.
Почтовый адрес: Ленинские горы, д. 1, стр. 13, г. Москва, ГСП-1, Россия, 119991.

ЯСКЕРНЯ Ежи — доктор юридических наук, профессор Университета имени Яна Кухановского в г. Кельц (Польша), декан кафедры права и социальных наук отделения конституционного, европейского и международного публичного права.
Почтовый адрес: ул. Зеромского, д. 5, г. Кельц, Польша, 25369.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

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

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

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

МИХАЙЛОВ Сергей Михайлович — кандидат юридических наук, доцент, и. о. заведующего кафедрой гражданского и административного судопроизводства Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

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

ОСАВЕЛЮК Алексей Михайлович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

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

ПОДУЗОВА Екатерина Борисовна — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

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

СОКОЛОВА Наталья Александровна — доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

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

РЕГИСТРАЦИЯ СМИ	Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ПИ № ФС77-25128 от 7 мая 2014 г.
ISSN	1994-1471
ПЕРИОДИЧНОСТЬ	12 раз в год
УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
АДРЕС РЕДАКЦИИ	Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993 Тел.: 8 (499) 244-88-88 (доб. 687). E-mail: aprp.msal@yandex.ru
САЙТ	https://aprp.msal.ru
ПОДПИСКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ	Свободная цена Журнал распространяется через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис» Подписной индекс 11178 Подписка на журнал возможна с любого месяца
ТИПОГРАФИЯ	Отпечатано в Издательском центре Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
ВЫПУСКНЫЕ ДАННЫЕ	Дата выхода в свет 28.08.2020 Объем 24,99 усл. печ. л., формат 60×84/8 Тираж 150 экз. Печать цифровая. Бумага офсетная
Переводчики	Н. М. Головина, А. Н. Митрущенкова
Редактор	М. В. Баукина
Компьютерная верстка	Д. А. Беляков

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

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

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

CHAIRPERSON OF THE COUNCIL OF EDITORS

Elena Yu. GRACHEVA — Dr. Sci. (Law), Professor, First Vice-Rector, Head of the Department of Financial Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

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

VICE-CHAIRPERSON OF THE COUNCIL OF EDITORS

Inna V. ERSHOVA — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Business and Corporate Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

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

CHIEF EDITOR

Aleksandr A. SITNIK — Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Financial Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

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

EXECUTIVE SECRETARY

Olga A. SEVRYUGINA — expert of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

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

COUNCIL OF EDITORS

Damir K. BEKYASHEV — Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Department of International Law of Moscow State Institute of International Relations under the Ministry of Foreign Affairs of Russia.

Mailing address: prosp. Vernadskogo, d. 76, Moscow, Russia, 119454.

Gabriela BELOVA-GANEVA — PhD in Law, Professor, Dean of the Faculty of Law and History of South-West University «Neofit Rilski» (Bulgaria).

Mailing address: 66 Ivan Mihailov Str., Blagoevgrad, Bulgaria, 2700.

Olga V. BOLTINOVA — Dr. Sci. (Law), Professor, Vice-Head of the Department of Financial Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

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

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

Danil V. VINNITSKIY — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Financial Law of the Ural State Law University, Director of the BRICS Law Institute.

Mailing address: Komsomolskaya ul., d. 21, Yekaterinburg, Russia, 620137.

Lidia A. VOSKOBITOVA — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Criminal Procedure Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

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

Anne GAZIER — Doctor of Law, Associate Professor of the University Paris Nanterre (France).

Mailing address: Universite Paris Nanterre, 200 avenue de la Republique, 92001 Nanterre Cedex (France).

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

Elena P. DUBROVINA — Cand. Sci. (Law), Member of the Central Election Committee of the Russian Federation (2003—2016), Head of the Center for Legislative Initiatives of the Russian United Democratic Party "Yabloko".

Mailing address: Pyatnitskaya ul., d. 31, build. 2, Moscow, Russia, 119017.

Sergey S. ZANKOVSKIY — Dr. Sci. (Law), Professor, Acting Head of the Business and Corporate Law Sector, Chief Scientific Fellow of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.

Mailing address: ul. Znamenka, d. 10, Moscow, Russia, 119019.

Vladimir V. ZAKHAROV — Dr. Sci. (Law), Professor, Chairman of the Court of Arbitration of North Caucasus district.

Mailing address: Rashpilevskaya ul., d. 4, Krasnodar, Russia, 350063.

Paul A. KALINICHENKO — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Integration and European Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

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

Aleksandr N. KOKOTOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Mailing address: Senatskaya pl., d. 1, St. Petersburg, Russia, 190000.

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

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

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

Igor M. MATSKEVICH — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Criminology and Penal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

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

Dimitrios PANAGIOTOPOULOS — Professor of Law at the National and Kapodistrian University of Athens, Attorney-at-Law, Vice-Rector (f) of the University of Central Greece, President of International Association of Sports Law (IASL).
Mailing address: 4, Veranzerou Str., 10677, Athens, Greece.

Tatiana V. PETROVA — Dr. Sci. (Law), Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University.
Mailing address: Leninskie Gory, d. 1, str. 13, Moscow, GSP-1, Russia, 119991.

Irina V. RESHETNIKOVA — Dr. Sci. (Law), Professor, Chairperson of the Court of Arbitration of the Urals District, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Worker of the Judicial System.
Mailing address: prosp. Lenina, d. 32/27, Ekaterinburg, Russia, 620075.

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

Aleksandr Yu. SOKOLOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Director of Saratov Branch, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences.
Mailing address: ul. Chernyshevskogo, d. 135, Saratov, Russia, 410028.

Marina A. FOKINA — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of the Russian State University of Justice.
Mailing address: Novocheremushkinskaya ul., d. 69, Moscow, Russia, 117418.

Leonid B. KHVAN — PhD in Law, Associate Professor of the Department of State Law and State Administration of Tashkent State Law University.
Mailing address: Glavpochtamt, a/ya 232, Tashkent, Republic of Uzbekistan, 100000.

Sergey E. CHANNOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Service and Labour Law of the Povolzhsky Institute of Government named after P.A. Stolypin.
Mailing address: Sobornaya ul., d. 23/25, Saratov, Russia, 410031.

Olga S. CHERNISHOVA — PhD in Law, Head of Legal Division at the Registry of the European Court of Human Rights.
Mailing address: European Court of Human Rights, 67075 Strasbourg Cedex, France.

Mikhail S. SHALUMOV — Dr. Sci. (Law), Professor, Deputy Head of the Department for Systematization of Legislation and Analysis of Judicial Practice of the Supreme Court of the Russian Federation, Head of the Department of Systematization of Legislation and Analysis of Judicial Practice in the Field of Criminal Procedure, Justice of the Supreme Court of the Russian Federation (emeritus).
Mailing address: Povarskaya ul., d. 15, Moscow, Russia, 121260.

Irina S. SHITKINA — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Business Law, Head of the «Corporate Law» Master's Program of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University.
Mailing address: Leninskie Gory, d. 1, str. 13, Moscow, GSP-1, Russia, 119991.

Jerzy JASKIERNIA — Prof. dr hab. Jan Kochanowski University, Kielce, Poland, dean, Department of Law and Social Sciences chair, Division on Constitutional, European and International Public Law.
Mailing address: PL 25-369 Kielce, ul. Żeromskiego 5.

EDITORIAL BOARD

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

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

Sergey M. MIKHAILOV — Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Acting Head of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Aleksey M. OSAVELYUK — Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

Ekaterina B. PODUZOVA — Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Civil Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Mailing address: Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, Moscow, Russia, 125993.

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



**THE CERTIFICATE
OF MASS MEDIA REGISTRATION**

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

ISSN

1994-1471

PUBLICATION FREQUENCY

12 issues per year

FOUNDER AND PUBLISHER

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

EDITORIAL OFFICE. POSTAL ADDRESS

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

WEB-SITE

<https://aprp.msal.ru>

SUBSCRIPTION AND DISTRIBUTION

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

PRINTING HOUSE

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

SIGNED FOR PRINTING

28.08.2020
Volume: 24.99 conventional printer's sheets, format 60x84/8
An edition of 150 copies. Digital printing. Offset paper

Translators

N. M. Golovina, A. N. Mitrushchenkova

Editor

M. V. Baukina

Computer layout

D. A. Belyakov

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

Содержание

ТЕОРИЯ ПРАВА

- Корнев А. В.** Подходы к периодизации истории политических и правовых учений: традиции и критерии 11

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

- Комарова В. В.** Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) 22
- Осавелюк А. М.** Размышления о светском государстве (в свете изменений 2020 г. в Конституции России) 32
- Таева Н. Е.** Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации: эволюция юридических свойств 43
- Збарацкий Б. А.** Участие судов в законотворчестве: критический анализ теории и практики законодательной инициативы 55

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

- Каменков М. В.** Налоговые льготы для участников региональных инвестиционных проектов как преференции 66
- Катвалян А. Э.** Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок 75

ГРАЖДАНСКОЕ И СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

- Леканова Е. Е.** Правовая регламентация минимального брачного возраста: история и современность 84

ГРАЖДАНСКОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

- Спицин И. Н., Тарасов И. Н.** Использование искусственного интеллекта при отправлении правосудия: теоретические аспекты правовой регламентации (постановка проблемы) 96

ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

- Лютов Н. Л.** Защита населения, работодателей и рынка труда в условиях пандемии: Россия в глобальном контексте 108

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ И КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО

- Карпов Н. Н.** Понятие торговой сети в контексте действующего антимонопольного регулирования 118
- Рубцова Н. В.** Антимонопольное регулирование как основное направление нормативного регулирования предпринимательской деятельности 126
- Андреева Л. В.** Правовой режим функционирования единой информационной системы в сфере государственных и муниципальных закупок 136

МЕДИЦИНСКОЕ ПРАВО

- Мохов А. А.** Концепция четырех «био» в праве и законодательстве 146

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

- Вилкова Т. Ю.** Реализация конституционной обязанности государства
обеспечить доступ к правосудию в условиях развития цифровых технологий 155

КРИМИНАЛИСТИКА И КРИМИНОЛОГИЯ. СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

- Дьяконова О. Г.** Нормативная регламентация ответственности
эксперта в судопроизводстве стран — участниц ЕАЭС 164

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- Шахназаров Б. А.** Непосредственное применение правил
международных договоров при осуществлении защиты
прав субъектов внутригосударственных и трансграничных отношений 174
- Гуласарян А. С.** Российская Федерация и международные энергетические
объединения: проблемы, современное состояние и перспективы взаимодействия 185

ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО

- Пожилова Н. А.** Альтернативные механизмы финансирования
научных исследований в Европейском Союзе 203

РЕЦЕНЗИИ

- Маликов С. В., Грачева Ю. В.** Коррупция: исследования за два века
(по страницам книги: Лут С. С. Коррупция: библиографический
справочник (1810—2018). М.: Контракт, 2019. 528 с.) 209

Contents

THEORY OF LAW

- Kornev A. V.** Approaches to Periodization of the History
of Political and Legal Doctrines: Traditions and Criteria 11

STATE POWER AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

- Komarova V. V.** Constitutional Reform 2020 in Russia (Selected Issues) 22
- Osavelyuk A. M.** Reflections on a Secular State
(in the Context of 2020 Amendments to the Constitution of Russia) 32
- Taeva N. E.** The Law of the Russian Federation on Amendment
to the Constitution of the Russian Federation: Evolution of Legal Properties 43
- Zbaratskiy B. A.** Courts' Participation in Lawmaking:
Critical Analysis of the Theory and Practice of Legislative Initiative 55

FINANCIAL LAW

- Kamenkov M. V.** Tax Incentives for Participants
of Regional Investment Projects as Preferences 66
- Katvalyan A. E.** The Principle of Responsibility for the Efficiency
of Provision of State and Municipal Needs, Procurement Efficiency 75

CIVIL AND FAMILY LAW

- Lekanova E. E.** Legal Regulation of the Minimum Marriage Age: The Past and the Present 84

CIVIL AND ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS

- Spitsin I. N., Tarasov I. N.** Artificial Intelligence
in the Administration of Justice: Theoretical Aspects
of the Legal Regulation (Articulation of the Issue) 96

LABOUR RELATIONS AND SOCIAL SECURITY

- Lyutov N. L.** Protection of the Population, Employers
and the Employment Market in a Pandemic: Russia in a Global Context 108

BUSINESS AND CORPORATE LAW

- Karpov N. N.** The Concept of a Trading Network
in the Context of the Current Antimonopoly Regulation 118
- Rubtsova N. V.** Antimonopoly Regulation as the Main
Direction of Regulatory Framework of Business Activity 126
- Andreeva L. V.** Legal Framework of the Unified Information
System Functioning in State and Municipal Procurement 136

MEDICAL LAW

- Mokhov A. A.** The Concept of Four "Bio" in Law and Legislation 146



CRIMINAL PROCEDURE

- Vilkova T. Yu.** Implementation of the Constitutional
Obligation of the State to Ensure Access to Justice
in the Context of Digital Technologies Development 155

CRIMINALISTICS AND CRIMINOLOGY FORENSIC EXAMINATION

- Dyakonova O. G.** Normative Regulation of Expert Liability
in Legal Proceedings of the EAEU Member States 164

INTERNATIONAL LAW

- Shakhnazarov B. A.** Direct Application of the Rules of International
Agreements in the Implementation of the Protection of the Rights
of Subjects of Domestic and Cross-Border Relations 174

- Gulasaryan A. S.** Russian Federation and International Energy
Associations: Problems, Current State and Prospects of Interaction 185

INTEGRATION LAW

- Pozhilova N. A.** Alternative Mechanisms for Funding Research in the European Union 203

REVIEWS

- Malikov S. V., Gracheva Yu. V.** Corruption: Two Centuries Research
(Through the Pages of the Book: Lut S. S. Corruption: Bibliographic
Reference Book (1810-2018). Moscow: Kontrakt, 2019. 528 p.) 209

Подходы к периодизации истории политических и правовых учений: традиции и критерии¹

Аннотация. Статья посвящена нескольким проблемам одновременно. Рассматривается место и роль истории политических и правовых учений в системе юридического образования и науки. В новой номенклатуре научных специальностей данная дисциплина будет входить в теоретико-исторические правовые науки, если в предложенном варианте не будет изменений. Основная проблема, которая затрагивается в настоящей статье, — это периодизация истории политических и правовых учений. Данная дисциплина одновременно является исторической, политической, юридической и теоретической. Для исторической дисциплины периодизация, в данном случае теоретических форм отражения политических и правовых институтов, — одна из основных проблем. В статье делается акцент на то, что хронологический подход к периодизации истории политических и правовых учений является основным. Разумеется, он не исключает и другие подходы, которые также получили отражение в статье. Кроме того, рассматриваются и традиции, устоявшиеся в науке и учебном курсе. Так сложилось, что историю политических и правовых учений рассматривают в хронологическом, проблемном или портретном ключе. Разумеется, не исключен и методологический подход к периодизации теоретико-правовых форм познания государственных и правовых институтов.

Ключевые слова: история; право; государство; периодизация; учения; теория; теория права; методология; критерии; традиции.

Для цитирования: Корнев А. В. Подходы к периодизации истории политических и правовых учений: традиции и критерии // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 11—21. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.011-021.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00779.

© Корнев А. В., 2020

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

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

Kornev_av@rambler.ru

Approaches to Periodization of the History of Political and Legal Doctrines: Traditions and Criteria²

Arkadiy V. Kornev, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Theory of the State and Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
Kornev_av@rambler.ru

Abstract. The paper is devoted to several problems. The author investigates the place and role of the history of political and legal doctrines in the system of legal education and science. The new nomenclature of scientific specialties refers this academic subject to theoretical and historical legal sciences, provided no changes are made to the proposed subject description. The main issue articulated in the paper involves the history of political and legal doctrines. This academic discipline is historical, political, legal and theoretical at the same time. Periodization in this case represents periodization of theoretical forms of reflection over political and legal institutions as one of the main problems for a historical discipline. The paper focuses on the fact that the chronological approach to periodization of the history of political and legal doctrines is the main one. However, this approach does not exclude other approaches that are also described in the paper. Moreover, the paper examines traditions established in the science and the student course. Conventionally, the history of political and legal doctrines is investigated chronologically, in a problematic or portrait ways. Needless to say, the author does not exclude the methodological approach to periodization of theoretical and legal forms of cognition of the State and legal institutions.

Keywords: history; law; state; periodization; doctrines; theory; theory of law; methodology; criteria; traditions.

Cite as: Kornev AV. Podkhody k periodizatsii istorii politicheskikh i pravovykh ucheniy: traditsii i kriterii [Approaches to Periodization of the History of Political and Legal Doctrines: Traditions and Criteria]. *Aktualnye problemy Rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law]. 2020;15(8):11—21. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.011-021. (In Russ., abstract in Eng.)

Периодизация в рамках развития любой научной и учебной дисциплины есть прежде всего важная составляющая часть ее предмета. Периодизация предполагает в первую очередь хронологию, или временной подход. История любой науки отражает ее становление, развитие, этапы, формирование собственной методологии, результаты и в какой-то степени перспективы дальнейшего развития. Любая наука развивается постепенно, т.е. имеет свою историю. «Если науку рассматривать как совокупность фактов, теорий и методов, собранных в находящимся в обращении в учебниках, — пишет Томас Кун, — то в таком случае ученые — это люди, которые более или менее успешно вносят свою лепту в создание этой совокупности. Развитие науки при таком подходе — это постепенный процесс, в котором факты, теории и методы слагаются во все возрастающий запас

достижений, представляющий собой научную методологию и знание»³.

С этих позиций Т. Кун утверждает, что историк, интересующийся развитием науки, ставит перед собой две главные задачи. С одной стороны, он должен определить, кто и когда открыл или изобрел каждый научный факт, закон и теорию. С другой стороны, он должен описать и объяснить наличие массы ошибок, мифов и предрассудков, которые препятствовали скорейшему накоплению составных частей современного научного знания⁴.

Насколько корректно применительно к такой дисциплине, как история политических и правовых учений, прилагать такие категории, как «открытие», «закон», «изобретение» и пр.? Т. Кун говорит о том, что он более года провел в научной среде социологов и был поражен тем, насколько там могут расходиться мнения, как в

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 20-011-00779.

³ Кун Т. Структура научных революций. М., 2015. С. 19.

⁴ Кун Т. Указ. соч. С. 19—21.

части постановки научных проблем, так и в методах их решения. Таким образом, он отметил принципиальную разницу между сообществом естественников и специалистами в сфере социальных наук.

Однако, строго говоря, никакой проблемы, а тем более трагедии, нет. «Тайны природы» как бы ждут своего первооткрывателя, не меняя своей сути. Иное дело институты общества и государства. Здесь все иначе. Выдающийся философ Г. В. Ф. Гегель — представитель немецкой классической философии — считал государство самым выдающимся изобретением человечества. Кто-то к таковым относит колесо, а кто-то паровой двигатель. Всякая вещь служит тем или иным целям человека.

Периодизация, как уже было сказано, в основном выражается в хронологическом подходе к истории политических и правовых учений. Если в естественных науках имеют большое значение отдельные факты, то социальные и гуманитарные науки исходят из совокупного опыта социальной жизни. В этой связи в литературе совершенно правильно утверждается, что для социальных и гуманитарных теорий характерна множественность течений и направлений. В этих науках нет базисного знания, которое являлось бы общепринятым для всех представителей конкретной науки. То, что напоминает такое «нормативное знание», является минимальным и не оказывает существенного влияния на облик науки и общее направление ее развития. Отсюда — постоянные споры ученых, изучающих общество и человека. Эти споры обычно касаются не только деталей социальной или гуманитарной науки, но и самих ее оснований⁵.

История политических и правовых учений как никакая другая научная и учебная дисциплина предполагает множественность течений и направлений. Суждения в основном имеют оценочный характер, и, разумеется, практически отсутствует «норма», т.е. понятие или конструкция, которой бы придерживались все. А. А. Ивин утверждает следующее: «Норма — это соци-

ально навязанная и социально закрепленная оценка»⁶.

Разумеется, никаких норм в истории политических и правовых учений нет и не может быть в принципе. Представители более позднего поколения мыслителей скорее пытались опровергнуть ранее высказанные соображения в части государства и права, других институтов, нежели развить прежние точки зрения. Но это отнюдь не означает, что в истории политических и правовых учений отсутствует *преемственность*.

Платон и Аристотель — два гиганта Античности, заложившие основы познания действительности, включая политико-правовую, предложили, строго говоря, и классификацию наук, которая не утратила своей актуальности и сегодня. Речь идет о видении мира как *становления* и видении его как *бытия*. В этой связи в первом случае можно вести речь об аристотелевской традиции, ну а во втором — о платоновской. Принимая это во внимание, можно согласиться с тем, что науки, объекты которых претерпевают постоянные изменения, принято называть науками о становлении. Науки, исследующие всегда остающиеся неизменными объекты, называются науками о бытии⁷.

Формула воды вряд ли когда-нибудь изменится, точно так же, как и процесс окисления железа. Иное дело политические и правовые институты. Нет раз и навсегда неизменной формы правления, политического режима, демократии и т.д. В этом смысле история политических и правовых учений, безусловно, относится к наукам о становлении и развитии.

Учебный и научный статус истории политических и правовых учений до настоящего времени точно не определен. Он все еще продолжает оставаться предметом дискуссий. Правда, не принципиальных. Чаще всего встречаются две точки зрения. Одна состоит в том, чтобы признать историей политических и правовых учений историческую эволюцию философии права. Другая же настаивает на том, что история политических и правовых учений представляет собой

⁵ Ивин А. А., Никитина И. П. Философия науки. М., 2017. С. 15.

⁶ Ивин А. А. Теория аргументации. М., 2007. С. 145.

⁷ Ивин А. А., Никитина И. П. Указ. соч. С. 11—12.

историю теории государства и права. Некогда господствовала и третья версия — история политических и правовых учений — самостоятельная учебная и научная дисциплина.

Подходы к периодизации истории политических и правовых учений, а также определенные традиции до некоторой степени можно усмотреть в самом названии — ИППУ. Правда, первый, до сих пор остающийся классическим, труд в нашей стране — Б. Н. Чичерина — носил название «История политических учений» (в 5 ч. М., 1869—1902). И так, в названии (аббревиатуре) данной дисциплины имеют место четыре буквы. Начнем с первой.

ИППУ — дисциплина историческая. История представляет собой самую описательную из всех общественных наук. Ее характеризуют как неточную (здесь и оснований спорить нет никаких), не открывающую никаких законов и т.д. История как отрасль знания — это одно. История как движение разнообразных форм социальной жизни от прошлого через настоящее к будущему — совсем другое. Государство и право, другие институты, связанные с ними, возникают во времени, развиваются, модернизируются. Мы привыкли мыслить государство как нечто застывшее, статичное. Между тем государство — это прежде всего динамика, процесс. Известный современный исследователь Боб Джессоп вопрошает: что представляет собой государство — вещь, субъект, общественное отношение или конструкт, помогающий направлять политическое действие? Меняются ли государства со временем, и если да, то что именно меняется, а что остается неизменным? Каково соотношение между государством и правом, государством и политическим процессом, государством и гражданским обществом, публичным и частным, государственной властью и отношениями микровласти?⁸

Можно ставить и иные вопросы. Точно такой же подход вполне возможен и по отношению к праву. В данном случае необходимо иметь в виду следующее обстоятельство: прак-

тически с момента своего возникновения государство и право стали объектом осмысления. Любые учения о государстве и праве возникали в тот или иной исторический период. Следовательно, воззрения конкретных мыслителей необходимо рассматривать в историческом контексте. Следует помнить о том, что история политических и правовых учений (ИППУ) есть *история идей, а не история институтов*. Это близкие, но далеко не совпадающие категории. В рамках истории государства и права, неважно какой, отечественной или зарубежной, изучаются как раз институты. Например, рассматривается, когда возникло римское государство и какие этапы оно прошло? Это вопрос, относящийся к истории государства и права зарубежных стран. В рамках ИППУ больший интерес представляет вопрос не о том, когда возникло Римское государство, а о том, что думали римляне о государстве и праве.

Конечно, институты и идеи взаимно влияют друг на друга. В этой связи нельзя не согласиться с В. О. Ключевским, который писал: «...даже идеи Петра, по крайней мере основные, наиболее плодотворные его идеи, выросли из московского государственного порядка и достались Петру по наследству от предшественников вместе с выдержанным, удивительно дисциплинированным политическим обществом»⁹.

История политических и правовых учений — дисциплина политическая. О политическом характере государства вряд ли кто отважится спорить. Государство представляет собой олицетворение власти, политики. Социолог и антрополог Пьер Бурдьё констатирует: «Среди функций государства есть, очевидно, производство легитимной социальной идентичности, то есть, даже если ты не согласен с этими идентичностями, с ними приходится считаться»¹⁰. П. Бурдьё также квалифицирует государство как хорошо обоснованную иллюзию, место, которое существует, по сути, потому, что его считают существующим. В этом смысле он воспроизводит идею, как их некогда именовали, классиков.

⁸ Джессоп Б. Государство: прошлое, настоящее и будущее. М., 2019. С. 62.

⁹ Ключевский В. О. О государственности в России. М., 2003. С. 3.

¹⁰ Бурдьё П. О государстве: курс лекций в Коллеж де Франс (1989—1992). М., 2016. С. 62.

О государстве К. Маркс говорил как об «иллюзорной общности»¹¹.

В политическом характере государства сомневаться не приходится. Но как быть с правом? Оно имеет политический характер? Безусловно. Попытки построить современное правовое государство совершенно не отменяют политического характера права. Если поставить государство под контроль права, подчинить политику праву — это нисколько не поменяет природу права. Еще Аристотель, разделяя право на естественное и волеустановленное, и то и другое называл политическим правом (полисным, т.е. государственным).

Однако древние еще не различали общество и государство. В этом ключе неопровержимы слова В. И. Ленина о том, что «закон есть мера политическая, есть политика»¹². Следует иметь в виду, что правовые взгляды того или иного мыслителя являются частью его политического мировоззрения. Иными словами, правовая сфера значительно уже политической. Политическим становится абсолютно любой вопрос, если он начинает затрагивать интересы большого количества людей. Например, если в каком-то регионе выросли цены на продукты питания, причем самые необходимые, то это чисто региональная проблема. Если же такая проблема возникает в масштабах всей страны, то этот вопрос, несмотря на его изначальную экономическую природу, перерастает в политический.

Далее, ИППУ — дисциплина юридическая (правовая). Ведь речь идет не просто о каких-то отвлеченных идеях, а именно об учениях, в которых выражена попытка ответить на вопрос: что такое право и зачем оно необходимо в государственно-организованном обществе? В каком-то смысле можно сказать, что история политических и правовых учений в системе юридического образования играет примерно такую же роль, какую в системе экономического образования играет история экономических

учений. Важно при этом не забывать следующее: совсем неважно, какую дисциплину изучает студент — будь то гражданское право или финансовое. В любом случае речь идет о государстве и праве как таковых. Право — явление культуры и цивилизации. Все древние цивилизованные народы источником права считали волю богов, деятельность мифических героев-законодателей. Да и в настоящее время мы можем наблюдать значительное влияние религии на регулирование тех или других общественных отношений. Как справедливо утверждает В. И. Лафитский, «в правовой системе Израиля в настоящее время более заметную роль играют раввинские суды и религиозные судьи (даяны), образующие достаточно стройную систему»¹³. Религиозно-правовой характер имеет ислам, поскольку «Основы мусульманского права не только божественного свойства (Коран и Сунна). Теологами-правоведами в течение веков создана обширная доктрина»¹⁴. В этих религиях правовые учения неотделимы от религиозных, и наоборот.

И наконец, ИППУ — дисциплина теоретическая. Обычно теорию интерпретируют как систему обобщенного достоверного знания о том или ином «фрагменте» действительности, которая описывает, объясняет и предсказывает функционирование составляющих его объектов. Термин «теория» имеет различные значения, позволяющие как отличить ее от практики, так и противопоставить гипотезе. Вместе с тем теория неразрывно связана с практикой, которая ставит перед познанием назревающие задачи и требует их решения¹⁵.

В рамках истории политических и правовых учений рассматриваются не государство и право как таковые, а различные формы теоретического отражения их сущности и содержания. Для данной научной и учебной дисциплины устоявшимися являются такие термины, как «теория», «учение», «направление», «школа», «идея

¹¹ Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология // Сочинения. М. : Госполитиздат, 1955. Т. 3. С. 32.

¹² Ленин В. И. ПСС. Т. 30. С. 99.

¹³ Лафитский В. И. Сравнительное правоведение в образах права : в 2 т. М., 2011. Т. 2. С. 65.

¹⁴ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1996. С. 309.

¹⁵ Философский словарь. М., 1981. С. 366.

(идеи)», «взгляд (взгляды)». Иными словами, все то, что «доросло» до уровня теоретического отражения политико-правовой реальности.

Теоретический уровень всегда научный. Если, конечно же, речь идет о подлинной, настоящей теории. В настоящее время нередко «статус» теории, концепции, парадигмы придают тому, что явно таковым не является. Точно так же, как сейчас практически никто не говорит, что он занят таким-то делом или решает определенную задачу. Все почему-то заняты «в проектах». Хотя, по большому счету, назвать это проблемой, проектом или концепцией можно только при наличии здорового чувства юмора.

Теория как высшая форма теоретического отражения действительности или, вернее, определенного фрагмента действительности, входит в арсенал исследователя только тогда, когда появляется наука — особая разновидность общественного сознания. Наука как разнообразные формы получения, обработки и применения знаний формируется всего лишь несколько веков, поскольку становится фактором производства и воспроизводства различных видов социальной деятельности. Ученые, и даже гениальные, несмотря на условность такой оценки, существовали еще в древности, однако науки еще не существовало. Парадокс, но это так.

Античность — колыбель европейской цивилизации. Античные мыслители, и прежде всего древнегреческие мудрецы, наиболее всего почитали меру, причем во всем. Их политическим идеалом являлся благоустроенный полис со справедливыми, разумными законами. Диоген Лаэртский констатирует: «Мудрецами почитались следующие мужи: Фалес, Солон, Периандр, Клеобул, Хилон, Биант, Питтак; к ним причисляют также Анахарсиса Скифского, Мисона Хенейского, Ферекида Сиросского, Эпименида Критского, а также и тирана Писистрата. Вот кто были мудрецы»¹⁶.

Древнегреческие мудрецы, не важно, каким числом, отражали действительность, в том числе и политико-правовую, преимущественно в мифах. Это была так сказать «дотеоретическая»

форма отражения реальности. Таким образом, миф был первой формой познания мира. Верно подмечено, что «специфика мифа — в различении вещи и образа, тела и свойства, “начала” и принципа... Вся мифология делится на “первичную” (архаичные мифы, возникшие в глубокой древности) и “вторичную” (мифы, возникшие в рамках развитых религий и тесно связанные с догматическими и доктринальными положениями)»¹⁷.

Политические и правовые реальности первоначально, как уже подчеркивалось, отражались в виде мифов. Только потом, примерно в IV в. до н. э., начинает складываться философский подход (Платон, Аристотель), и где-то во II в. до н. э. постепенно формируется прикладное, практическое направление в отражении правовых и политических институтов (Полибий).

Принято считать, что теория развивается, отзываясь на потребности практики. В основном это так. Однако следует отметить, что теория может существовать отдельно от практики, как бы жить своей жизнью. Теоретики не всегда надеялись на то, что их изыскания будут немедленно восприняты практикой. В средневековых университетах, к примеру, занимались проблемами римского права. Это было не только бесполезно на фоне социальных реалий, но и не особенно поощрялось. Римское право рассматривалось средневековыми теологами как порождение языческой цивилизации, не принявшей Христа. И только усилиями Фомы Аквинского — выдающегося теолога и мыслителя средних веков — с римского права было снято табу. Юристы не должны забывать этот факт.

Как правило, теория опережает время. Во всяком случае, должна опережать. В противном случае в теории нет никакой необходимости. Да, собственно говоря, и теорией можно назвать далеко не всякий труд. В наше время мы все находимся под гипнозом новелл, технологий, одним словом, прогресса. Некогда, особенно в древности, к переменам относились скорее настороженно. Практически всем древним мыслителям присуща идеализация прошлого. Все

¹⁶ Диоген Лаэртский. О жизни, учениях и изречениях знаменитых философов. М., 1986. С. 58.

¹⁷ Бучило Н. Ф., Исаев И. А. История и философия науки М., 2011. С. 13.

лучшее, как правило, они связывали с прошлыми эпохами. Главное, по их мнению, состоит в том, чтобы не портилась природа человека. Человек не является центральной проблемой, узловым вопросом истории политических и правовых учений. Тем не менее государство и право традиционно рассматривались через призму человека. Протагор, как известно, сформировал максимум «человек — мера всех вещей» (краткая редакция максимы). Ни один мыслитель в истории человечества не обошел проблемы права и государства именно потому, что эти два института так много значат для человека.

Говоря о периодизации истории политических и правовых учений, следует иметь в виду временной фактор. Право и государство — это не только состояние. Мы традиционно даем понятие государства и права так, как будто это застывшие, неподвижные субстанции, подобно египетскому сфинксу. На этот фактор обратил внимание известный современный исследователь Квентин Скиннер: «Начиная с XIV в. латинское слово *status*, наряду с такими эквивалентами из национальных языков, как *estat*, *stato* и *state*, становится общеупотребительным в разнообразных политических контекстах. В самый начальный период данные слова используются главным образом для указания на состояние или положение самих правителей»¹⁸.

Понятие «государство» ввел Н. Макиавелли. Разумеется, в своем первоначальном варианте государство ассоциировалось с фигурой правителя — императора, короля, герцога. Тем не менее мы должны понимать, что государство, право, иные политико-правовые институты являются нам свою сущность через деятельность, функционирование. Тем самым они оправдывают свое социальное назначение. Практически не меняя своей сущности, право и государство, развиваясь во времени, видоизменяются применительно к форме и содержанию. Именно поэтому временной (хронологический) фактор становится определяющим. Однако для любой исторической дисциплины невероятно сложной проблемой остается именно периодизация. Но

не сама как таковая, а как основание для той или иной периодизации. Что взять за основу? Событие ли, которое могло разделить историю на «до» и «после», историческую личность или какое-либо учение, которое буквально изменило мир. Подходы тут могут быть разными. Мы пока точно не знаем, что представляет собой время. Тем не менее изобретение календаря есть величайшее достижение цивилизации. Римляне вели свой календарь от основания Рима — «вечного города». Древние иудеи рассчитывали время в соответствии с правлениями царей. В поздней Римской и ранней Византийской империи использовался календарь, точкой отсчета в котором служило начало правления императора Диоклетиана.

Таким образом, в разных странах и культурах существовали свои системы летоисчисления, у каждой из которых была своя отправная точка. Но постепенно все эти системы были вытеснены одной — от Рождества Христова, созданной 16 веков назад римским монахом Дионисием Малым по поручению папы Иоанна I. Именно по ней мы отсчитываем все даты нашей жизни и жизни окружающих нас людей, к ней привязаны события мировой истории¹⁹.

Таким образом, возможно рассматривать историю политических и правовых учений, взяв за основу рождение Христа. Время до этого события получило общее название «до нашей эры».

В советский период историю политических и правовых учений нередко делили на домарксистский и историко-материалистический (марксистский). К примеру: «В основе принятой в учебнике периодизации лежит марксистско-ленинское учение об общественно-экономических формациях, соответствующих им типам политико-правовой надстройки и формам общественного сознания. Курс делится на две части. В первой части рассматриваются политические и правовые учения в странах Древнего Востока, в Древней Греции, в Древнем Риме... Во второй части освещаются возникновение и основные этапы развития марксистского учения в XIX веке,

¹⁸ Понятие государства в четырех языках. СПб. — М., 2002. С. 13.

¹⁹ См.: Митрополит Иларион (Алфеев). Иисус Христос. М., 2019. С. 7.

возникновение ленинизма и основные этапы развития В. И. Лениным марксистской политико-правовой теории...»²⁰

Тогда считалось непреложным фактом, что создание марксистской теории означало революционный переворот в учении о государстве и праве. Сущность этого переворота состоит прежде всего в диалектико-материалистическом понимании государства и права, т.е. в четком осознании того, что их базисом является совокупность господствующих в классовом обществе производственных отношений, в уяснении механизма взаимодействия базиса и государственно-правовой надстройки²¹.

У идей К. Маркса и Ф. Энгельса оказалась не самая счастливая судьба в нашей стране. Сначала, в советский период, многие положения их доктрины были догматизированы, чем нанесли ей немалый репутационный урон. Ни Маркс, ни Энгельс не могут нести ответственность за то, как их идеи будут воплощаться в жизнь.

С началом «реформ» в нашей стране, которые по некоторым социально значимым показателям отбросили страну на несколько десятилетий назад, марксизм (очень некорректное наименование) был осмеян, вульгаризирован и отброшен за ненадобностью. Между тем его потенциал не исчерпан. В 2018 г. в КНР торжественно отмечали 200-летие со дня рождения К. Маркса. Накануне юбилея в Доме народных собраний в Пекине прошло торжественное собрание, на котором выступил Генеральный секретарь ЦК КПК, Председатель КНР Си Цзиньпин. Общий смысл его высказываний сводится к тому, что «прошло двести лет, а его теория по-прежнему блистает, подобно бриллианту, светом истины».

Терри Иглтон — один из самых влиятельных литературных критиков и философов современности, справедливо констатирует: «В основе учения Маркса лежат два главных тезиса. Первый из них — главенствующая роль экономики в общественной жизни; второй — преемственность и последовательность смены способов

производства в истории». И далее об утопизме: «Современная эпоха действительно заражена опасной формой утопизма, но имя ей не марксизм. В этом качестве выступает безумная идея, будто единая глобальная система, известная как свободный рынок, способна внедриться в самые различные культуры и экономики и исцелить все их болезни»²².

Становление и развитие марксистского учения, безусловно, этап в истории политической и правовой мысли. Оно плоть от плоти капитализма, общественно-экономической формации, которая пришла на смену феодализму. Заря капитализма была ужасной. Во времена Маркса английский рабочий жил в среднем 36 лет, поскольку начинал обычно трудиться в том возрасте, в котором в наше время идут в школу. Уже после Маркса капитализм инициировал две мировые войны, чудовищную эксплуатацию колоний, постоянный передел мира, свержение неугодных правительств и пр. Правда, смена власти обычно происходит в тех регионах и странах, где имеются большие запасы углеводородного сырья. Вспоминая содержание научного коммунизма и истории КПСС, в которых раскрывалась, среди прочих вопросов, агрессивная природа империализма, прежде всего американского, могу констатировать, что ничего не изменилось. Мы просто по наивности, а где-то и по откровенной глупости, посчитали, что такими дисциплинами осуществляется обыкновенная промывка мозгов, не более. Кто бы тогда знал, что советский агитпроп — просто детский сад по сравнению с манипулированием сознанием в современном «демократическом» мире.

Марксизм особенно ни на что не претендовал в плане каких-то научных открытий. Взгляды Маркса и Энгельса (так будет правильней) — синтез европейской мысли в различных сферах бытия общества, включая правовую. Они были своего рода протестом против современного им капитализма. Хотя капитализм и имеет определенные исторические заслуги, как верно отмечает о. Сергей Булгаков, тем не менее «...все-таки

²⁰ История политических и правовых учений : учебник / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 1988. С. 17.

²¹ История политических и правовых учений : учебник. С. 465.

²² Иглтон Т. Почему Маркс был прав. М., 2017. С. 45, 129.

нельзя отвергать, что он основан на насилии и неправде, подлежащих устранению»²³.

Идеи Маркса по-прежнему актуальны. В 2008 г., когда капитализм (по-другому — мировая экономическая система) в очередной раз впал в кризис, «Капитал» стали лидером продаж. Опять же, наименее болезненно кризисные процессы протекали и протекают в Китае. Понятно желание приостановить Китай всеми дозволенными и недозволенными способами (если, конечно, в арсенале капитализма таковые имеются). И речь здесь идет не только о мировом экономическом, а значит, политическом и военном лидерстве. На повестке дня стоит вопрос о конкурентной способности социалистического проекта. Наша страна от него отказалась ради того, чтобы несколько сот человек стали сказочно богаты и несколько десятков тысяч просто богаты. У Китая иные цели и иные планы. Да и результаты иные. Увы, современная российская реальность не внушает большого оптимизма.

Что бы ни брать за основу периодизации истории политических и правовых учений, хронологический подход будет преобладающим в силу исторической составляющей данной научной и учебной дисциплины. И в советский период он все-таки преобладал. Марксизм ведь также необходимо рассматривать в контексте пространства и времени.

В настоящее время политические и правовые учения во временном и пространственном континууме рассматривают в такой последовательности: Древний мир, Средние века, Новое и Новейшее время. И эта периодизация имеет свои условности. К примеру, с позиций человека XXI в. начало и окончание Средних веков, некогда общепринятое, уже требует корректировки. В рамках этих исторических отрезков времени иногда выделяют периоды: ранний, средний, поздний. И не всегда это связано только с фактором времени (скажем, раннее Средневековье). Историю политических и правовых учений Древней Греции делили и делят на три периода, принимая во внимание форму отражения поли-

тико-правовой реальности: миф, философский подход, праксиологический.

Важно отметить, что каждая историческая эпоха, с одной стороны, породила определенный политико-правовой идеал, а с другой — пыталась его воплотить и совершенствовать. Политическим идеалом Античного мира была автаркия — система замкнутого воспроизводства сообщества с минимальной зависимостью от внешней среды. Древнегреческий полис — яркий тому пример.

Средние века являют господство идеи теократии и монархии как ее политического воплощения. Все отрасли знания, включая юриспруденцию, фактически были отраслями богословия. Основные темы дискуссий — соотношение разума (рациональности) и веры, светской и духовной власти, философии и теологии.

Новое и Новейшее время проходило первоначально под знаком буржуазных политических революций. Оно сформировало идеи правового государства и рынка. И не только. В рамках данной статьи нет повода развивать эту проблематику.

В настоящее время в публичном пространстве обсуждаются вопросы, связанные с глобализацией, Интернетом, социальным государством, информационным обществом, цифровой революцией, электронным государством и пр. При этом не покидает ощущение, что мир постепенно расстается с теми представлениями о демократическом обществе, которые господствовали ранее. Возрастает понимание тотального контроля со стороны государства за жизнью отдельного человека, манипулирования его сознанием и формированием заданных моделей поведения. В наше публичное пространство постепенно входят такие понятия, как «постдемократическое», «постконституционное» государство. Политическая история человечества, как утверждал Лев Мечников — ученый, путешественник, писатель, начинается с деспотии, а история права — с закрепления кастовой системы²⁴.

Политические и правовые учения можно изучать не только в хронологическом порядке.

²³ Булгаков С. Н. Христианский социализм. Новосибирск, 1991. С. 34.

²⁴ Мечников Л. Цивилизация и великие исторические реки. М., 2013. С. 110.

Да, он преобладает в периодизации. И является определяющим для «проблемного» подхода и «портретного». В первом случае исследуется проблема, например, правовое государство, как бы сквозь временные рамки и эпохи. Важно не забывать, что тот или иной феномен наполняется содержанием применительно к конкретному историческому периоду. В основе портретного подхода лежат взгляды того или иного мыслителя. Кому-то удалось создать стройную теорию и положить начало целому направлению или школе. Другие в этом смысле были более скромны, но также предложили свои, иногда оригинальные, взгляды на право, государство и другие институты.

Периодизацию истории политических и правовых учений можно осуществлять и по методологическим основаниям, которых придерживались те или иные мыслители. Метод — средство, способ. С их помощью добывают и обрабатывают знание. Методологические позиции, мировоззрение нередко являются определяющими факторами подлинности полученного знания. Методология науки — это выявленная наукой совокупность принципов, приемов, спо-

собов научной деятельности, применяемых для получения истинных, отражающих объективную реальность знаний²⁵.

Методология играет важнейшую роль не только в получении научных знаний, но и в их оценке. В этом контексте методологические основания того или иного учения могут быть поняты в своем истинном содержании только тогда, когда мы знаем о мировоззренческих и методологических позициях того или иного мыслителя. А они разные: древние, средневековые, современные; гностики и агностики; верующие и атеисты; идеалисты и материалисты и т.д. Именно эти аспекты помогают нам понять и оценить теорию, учение, взгляды.

Таким образом, временной, хронологический фактор является определяющим в периодизации истории политических и правовых учений. Но он не может быть, разумеется, единственным. Историю политических и правовых учений можно рассматривать с хронологических, географических, проблемных и портретных (индивидуальных) оснований. Все зависит от той цели, которую ставит перед собой исследователь.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Булгаков С. Н. Христианский социализм. — Новосибирск, 1991. — 350 с.
2. Бурдые П. О государстве : курс лекций в Коллеж де Франс (1989—1992). — М., 2016. — 720 с.
3. Бучило Н. Ф., Исаев И. А. История и философия науки. — М., 2011. — 432 с.
4. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. — М., 1996. — 400 с.
5. Джессоп Б. Государство. Прошлое, настоящее, будущее. — М., 2019. — 504 с.
6. Диоген Лаэртский. О жизни, учениях и изречениях знаменитых философов. — М., 1986. — 571 с.
7. Ивин А. А. Теория аргументации. — М., 2007. — 319 с.
8. Ивин А. А., Никитина И. П. Философия науки. — М., 2017. — 352 с.
9. Иглтон Т. Почему Маркс был прав. — М., 2017. — 288 с.
10. История политических и правовых учений : учебник / под ред. В. С. Нерсисянца. — М., 1988. — 816 с.
11. Ключевский В. О. О государственности в России. — М., 2003. — 606 с.
12. Кун Т. Структура научных революций. — М., 2015. — 320 с.
13. Лазарев В. В., Липень С. В. История и методология юридической науки / под ред. А. В. Корнева. — М., 2016. — 496 с.
14. Лафитский В. И. Сравнительное правоведение в образах права : в 2 т. — М., 2001. — Т. 1. — 415 с.
15. Ленин В. И. Полн. собр. соч. : в 55 т. — М., 1969. — Т. 30. — 569 с.

²⁵ Лазарев В. В., Липень С. В. История и методология юридической науки : университетский курс для магистрантов юридических вузов / под ред. А. В. Корнева. М., 2016. С. 163.

16. Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология / Сочинения : в 39 т. — М., 1955. — Т. 32. — 630 с.
17. Мечников Л. Цивилизация и великие исторические реки. — М., 2013. — 320 с.
18. Митрополит Иларион (Алфеев). Иисус Христос. — М., 2019. — 650 с.
19. Понятие государства в четырех языках. — СПб. — М., 2002. — 218 с.
20. Философский словарь. — М., 1981. — 445 с.

Материал поступил в редакцию 6 апреля 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bulgakov S. N. Hristianskij socializm. — Novosibirsk, 1991. — 350 s.
2. Burde P. O. gosudarstve : kurs lekcij v Kollezhe de Frans (1989—1992). — М., 2016. — 720 s.
3. Buchilo N. F., Isaev I. A. Istoriya i filosofiya nauki. — М., 2011. — 432 s.
4. David R., Zhoffre-Spinozi K. Osnovnye pravovye sistemy sovremennosti. — М., 1996. — 400 s.
5. Dzhessop B. Gosudarstvo. Proshloe, nastoyashchee, budushchee. — М., 2019. — 504 s.
6. Diogen Laertsij. O zhizni, ucheniyah i izrecheniyah znamenityh filosofov. — М., 1986. — 571 s.
7. Ivin A. A. Teoriya argumentacii. — М., 2007. — 319 s.
8. Ivin A. A., Nikitina I. P. Filosofiya nauki. — М., 2017. — 352 s.
9. Iglton T. Pochemu Marks byl prav. — М., 2017. — 288 s.
10. Istoriya politicheskikh i pravovyh uchenij : uchebnik / pod red. V. S. Nersesyanca. — М., 1988. — 816 s.
11. Klyuchevskij V. O. O gosudarstvennosti v Rossii. — М., 2003. — 606 s.
12. Kun T. Struktura nauchnyh revolyucij. — М., 2015. — 320 s.
13. Lazarev V. V., Lipen S. V. Istoriya i metodologiya yuridicheskoy nauki / pod red. A. V. Korneva. — М., 2016. — 496 s.
14. Lafitskij V. I. Sravnitelnoe pravovedenie v obrazah prava : v 2 t. — М., 2001. — Т. 1. — 415 s.
15. Lenin V. I. Poln. sobr. soch. : v 55 t. — М., 1969. — Т. 30. — 569 s.
16. Marks K., Engels F. Nemeckaya ideologiya / Sochineniya : v 39 t. — М., 1955. Т. 32. — 630 s.
17. Mechnikov L. Civilizaciya i velikie istoricheskie reki. — М., 2013. — 320 s.
18. Mitropolit Ilarion (Alfeev). Iisus Hristos. — М., 2019. — 650 s.
19. Ponyatie gosudarstva v chetyrekh yazykah. — SPb. — М., 2002. — 218 s.
20. Filosofskij slovar. — М., 1981. — 445 s.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031

В. В. Комарова*

Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты)

Аннотация. В статье на основе анализа Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», законодательства, актов и правовых позиций Конституционного Суда РФ, а также практики преобразования Конституции России, актов Президента России рассматриваются некоторые вопросы конституционной реформы 2020 г., инициированной главой государства. Затронуты вопросы нового конституционного подхода к реализации принципа разделения властей, исследованы некоторые дополнительные полномочия Президента России в контексте их расширения; высказана авторская позиция о вынесении на конституционный уровень правовых явлений, укоренившихся в правовой действительности России, на примере терминов «публичная власть» и «поручение Президента Российской Федерации». Прослежена динамика становления и видовое многообразие поручений Президента Российской Федерации. Выделены некоторые новые для конституционного уровня термины и дефиниции, часть из которых может рассматриваться как цели в развитии общественной и государственной жизни. В работе формулируются авторские оценки и выводы, взгляд на происходящие преобразования Конституции России и одновременно предлагается продолжить научные дискуссии по вопросу реализации предлагаемых конституционных новелл.

Ключевые слова: Конституция; преобразование; Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации; Президент России; скрытые полномочия; акты Президента России; поручение; публичная власть; принцип разделения властей; конституционное право.

Для цитирования: Комарова В. В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 22—31. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031.

© Комарова В. В., 2020

* Комарова Валентина Викторовна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего образования России
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
msal_kpr@mail.ru

Constitutional Reform 2020 in Russia (Selected Issues)

Valentina V. Komarova, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Worker of Higher Education of the Russian Federation
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
msal_kpr@mail.ru

Abstract. On the basis of the analysis of Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation as of March 14, 2020, No 1-FKZ “On improvement of regulation of certain issues of organization and functioning of public power,” legislation, acts and legal standings of the Constitutional Court of the Russian Federation, as well as the practice of transforming the Constitution of Russia, and Presidential directives, the author investigates some issues concerning the Constitutional Reform 2020 initiated by the Head of the State. The paper examines the issues of the new constitutional approach to the implementation of the principle of separation of powers, some additional powers of the President of Russia in the context of their expansion. The author argues her view concerning consideration of some legal phenomena rooted in the legal reality of Russia at the constitutional level on the example of the terms “public power” and “instructions of the President of the Russian Federation.” The author monitors the dynamics of formation and manifoldness of instructions of the President of the Russian Federation. The paper highlights some terms and definitions that are new for the constitutional level, some of which can be considered as goals in the development of public and state life. The paper formulates author’s assessments and conclusions, author’s opinion concerning the ongoing transformations of the Constitution of Russia and, at the same time, it is proposed to continue scientific discussions devoted to the implementation of the proposed constitutional novellas.

Keywords: Constitution; transformation; Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation; President of Russia; implied powers; acts of the President of Russia; mandate; public power; principle of separation of powers; constitutional law.

Cite as: Komarova VV. Konstitutsionnaya reforma 2020 goda v Rossii (nekotorye aspekty) [Constitutional Reform 2020 in Russia (Selected Issues)]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law]. 2020;15(8):22—31. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031. (In Russ., abstract in Eng.)

Конституция в любой стране — основа жизнедеятельности государства и общества, закрепляющая не только статус-кво того соотношения сил и достижений, бытующих на момент ее принятия, но и программу на будущее развитие. Время от времени требуются закрепление в конституционном тексте результатов выполненных задач и постановка новых целей. Для этого существуют несколько форм и процедур — начиная от разработки и принятия нового Основного закона, до постепенного его преобразования посредством имеющихся в правовой действительности способов.

Конституционное преобразование текста в России оформляется законами о поправках в главы с 3 по 8, и указами Президента Российской Федерации по внесению в ст. 65 Конституцию Российской Федерации изменений. Пересмотр

Конституции России сегодня без федерального конституционного закона о конституционном собрании невозможен. О преобразовании текста посредством толкований и правовых позиций Конституционным Судом России, по сути, дискуссия не завершена, но уже не имеет такого накала, как в начале пути.

Нормы Федерального закона от 04.03.1998 №-33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» были востребованы спустя более 10 лет после его принятия: в конце 2008 г. Законом РФ о поправке к Конституции РФ были увеличены сроки полномочий Президента РФ (с 4 до 6 лет) и Государственной Думы (с 4 до 5 лет), введен обязательный ежегодный отчет Правительства России в Государственной Думе. В 2014 г. были приняты еще два Закона РФ о поправке к Кон-

ституции РФ, затрагивающие Верховный Суд и прокуратуру, Совет Федерации. Изменения ст. 65 Конституции России указами Президента РФ касались названий субъектов Федерации, их численности.

Конституционная реформа 2020 г. в России официально началась 15.01.2020, когда Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию были предложены изменения в Конституцию Российской Федерации, после чего была созвана рабочая группа¹, состоящая из представителей практически всех сфер жизни страны (научной, образовательной, культурной, спортивной), парламентариев, государственных и общественных деятелей — представителей институтов гражданского общества.

По результатам деятельности рабочей группы 20.01.2020 Президент РФ внес на рассмотрение Государственной Думы проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти».

Официальными представителями Президента России при его обсуждении в обеих палатах Федерального Собрания были назначены А. А. Клишас, П. В. Крашенинников и Т. Я. Хабриева², которые одновременно стали сопредседателями рабочей группы, создав условия для доктринального обеспечения законодательных предложений главы государства.

Рабочая группа при подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении изучила

более 1 000 предложений о поправках³. Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству были рекомендованы и одобрены палатой 206 поправок, а 174 поправки были отклонены⁴.

Законопроект «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» был принят Государственной Думой в третьем чтении 11.03.2020 и направлен в Совет Федерации, который на своем пленарном заседании его одобрил. Все 85 субъектов РФ в лице своих законодательных (представительных) органов государственной власти также выразили одобрение данным поправкам в Конституцию.

Без сомнения, требуются анализ предложенных Президентом изменений в Конституцию, принятого Государственной Думой 11.03.2020 Закона РФ о поправке к Конституции РФ во взаимосвязи с отдельными элементами основ конституционного строя, конституционно-правового статуса органов и должностных лиц, оценка возможных пределов изменения Конституции без искажения ее фундаментальных основ и принципов, проявляющихся во всех сферах общественной жизни. Неизменные основы конституционного строя и предлагаемые элементы механизмов их реализации не только сказываются на эффективности системы организации публичной власти, на отраслевых правовых механизмах, условиях реализации прав и свобод человека, но и влияют на правосознание граждан, ощущение стабильности и уверенности в

¹ Распоряжение Президента РФ от 15.01.2020 № 5-рп «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (15.01.2020).

² Распоряжение Президента РФ от 20.01.2020 № 6-рп // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.02.2020).

³ Выступление П. В. Крашенинникова на пленарном заседании Государственной Думы : стенограмма пленарного заседания от 10.03.2020.

⁴ Таблица 1 и таблица 2 поправок, рекомендуемых Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству к принятию, и таблица 1 и таблица 2 поправок, рекомендуемых Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по государственному строительству и законодательству к отклонению — к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: www.sozd.duma.gov.ru (29.03.2020).

устойчивом развитии страны, доверие к системе публичной власти.

Без сомнения, представляет особый практический интерес изучение вопросов нового конституционного подхода к реализации принципа разделения властей в контексте конституционной реформы 2020 г. в России — это самостоятельный предмет для изучения и научного осмысления. Поскольку Закон РФ о поправке к Конституции РФ называется «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», прежде всего кратко остановимся на этих аспектах.

Олег Емельянович Кутафин и ранее отмечал дефектность норм, закрепляющих принцип разделения властей⁵. Очевидно, что новые поправки в Конституции предлагают по-новому взглянуть на реализацию принципа разделения властей, полномочия Президента и Совета Федерации, независимость судейского корпуса и всего правосудия.

В соответствии с новыми изменениями значительно расширились полномочия Президента и законодательной ветви власти в их влиянии на судебную ветвь.

В соответствии с Законом о поправке к Конституции России возникли новые возможности для появления скрытых полномочий, вытекающих из общих формулировок, подразумеваемые текстом Конституции, но достаточно четко и однозначно не сформулированные, как, например, предлагаемое в ст. 80, п. 2: «Президент Российской Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке принимает меры по поддержанию гражданского мира и согласия в стране».

Согласно ст. 110, «Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть под общим руководством Президента России».

Диспозитивное закрепление права Президента России распустить Государственную Думу

и назначить новые выборы в соответствии со ст. 111, п. 4, Конституции также, по нашему мнению, становится возможностью скрытых полномочий до тех пор, пока не будут законодательно закреплены критерии для принятия главой государства того или иного решения.

Пример расширения полномочий главы государства: Законом предусмотрена редакция ст. 129, п. 4, предусматривающая возможность назначения на должность и освобождаться от должности Президентом РФ иных прокуроров, если такой порядок установлен федеральным законом. До момента принятия такового, по нашему мнению, это скрытые полномочия, вытекающие из неконкретизированного текста Конституции России.

По твердому убеждению автора, простого решения в доктринальном обосновании конституционных новелл как в научной плоскости, так и в процессе разработки и законодательного закрепления механизмов их реализации в судебной практике, безусловно, не предвидится.

Конституционный Суд РФ уже сейчас в своем заключении о конституционности не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ, указал, что «конкретизация принципа разделения властей и других основ конституционного строя, касающихся статуса федеральных органов государственной власти, в указанных главах Конституции Российской Федерации допускает различные варианты и предполагает высокую степень дискреции конституционного законодателя в регулировании организации, полномочий и деятельности Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации и судов»⁶.

Некоторые новаторства Закона о поправке 2020 г. требуют дополнительного обоснования их практической значимости с учетом национальной идеи, инкорпорируемой в текст Конституции (например, инородный, по мнению автора статьи, термин «сенаторы»).

⁵ Кутафин О. Е. Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве // Lex russica. 2007. № 4. С. 610—622.

⁶ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных

Некоторые правовые явления, бытующие в правовой действительности России, Законом о поправках 2020 г. вынесены на конституционный уровень. Это, например, касается термина «публичная власть» и «поручение Президента Российской Федерации».

Термин «публичная власть» (ст. 80) до предложения его в текст Конституции России получил широкое распространение как в научной среде, так и в общественной жизни после его использования и объяснения в решениях Конституционного Суда РФ. Так, в постановлении от 24.01.1997 «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”»⁷ Конституционный Суд РФ определил, что местное самоуправление и его органы являются видом публичной власти; в постановлении от 15.01.1998 «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”»⁸ Суд повторил свой тезис о том, что публичная власть может быть не только государственной, но и муниципальной; в постановлении от 30.11.2000 по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» указал о праве граждан на участие — непосредственно или через своих представителей — в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования⁹.

Постановлением 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»¹⁰ Конституционный Суд РФ, указывая на самостоятельность местного самоуправления, проявляющуюся в вопросах определения структуры его органов, подтвердил, что она служит не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней — на основе баланса интересов — межуровневого взаимодействия. Можно сделать вывод о том, что выделение двух разновидностей единой публичной власти народа в Российской Федерации — государственной власти и муниципальной власти никем не оспаривается, более того — создаются механизмы единства публичной власти.

В этой ситуации вынесение на конституционный уровень термина «публичная власть» видится как закрепление достигнутого и желание дополнительной защиты, имеющейся для норм Конституции России.

Термин «поручение Президента Российской Федерации», введенный Указом Президента в российскую правовую действительность, Законом о поправке 2020 г. вводится в конституционный текст (в ст. 113, 115).

вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Российская газета. № 56. 17.03.2020.

⁷ Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

⁸ Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1.

¹⁰ Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

В Конституции России (ст. 83—89) закрепляются полномочия главы государства, большая часть которых осуществляется и оформляется с помощью нормотворчества: Президент РФ издает нормативные правовые и правовые акты. Статьей 90 Конституции РФ закреплено право Президента РФ издавать указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории страны, и установлены ограничения: они не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам. Общеизвестно, что указы выступают в качестве основного вида правовых актов, принимаемых Президентом РФ при реализации им своих конституционных полномочий, а распоряжения являются организационно-оперативными актами — адресуются узкому кругу лиц, ограничены во времени — выполняют вспомогательную функцию в деятельности главы государства.

Конституционными ограничениями нормотворчества Президента России можно назвать запрет издавать указы по вопросам, уже регламентированным законом; по вопросам, в отношении которых Конституция РФ содержит прямые указания на то, что они должны быть регламентированы федеральным конституционным или федеральным законом.

Как разъяснил Конституционный Суд РФ, для случаев, когда Конституция не детализирует порядок действий Президента, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83—89 Конституции, их общие рамки определяются принципом разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) и требованием ч. 3 ст. 90. Издание же Президентом указов, выполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, вытекает из его конституционных полномочий по обеспечению исполнения кон-

ституционных предписаний и согласованного функционирования органов государственной власти (ст. 80) и не нарушает установленного Конституцией России разграничения компетенции между органами государственной власти на федеральном уровне (по горизонтали) при условии соблюдения конституционных ограничений, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих актов законодателем¹¹.

В практической деятельности главы государства, как показывает ее анализ, встречаются и иные способы оформления реализуемых Президентом России полномочий — поручения, указания, директивы, перечень поручений.

Так, Указом Президента РФ от 28.03.2011 № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации»¹², закреплено: «Поручения и указания Президента Российской Федерации даются в целях реализации его конституционных полномочий. Поручения Президента Российской Федерации содержатся в указах и распоряжениях Президента Российской Федерации, а также в директивах Президента Российской Федерации или оформляются в установленном порядке на бланках со словом “Поручение”. Поручения Президента Российской Федерации могут оформляться в виде перечней поручений Президента Российской Федерации».

Отметим, что, несмотря на отсутствие упомянутых терминов в распоряжении Президента России от 05.02.1993 № 85-рп (ред. от 12.01.2010) «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации»¹³, их существование и достаточно активное использование следует из Указов Президента России от 10.06.1994 № 1185 (ред. от 26.11.2001)

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320; постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 № 7-П // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

¹² СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1880.

¹³ СЗ РФ. 1993. № 7. Ст. 598.

«Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации»¹⁴, от 02.05.1996 № 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации»¹⁵, от 06.11.1996 № 1536 (ред. от 28.06.2005) «О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации»¹⁶, от 28.05.2004 № 699 (ред. от 25.07.2014) «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации»¹⁷.

Так, основными функциями Государственно-правового управления Президента РФ являются подготовка проектов не только указов и

распоряжений, но и поручений Президента, их согласование, редактирование проектов.

Перечни поручений Президента Российской Федерации, как показывает их изучение, самые разные. Их анализ позволил выделить достаточное количество оснований для классификации, приведем некоторые из них.

Поручения Президента Российской Федерации могут быть классифицированы:

- по субъектам-адресатам: Председателю Правительства¹⁸ и членам Правительства¹⁹;
- по субъектам, участвующим в формировании поручений: с участием органов при Президенте — Государственного совета²⁰, Совета законодателей²¹; Совета по развитию физической культуры и спорта²², Совета по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей²³; с участием институ-

¹⁴ «Проекты указов и распоряжений Президента Российской Федерации, затрагивающие вопросы, отнесенные к компетенции Правительства Российской Федерации, согласованные в установленном порядке с заинтересованными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, направляются Правительству Российской Федерации поручением Президента Российской Федерации или письмом Руководителя Администрации Президента Российской Федерации. Указанные проекты актов Президента Российской Федерации подлежат рассмотрению в Правительстве Российской Федерации не более чем в 5-дневный срок со дня получения соответствующего проекта» (см.: Указ Президента РФ от 10.06.1994 № 1185 (ред. от 26.11.2001) «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 697).

¹⁵ «Подготовка проектов таких указов, распоряжений в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации осуществляется в установленные сроки (п. 3)» (см.: Указ Президента РФ от 02.05.1996 № 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2257).

¹⁶ СЗ РФ. 1996. № 46. Ст. 5241.

¹⁷ СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2147.

¹⁸ Поручение Председателю Правительства Дмитрию Медведеву (утв. Президентом РФ 13.06.2019 № Пр-1035).

¹⁹ Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства (утв. Президентом РФ 23.07.2019 № Пр-1427).

²⁰ Перечень поручений по итогам заседания президиума Государственного совета (утв. Президентом РФ 12.12.2019 № Пр-2549ГС) ; Перечень поручений по итогам заседания президиума Государственного совета (утв. Президентом РФ 12.10.2019 № Пр-2094ГС).

²¹ Перечень поручений по итогам встречи с Советом законодателей (утв. Президентом РФ 28.05.2019 № Пр-932).

²² Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию физической культуры и спорта (утв. Президентом РФ № Пр-2397).

²³ Перечень поручений по итогам заседания Совета по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей (утв. Президентом РФ 14.10.2019 № Пр-2132).

- тов гражданского общества — с представителями общественности²⁴, с руководителями российских печатных средств массовой информации²⁵, общественной организации «Российские студенческие отряды»²⁶, с бизнес-сообществом²⁷ и др.;
- по результатам проведенных мероприятий: по итогам пленарных заседаний, форумов²⁸, телемостов²⁹; совещаний³⁰ и рабочих поездок и встреч³¹; прямых линий с Владимиром Путиным³²;
 - по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента РФ по различным вопросам (жилищным и электронной промышленности³³) и др.;
- по сферам жизнедеятельности и определенным вопросам: в сфере здравоохранения — по вопросам модернизации здравоохранения³⁴ и иммунобиологическим лекарственным препаратам³⁵; в сфере образования — о господдержке лиц, проявивших выдающиеся способности и поступивших в магистратуру³⁶, по вопросу обеспечения подготовки актеров³⁷, об образовательных центрах³⁸ и др.³⁹; в сфере экологии — по сохранению озера Байкал и его экологическому оздоров-

²⁴ Перечень поручений по итогам встречи с представителями общественности в городе Светлогорске Калининградской области (утв. Президентом РФ 08.01.2020 № Пр-27) ; Перечень поручений по итогам встречи с представителями общественности Дальнего Востока (утв. Президентом РФ 25.10.2019 № Пр-2196).

²⁵ Перечень поручений по итогам встречи с руководителями российских печатных средств массовой информации (утв. Президентом РФ 25.09.2019 № Пр-1983).

²⁶ Перечень поручений по итогам встречи с активом молодежной общественной организации «Российские студенческие отряды» (утв. Президентом РФ 12.12.2019 № Пр-2552).

²⁷ Перечень поручений по итогам заседания наблюдательного совета АСИ, встречи с лидерами техпроектов и компаний НТИ и посещения выставки «Конструкторское бюро АСИ» (утв. Президентом РФ 25.10.2019 № Пр-2199).

²⁸ Перечень поручений по итогам пленарного заседания Восточного экономического форума (утв. Президентом РФ 21.09.2019 № Пр-1949).

²⁹ Перечень поручений по итогам телемоста с участниками движения «Ворлдскиллс» (утв. Президентом РФ 23.11.2019 № Пр-2391).

³⁰ Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства (утв. Президентом РФ 14.01.2020 № Пр-36).

³¹ Перечень поручений по итогам рабочей поездки в Иркутскую область 2 сентября 2019 г. (утв. Президентом РФ 12.09.2019 № Пр-1815) ; Перечень поручений по итогам встречи с руководителями угледобывающих регионов (утв. Президентом РФ 24.08.2019 № Пр-1707).

³² Перечень поручений по итогам Прямой линии с Владимиром Путиным (утв. Президентом РФ № Пр-1180) // URL: <http://www.kremlin.ru> по состоянию на 04.07.2019 ; Перечень поручений по итогам Прямой линии с Владимиром Путиным (утв. Президентом РФ 26.06.2018 № Пр-1076).

³³ Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента по вопросам жилищного строительства (утв. Президентом РФ 17.07.2019 № Пр-1382) ; Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента, направленных на развитие электронной промышленности и электронной компонентной базы (утв. Президентом РФ).

³⁴ Перечень поручений по итогам совещания по вопросам модернизации первичного звена здравоохранения (утв. Президентом РФ 02.09.2019 № Пр-1755).

³⁵ Перечень поручений по вопросам производства и обращения иммунобиологических лекарственных препаратов (утв. Президентом РФ 20.07.2019 № Пр-1413).

³⁶ Перечень поручений по господдержке лиц, проявивших выдающиеся способности и поступивших в магистратуру (утв. Президентом РФ 29.07.2019 № Пр-1495).

³⁷ Перечень поручений по вопросу обеспечения подготовки актеров (утв. Президентом РФ 16.09.2019 № Пр-1829).

³⁸ Перечень поручений по итогам посещения образовательного центра «Сириус» (утв. Президентом РФ 18.09.2019 № Пр-1929).

лению⁴⁰, о ликвидации последствий паводков⁴¹ и наводнений⁴².

Таким образом, обращаясь к вопросу о «скрытых» полномочиях Президента РФ и об источниках, можем сделать вывод о легализации бытующих форм работы главы государства: сначала его актом были закреплены используемые новые виды актов (поручения). В соответствии с Законом о поправке к Конституции России термин «поручение» теперь закреплен и на конституционном уровне: согласно ст. 113 Председатель Правительства России организует его работу в соответствии с Конституцией страны, федеральными законами, указами, распоряжениями, поручениями Президента Российской Федерации; согласно ст. 115 Правительство России издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента Российской Федерации.

С нашей точки зрения, об институционализации скрытых полномочий Президента России можно судить по реально действующему «поручительскому праву» — не только потому, что поручения Президента России сегодня насчитывают многие десятки, но и по имеющейся ответственности за их невыполнение. Ярким примером могут стать перечни поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию, утвержденных Президентом РФ 16.03.2018, 05.12.2016 № Пр-2346, 05.12.2014; письмо Минтруда России от 29.01.2018 № 13-5/10/П-546 «О Перечне поручений Президента Российской Федерации по итогам встречи с представителями общественных организаций

и профессиональных сообществ, оказывающих содействие инвалидам»; поручение Президента РФ от 15.11.2011 № Пр-3400 «Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года» и др.

Право Президента России издавать поручения из скрытых, т.е. не указанных в Конституции (первичные скрытые полномочия), скрытых не указанных в законе (вторичные скрытые), но вытекающих из общих формулировок⁴³ полномочий трансформировалось в конституционно закрепленное.

Достаточно большое количество новых, не обозначенных отраслевым законодательством и жесткими правовыми рамками терминов, которые, без сомнения, требуют не только инкорпорирования в правовую действительность, но и теоретического обоснования. Примерами могут быть термины «публичный правопорядок» (ст. 125), «федеральная территория» (ст. 67), «историческая правда» (ст. 67.1), «государствообразующий народ» (ст. 68), «общекультурная идентичность», «культурная самобытность» (ст. 69, 71).

В тексте Конституции России появляется «общественное здоровье», «ответственное отношение к здоровью». Отметим, что отраслевое законодательство зарубежных стран закрепляет индивидуальные обязанности по охране здоровья. В условиях пандемии вопросы здравоохранения и права на охрану здоровья и медицинскую помощь приобрели иное, весьма актуальное, значение.

³⁹ Перечень поручений по итогам встречи со студентами и аспирантами Уральского федерального университета имени Б. Н. Ельцина (утв. Президентом РФ 21.08.2019 № Пр-1657).

⁴⁰ Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства по сохранению озера Байкал и его экологическому оздоровлению (утв. Президентом РФ 12.09.2019 № Пр-1818).

⁴¹ Перечень поручений по итогам совещания о ликвидации последствий паводка в ДФО (утв. Президентом РФ 28.09.2019 № Пр-2009).

⁴² Перечень поручений по итогам совещания о мерах по ликвидации последствий наводнения в Иркутской области (утв. Президентом РФ 23.07.2019 № Пр-1430).

⁴³ Комарова В. В. Скрытые полномочия Президента Российской Федерации: вопросы теории и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6 (46). С. 15—23.

Термины «взаимное доверие, политическая и социальная солидарность» (ст. 75.1), «гражданский мир и социальное единство» (ст. 80) — закрепление новых, актуальных целей и задач как ответ на вызовы времени. Термин «международный мир и безопасность» (ст. 79.1) в рамках современной правовой действительности, глобализации и угрозы суверенитету, безопасности государства чрезвычайно важен не только для отдельно взятой страны, но и для всего мира.

Термин «взаимодействие» в предыдущей редакции Конституции использовался один раз, в Законе о поправке 2020 г. мы встречаем его трижды, как правило, в отношении местного самоуправления.

Излишне напоминать об отсутствии легального определения термина в отраслевом законодательстве и разнообразии подходов к его доктринальному наполнению.

Такого рода новеллы конституционного текста — план законодательной деятельности по созданию механизмов реализации.

Один из многих, безусловно, положительных примеров Закона о поправке 2020 г. — расширение перечня актов, которые граждане могут обжаловать в Конституционный Суд России, внедрение предварительного нормоконтроля. Предварительный конституционный контроль обладает рядом достоинств, ведь его целью является обеспечение устранения конституционных нарушений в превентивном порядке, до вступления в юридическую силу соответствующего акта; обеспечение стабильности действу-

ющего нормативного правового регулирования; избежание отмены нормативных правовых актов и пересмотра принятых во исполнение неконституционной нормы решений.

Вызовы времени потребовали внедрения в конституционный текст дополнительных механизмов реализации конституционных ценностей, новых для конституционного текста терминов и дефиниций, часть из которых может рассматриваться как цели в развитии общественной и государственной жизни.

В заключение отметим следующее. По твердому убеждению автора, простого решения в доктринальном обосновании конституционных новелл как в научной плоскости, так и в процессе разработки и законодательного закрепления механизмов реализации, в судебной практике, не предвидится. Научные дискуссии по вопросу реализации предлагаемых конституционных новелл, разработанные научным сообществом модели, совместное их инкорпорирование в правовую действительность органами власти и институтами гражданского общества, каждым гражданином России, без сомнения послужат на благо нашей страны.

Безусловно, конституционные преобразования не ограничиваются процедурными аспектами — они включают в себя переосмысление, законодательное приведение правовой системы в соответствие с конституционными изменениями и новеллами, в последующем их внедрение предстоит не только в правоприменение, но и в правосознание.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Комарова В. В. Скрытые полномочия Президента Российской Федерации: вопросы теории и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 6 (46). — С. 15—23.
2. Кутафин О. Е. Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве // Lex russica. — 2007. — № 4. — С. 610—622.

Материал поступил в редакцию 1 апреля 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Komarova V. V. Skrytye polnomochiya Prezidenta Rossijskoj Federacii: voprosy teorii i praktiki // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA). — 2018. — № 6 (46). — S. 15—23.
2. Kutafin O. E. Probely, analogiya i defekty v konstitucionnom prave // Lex russica. — 2007. — № 4. — S. 610—622.

Размышления о светском государстве (в свете изменений 2020 г. в Конституции России)

Аннотация. В статье на основе анализа положений Конституции РФ, конституций зарубежных государств и действующего законодательства, а также отечественных и зарубежных научных исследований показано, что в современном мире существует несколько видов светских государств, которые существенно отличаются друг от друга характерными признаками, закрепленными в конституциях и законодательстве. В связи с этим трудно говорить о каком-то классическом светском государстве. Автор тем не менее формулирует признаки, которые характерны для большого количества современных демократических светских государств, и предлагает оптимальную модель современного светского государства. Особое внимание уделено анализу изменений, установленных Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», имеющих отношение к светскому государству. В особенности тем из них, которые формализуют отношение к отражению многовековых государственно-конфессиональных отношений, сложившихся на пространствах нашего Отечества. Показано особое значение для светского государства взаимодействия предписаний, зафиксированных в положениях конституций, конституционного законодательства с нравственными началами, получившими закрепление в религиозных источниках.

Ключевые слова: светское; клерикальное; государство; атеистическое; вероисповедание; религиозное; объединение; вера; религия; нравственность; отделение; церковь; религиозное; образование; совесть.

Для цитирования: Осавелюк А. М. Размышления о светском государстве (в свете изменений 2020 г. в Конституции России) // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 32—42. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.032-042.

Reflections on a Secular State (in the Context of 2020 Amendments to the Constitution of Russia)

Aleksey M. Osavelyuk, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
osaveluk@mail.ru

Abstract. Based on the analysis of the provisions of the Constitution of the Russian Federation, the constitutions of foreign states and the current legislation, as well as domestic and foreign studies, the author argues that currently several kinds of secular States exist. They significantly differ from each other in the characteristics enshrined in their constitutions and legislation. Because of that, it is hard to talk about an indefinite classic secular State.

© Осавелюк А. М., 2020

* Осавелюк Алексей Михайлович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
osaveluk@mail.ru

Nevertheless, the author articulates the features that are characteristic of a large number of modern democratic secular States, and proposes the optimal model of the modern secular state. Particular attention is paid to the analysis of amendments made under the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020, No 1-FKZ "On improvement of the regulation of certain issues of organization and functioning of public power" related to the secular State, especially amendments that formalize the attitude towards relations between the State and religious communities existing for centuries and developed in the territory of our Fatherland. The paper demonstrates special importance of interaction between prescriptions fixed in the constitutional provisions, constitutional legislation and moral principles enshrined in religious sources.

Keywords: secular; clerical; state; atheistic; worship; religious; association; faith; religion; morality; separation; church; religious; education; conscience.

Cite as: Osavelyuk AM. Razmyshleniya o svetskom gosudarstve (v svete izmeneniy 2020 g. v Konstitutsii Rossii) [Reflections on a Secular State (in the Context of 2020 Amendments to the Constitution of Russia)]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law]. 2020;15(8):32—42. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.032-042. (In Russ., abstract in Eng.)

Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство.
Часть 2 ст. 67.1 Конституции РФ

Заповедь новую даю вам, да любите друг друга...
По тому узнают все, что вы Мои ученики, если будете иметь любовь между собою.
Ин. 13:34—35

На первый взгляд, может показаться, что цитаты, приведенные нами в качестве эпиграфа, не только не имеют никакого отношения к заявленной теме статьи, но и никак не связаны между собой. Действительно, какая связь между светским государством и идеалами веры в Бога? А тем более с божественной заповедью, данной людям, — любить друг друга? Но не торопитесь откладывать эту статью и переходить к чтению следующей.

Одной из серьезных причин того, что у современного человека создана иллюзия отсутствия связи между указанными понятиями, состоит в том, что до включения в 2020 г. в действующую Конституцию России положений ч. 2 ст. 67.1 о доставшихся нам от предков многовековых тра-

дициях и идеалах и веры в Бога, ни сама Конституция, ни отечественная конституционно-правовая доктрина не давали адекватного и полного представления о светском государстве. Указанный «пробел» не только являлся основой для упомянутой иллюзии, но и, при формальном провозглашении конституционных положений о равноправии в светском государстве и свободе вероисповедания, был фактической базой для «перекоса» в сторону атеизма.

Большинство научных публикаций, посвященных исследованию светского государства, помимо того, что рассматривают указанный вид государства как синоним термина «атеистическое»¹, имеют еще один недостаток. Он состоит в том, что они предлагают исследовать светское

¹ «Атеистическое» видение светского государства было зафиксировано и в проектах конституции России. В частности в проекте, разработанном Конституционной комиссией, от 7 ноября 1991 г., предусматривались: для религиозных объединений строить «внутреннюю организацию и деятельность в соответствии с демократическими принципами» (ст. 61), а также «законная деятельность религиозных объединений»

государство вне всякой связи с нравственностью, на чем мы остановимся ниже.

Иногда в конституционно-правовой литературе на эту тему встречаются и крайне субъективные суждения², которые ни о чем конкретно, применительно к светскому государству, не говорят, поскольку не только светское, но и клерикальное государство обладает суверенитетом и доминирует над церковью, как, например, в современных Великобритании, Нидерландах, Швеции и др.

Одну из наиболее взвешенных позиций по этому вопросу в ходе работы Конституционного совещания при обсуждении понятия «светское государство» в проекте конституции России высказал Б. С. Эбзеев. Он подчеркнул, что любое государство, независимо от его отношения к религии и взаимодействия с религиозными организациями, «может устанавливать правовой либо конституционный статус церкви, может устанавливать конституционный статус религиозных объединений граждан, но не религий. Нельзя признавать абсолютно равноправными в том числе и какие-то изуверские верования, например с воззрениями иного социального смысла и направленности»³.

Несмотря на многообразие мнений о понятии «светское государство»⁴, высказанных в ходе подготовки действующей Конституции Российской Федерации, в ее тексте все же все же обладал атеистический подход, который изменениями, внесенными в нее в 2020 г., и текущим законодательством во многом нейтрализован. Обратимся к тексту Конституции РФ до изменений, предложенных в 2020 г.: в ней было уста-

новлено, что «Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом» (ст. 14 Конституции)⁵.

В связи с таким понятием светского государства мы солидарны с приведенным мнением о том, что «нельзя признавать абсолютно равноправными, в том числе и какие-то изуверские верования, например с воззрениями иного социального смысла и направленности»⁶, как это следует, например, из ст. 14 Конституции РФ. Близкую по духу норму закрепляет и ст. 28 Конституции России.

Во-первых, подобное равноправие безнравственно. Но главная проблема состоит в том, что попытка уравнивать всех и всё характерна не только для права. Помимо указанных положений российской Конституции, следует отметить, что большинство ученых, как уже сказано выше, предлагают исследовать светское государство через признаки права вне всякой связи с нравственностью.

Но упование только на право, на юридические законы не делает жизнь человека в подобном светском государстве привлекательной и не указывает ему ориентиров и выхода из тупика, поскольку в основе своей современное (секулярное) право базируется, как известно, на юридических правах и обязанностях, которые уравнивают и верующих и неверующих; и верующих «во все подряд».

Поэтому слова апостола Павла, сказанные около двух тысяч лет тому назад своим едино-

(ст. 67), поскольку подобная деятельность не может регламентироваться государственными законоположениями (см.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993) : в 6 т. Т. 3/1. М., 2007. С. 786, 787).

² См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993) : в 6 т. Т. 3/2. М., 2007. С. 320.

³ См.: Конституционное совещание. Стенограммы : материалы. Документы : в 21 т. Т. 16. М., 1995. С. 37.

⁴ См., например: *Миошикова Е. М.* Кооперационная модель государственно-церковных отношений: опыт и проблемы. М., 2007. С. 18—24 ; *Тейлор Ч.* Что такое светскость? // Государство. Религия. Церковь в России и за рубежом. М., 2015. № 1 (33). С. 231—233.

⁵ URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=2875&fld=134&dst=100063,0&rnd=0.906079371449743#011005820458697957> (дата обращения: 29.03.2020).

⁶ Конституционное совещание. Стенограммы : материалы. Документы : в 21 т. Т. 16. С. 37.

верцам, проживавшим в Риме, сохраняют свою актуальность до сих пор. Древние римляне, как и очень многие из наших современников, уповали на юридический закон и значительно в нем преуспели. Характеризуя гипертрофированное отношение к праву, упование на него, апостол пишет в Послании к римлянам: «Имеем ли мы преимущество? Нисколько. Ибо мы уже доказали, что как Иудеи, так и Еллины, все под грехом, как написано: нет праведного ни одного» (Рим. 3:9—10).

Другими словами, как и две тысячи лет тому назад, по отношению к праву и православный, и язычник, и гностик «равноправны» в греховности и остаются в ней.

Во-вторых, выход из указанного состояния апостол видит в доминировании нравственности над правом. Не в игнорировании права и закона, а в их взаимосвязи и взаимодействии с нравственностью при приоритете в указанном дуализме нравственных начал.

И не случайно апостол Павел в этом же Послании совсем другими словами пишет о нравственном законе: «Не оставайтесь должными никому ничем, кроме взаимной любви; ибо любящий другого исполнил закон. Ибо заповеди: не прелюбодействуй, не убивай, не кради, не лжесвидетельствуй, не пожелай чужого и все другие заключаются в сем слове: люби ближнего твоего, как самого себя. Любовь не делает ближнему зла; итак, любовь есть исполнение закона» (Рим. 13:8—10).

И, наконец, самое главное: такое его отношение к праву и нравственности вызвано тем, что нравственность выше права, выше юридического закона. Поскольку, в отличие от права, в основе нравственности лежат не юридические права и обязанности человека как критерии (способы регулирующего воздействия), модели правомерного поведения. Критерии — внешние по отношению к самому человеку, в определенной мере навязанные ему юридическим законом. В основе нравственности лежат внутренние потребности и представления человека о добре, любви к ближнему, справедливости и т.п.

Другими словами, человек, движимый нравственными чувствами — любовью к другому человеку, уважением к нему; человек испытывающий потребность в справедливости, как пишет апостол Павел, формально не приступая, уже исполнил юридический закон, поскольку у него даже мысли о прелюбодеянии, убийстве, краже, лжесвидетельстве не возникает.

Кроме того, права и обязанности как основа любого права и закона воздействуют только на поведение человека (внешний фактор) и никак не в состоянии оценить качество самих прав или обязанностей. С учетом того, что норме права с более высокой юридической силой должны соответствовать другие нормы права, это о многом говорит.

Критерии нравственности (любовь, справедливость и т.д.) воздействуют не только на поведение человека (внешний фактор), но и на его внутреннее отношение к предстоящему поведению и его последствиям (внутренний фактор). А также способны оценить качество самих юридических прав и обязанностей, качество их реализации.

Следует подчеркнуть, что возвышение нравственности над правом имеет уникальную особенность. Суть ее состоит не в том, что нравственность возвышается не посредством понуждения, обязывания и т.п., а в том, что она своим более высоким качеством, более широким ассортиментом средств воздействия на собственном примере указывает путь, движение к лучшему варианту поведения.

Поэтому одни только формальные юридические принципы взаимоотношений такого светского государства с религиозными организациями, которые закреплены в Конституции РФ: свобода совести, культурное сотрудничество, а также отделение церкви от государства, а также школы от религиозных организаций — не всегда эффективны, а иногда являются и неразумными, особенно в сочетании с конституционными положениями о том, что «каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания...» (ст. 28 Конституции РФ)⁷.

⁷ URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=2875&fld=134&dst=100063,0&rnd=0.906079371449743#011005820458697957>.

Положения, приведенные в предыдущем абзаце, являются не только своеобразным продолжением положений ст. 14 Конституции, т.е. лишенными нравственных начал, но и потенциально нарушающими мир и спокойствие в семье, обществе, государстве. Если каждому (в том числе и несовершеннолетнему ребенку) гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, то где гарантия, что в одной семье под одной крышей не окажутся атеисты (верующие) родители, верующие (атеисты) дети и исповедующие другую религию бабушки и дедушки?

Кроме того, получается, что религиозные организации, зарегистрированные в иностранных государствах, имеют в Российской Федерации правовой статус, аналогичный статусу религиозных организаций, которые созданы российскими гражданами. Подобный раскол в обществе, которое, по опросам общественного мнения, более чем на 80 % относит себя к верующим, в том числе 71,1 % опрошенных считают себя православными⁸, может таить в себе серьезную потенциальную опасность.

Из статистических данных, приведенных в предыдущем абзаце, вытекает, что устанавливаемый некоторыми конституциями запрет нарушать свободу вероисповедания других лиц и распространения религии, о которых идет речь, например, в ст. 48 и 53 Конституции Польши⁹, конституциях многих других государств, имеет иной смысл, чем в ст. 28 Конституции России, в

которой во многом сохранился не очень скрываемый атеизм нашего недавнего прошлого.

Во многих других светских государствах (Греция, Румыния, Венгрия, Германия, Италия, Польша и др.) конституции и конституционно-правовое законодательство, в отличие от России, юридически или фактически не только отдают предпочтение в закреплении правового статуса традиционных для них религий, но и родителям гарантируют право религиозного воспитания детей.

Следует указать на наиболее значимую область духовно-культурных отношений светского государства, к которой относится образование. Именно здесь сложились наиболее тесные связи государства и гражданского общества с религией. Данная сфера социальных отношений является базовой для всех духовно-культурных отношений. Одним из свидетельств этого факта являются, например, положения ст. 3, 5, 12, 87 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об образовании в Российской Федерации»¹⁰, поскольку без совершенного и развитого образования не может быть развитой культурной и полноценной духовной жизни.

Подобное отношение в регулировании взаимодействия образования с религиозным самосознанием граждан встречается в конституциях и законодательстве многих современных светских государств. В частности, в ст. 16 ч. 2 Конституции Греции установлено, что «образование включает нравственное, культурное, профессиональное и физическое воспитание, а также развитие религиозного правосознания»¹¹. В частях 2 и 3 ст. 7 Основного закона Германии установлено, что «уполномоченные на воспитание лица имеют

⁸ *Титов В. А., Сергеев А. С.* К вопросу о первенстве религии над моралью // XVI Международные Рождественские образовательные чтения (V направление «Церковь и общество»). М. : Изд. РГТЭУ, 2008. С. 26.

⁹ Родители имеют право обеспечивать детям нравственное и религиозное воспитание и обучение согласно своим убеждениям. Религия церкви или иного вероисповедного союза, имеющего урегулированное правовое положение, может быть предметом обучения в школе, причем не может быть нарушена свобода совести и религии других лиц. Свобода проявления религии может быть ограничена только законом и только в случае, когда это необходимо для охраны безопасности государства, общественного порядка, здоровья, нравственности или свобод и прав других лиц.

¹⁰ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598.

¹¹ URL: <https://legalns.com/download/books/cons/greece.pdf>.

право решать, будет ли ребенок посещать уроки религии. Преподавание религии в публичных школах является обязательным. Религиозное обучение проводится в соответствии с принципами религиозных общин при сохранении права на надзор со стороны государства»¹². В Конституции Испании провозглашено, что «публичные власти гарантируют родителям право помощи в избрании ими для своих детей религиозного и морального воспитания в соответствии с их собственными убеждениями (ч. 3 ст. 27)»¹³.

Ряд конституций государств на постсоветском пространстве, наряду с провозглашением принципа светскости государства и отделения государства от церкви, в той или иной степени отмечают также особую роль государствообразующей церкви. Например, ст. 8.1 Конституции Республики Армения и ст. 9 Конституции Грузии установили, что церковь отделена от государства. При этом конституционное законодательство Республики Армения закрепляет особую роль доминирующего национального религиозного объединения в духовной жизни армянского народа. Аналогичные положения о Грузинской православной церкви в истории народа имеются в конституционном законодательстве Грузии. Конституции Беларуси (ст. 16), Молдовы (ст. 10), Украины (ст. 11), не устанавливая особой роли той или иной религиозной организации в становлении своих государств, в более мягкой форме отмечают, что регулирование их правового статуса осуществляется с учетом их влияния на формирование духовных, культурных и государственных традиций (самобытности) соответствующего народа¹⁴.

Представление о конституционном закреплении понятия светскости государства будет не полным, если не обращать внимание на целый ряд сопутствующих указанному понятию положений. Одним из них является попытка увязать конституционными положениями понятие светскости государства, с одной стороны, с отношениями нравственности, а с другой — с атеистическими представлениями об обществе и государстве.

Положительной характеристикой, дополняющей понятие светского государства, являются положения конституций Азербайджана (ч. 2 ст. 18), Армении (ч. 2 ст. 26), Белоруссии (ч. 2 ст. 16), Литвы (ч. 1 ст. 43), Молдовы (ст. 31), Украины (ч. 2 ст. 35), Эстонии (ч. 2 ст. 40), запрещающие распространение и пропаганду религий, унижающих достоинство личности и противоречащих принципам человечности.

В более скрытой форме исповедание атеизма закреплено в ст. 31 Конституции Узбекистана, которая провозглашает, что «свобода совести гарантируется для всех. Каждый имеет право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой. Недопустимо принудительное насаждение религиозных взглядов». Вместе с тем приведенные положения обходят молчанием возможность принудительного насаждения антирелигиозных атеистических взглядов.

Как мы уже отмечали, интерес к институту светского государства в отечественной конституционно-правовой литературе, а также живой интерес и определенная полемика возникли давно¹⁵. При этом, как и в приведенных выше конституционных положениях, можно выде-

¹² URL: https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru.

¹³ URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>.

¹⁴ Конституции Республики Казахстан и Республики Литва делают это более своеобразно. Так, «деятельность иностранных религиозных объединений на территории Республики, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в Республике осуществляются по согласованию с соответствующими государственными органами Республики (ч. 5 ст. 5 Конституции Казахстана); «государство признает традиционные в Литве церкви и религиозные организации, а другие церкви и религиозные организации — в случае, если они имеют опору в обществе и их учение и обряды не противоречат закону и нравственности. Признанные государством церкви и другие религиозные организации обладают правами юридического лица» (ст. 43).

¹⁵ См., например: *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник. 10-е изд. перераб. и доп. М. : Норма — Инфра-М, 2013. С. 139—141 ; *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право

лить две крайние научные позиции. Часть авторов рассматривают светскость как признак государственных институтов, отражающий или закрепляющий их общегражданскую или «мирскую» направленность¹⁶; другие — как синоним термина «атеистическое».

В атеистическом светском государстве, по меткому замечанию известного дореволюционного общественного деятеля Л. Тихомирова, его государственные органы действуют изолированно от религиозных объединений и, не взаимодействуя с ними, подчиняют их своей власти и влиянию: «Свое отношение с ними атеистическое государство выстраивает, руководясь исключительно своими собственными соображениями о справедливости, общественной и государственной пользе. При этом оно имеет полное право и возможность репрессии во всех случаях, когда, по его мнению, интересы исповедания противоречат интересам гражданским и политическим. Такое государство уже не может руководствоваться в отношении исповеданий какими-либо религиозными соображениями, ибо мнения финансистов, экономистов, медиков, администраторов, полководцев и т.д. составляют его законную консультацию. При таком порядке религиозной свободы не может быть ни для кого...»¹⁷

В конечном итоге конституционный принцип, в соответствии с которым церковь отделена от государства и который является одной из базовых основ правовой доктрины светского государства, носит формальный характер. Указанный принцип может иметь смысл и состав-

лять основу светского государства только в том случае, когда оно функционирует как политический институт, обладающий относительной юрисдикцией по отношению к религиозным организациям, основанной на нравственных началах права. Только в случае тесного взаимодействия основ нравственности и права можно отделять государство от иных политических, социальных, религиозных институтов.

Но создавать светское демократическое государство на основе предлагаемого некоторыми специалистами воссоздания институтов и господствовавшей в советский период существования отечественной государственности и государственно-религиозных отношений идеи атеистического государства немислимо. Тем не менее предложения по «реинкарнации» с завидным постоянством воспроизводятся.

В частности, Г. А. Михайлов предлагал в недавнем прошлом создание в России такого федерального государственного органа по делам религиозных объединений, который «может решить проблему консолидации всех сил, призванных осуществлять политику государства в сфере реализации прав граждан на свободу совести и свободу вероисповедания, укрепляя при этом вертикаль власти и обеспечивая выполнение требований федеральных правовых актов о свободе совести и о религиозных объединениях в масштабе Федерации»¹⁸.

Автора нисколько не смущает, что предлагаемая им «вертикаль власти» противоречит закрепленному в ст. 5 Конституции РФ принципу разграничения предметов ведения и полномо-

России : учебник. 5-е изд. перераб. и доп. М. : Прогресс, 2014. С. 193—194 ; *Понкин И. В.* Светскость государства М., 2004 ; *Он же.* Современное светское государство: Конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004 ; *Фомина С. В.* Светское государство // Юридическая энциклопедия / отв. ред. акад. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 972.

¹⁶ См.: *Государства и религии в Европейском Союзе.* М., 2009 ; *Володина Н. В.* Правовые системы государственно-конфессиональных отношений. М., 2009. С. 3—10, 356—467 ; *Осавелюк А. М.* Христианская этика и светское право // *Русский мир 2011* : сб. статей. М. : Магистр ; Инфра-М, 2011. С. 241—252 ; *Он же.* Неверное определение понятия светского государства — угроза безопасности государства на постсоветском пространстве? // *Безопасность постсоветского пространства: новые вызовы и угрозы.* Люблин — Москва, 2014. С. 47—54 ; *Он же.* Церковь и государство : монография. М. : Проспект, 2019. С. 156—160.

¹⁷ *Тихомиров Л.* Религиозно-философские основы истории. С. 146.

¹⁸ *Михайлов Г. А.* Нужен ли России государственный орган по делам религий? // *Религия и право.* 1999. № 6. С. 9.

чий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также установленным положениями ст. 72 Конституции вопросам совместного ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

В качестве убедительного аргумента в обоснование своей позиции автор указывает: «Маловероятно, что религиозные организации способны самостоятельно избавиться от груза внутренних проблем, так или иначе связанных с государственно-церковными отношениями, а тем более наладить продуктивный межконфессиональный диалог без участия посредников, выступающих от имени государства и заинтересованных в установлении религиозного мира и согласия»¹⁹.

Аналогичную позицию высказывают, например, Ф. М. Рудинский и М. А. Шапиро, предлагая восстановить соответствующие государственные структуры, функционировавшие в советский период²⁰.

Концепция светского государства означает, что создаваемые им органы государственной власти и другие публичные институты не руководствуются в своей деятельности определенной религиозной или философской доктриной, исходящей от религиозных организаций. Но демократическое светское государство ни в коей мере не вправе занимать нейтральную позицию по отношению к исповедуемым обществом моральным ценностям.

По нашему мнению, современное светское государство вправе, не вмешиваясь в повседневную внутреннюю деятельность религиозных

организаций, в рамках действующего законодательства способствовать развитию нравственных принципов и основанных на них отношений, сложившихся в течение тысячелетней истории существования нашей цивилизации.

В этой связи мы солидарны с С. Н. Бабуриным, который считает что «от решения вопроса, будет ли новое поколение русских понимать православие, воспринимать его не как одну из конфессий в “многоконфессиональном государстве”, а как свое мирозерцание, как некую аксиому, маяк для индивидуального сознания во мраке тотального нигилизма, зависит сохранится ли Россия»²¹.

Думается, что совместными усилиями общества и религиозных организаций, положениями новеллы ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ и ч. 2 ст. 87 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»²² в какой-то степени исправляются атеистические положения ст. 28 Конституции РФ.

И это справедливо. Потому что, если в соответствии с положениями ч. 2 ст. 38 Конституции РФ «забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей», то неясно, почему в более важных и сложных вопросах — религиозного воспитания, т.е. мировоззренческого характера, родителям «не доверяют». В соответствии со ст. 28 Конституции «каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой», а не право совместно с родителями выбирать религию.

Конституции многих других светских государств дальнего зарубежья и на постсоветском

¹⁹ Михайлов Г. А. Указ. соч. С. 9.

²⁰ См.: Рудинский Ф. М., Шапиро М. А. Правосознание граждан в сфере реализации свободы совести и практика ее осуществления // Государство и право. 1988. № 12. С. 31. См. также: Залужный А. Концептуальные проблемы взаимоотношений государства и религиозных объединений // Румянцевские чтения. Государство и церковь: конституционно-правовые и богословские проблемы : материалы круглого стола / колл. авт. М. : Изд-во РГТЭУ, 2009. С. 22.

²¹ Бабурин С. Н. Вероисповедание как стержень политического, правового и духовного развития государств и народов // Государство, церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы : материалы V межвузовской научной конференции, посвященной 400-летию династии Романовых / колл. авт. ; под ред. С. Н. Бабурина, А. М. Осавелюка. М. : Книжный мир, Европейский институт JUSTO, 2013. С. 11.

²² СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598.

пространстве, как мы видели, отказались от атеистического понимания светского государства.

Следующим важным положением конституций постсоветского пространства, позволяющим получить более полное представление о светском государстве, является право человека на свободу совести и вероисповедания. Увязывают указанное конституционное право с нормами нравственности и с заботой о преемственности поколений и благополучии в семье — первичной ячейки общества и государства.

Например, в ч. 2 ст. 35 Конституции Украины установлено, что провозглашенная ее положениями свобода «исповедовать и распространять религию либо веру не может ограничиваться иначе, как только законом и лишь в случае необходимости гарантировать общественную безопасность, общественный порядок, здоровье и нравственность людей, равно как и другие основные права и свободы личности»²³.

Конституции многих светских государств, образованных на территории бывшего СССР, в той или иной форме провозглашают право родителей заниматься религиозным воспитанием своих детей. Например, в ч. 5 ст. 26 Конституции Литвы провозглашено, что «родители и опекуны свободно заботятся о религиозном и нравственном воспитании детей и подопечных согласно собственным убеждениям»²⁴; в ч. 3 и 4 ст. 31 и 35 Конституции Республики Молдова записано: «Религиозные культы самостоятельны, отделены от государства и пользуются его поддержкой, в частности в облегчении религиозного присутствия в армии, больницах, тюрьмах и приютах; свобода религиозного образования, выбора сферы обучения детей принадлежит родителям»²⁵.

Показанный выше подход современных светских государств на примере России (а также развитых зарубежных государств и государств — союзных республик бывшего СССР) к провозглашению основных прав и свобод человека вполне позволяет обеспечить преемственность

поколений, о которой речь идет в ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ, предложенной Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ от 14 марта 2020 г. «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Важно также отметить, что сохранение указанной преемственности позволит в рамках предложенных изменений обеспечить нравственно-религиозно-правовую связь между детьми и родителями, сплотить их, укрепить институты гражданского общества посредством налаживания отношений между ними, а также между гражданским обществом и светским государством.

Кроме того, развитие указанной преемственности будет способствовать воспитанию морально-нравственной обязанности конкретного человека по отношению к другим людям, обществу и государству. Культивирование морально-нравственной обязанности может способствовать возвышению внутренней потребности каждого индивида над правовым принуждением, их взаимодействию, будет содействовать гармонизации взаимной ответственности человека и общества.

Светскость государства предполагает соответствующее разделение сфер реализации компетенции церкви и государственной власти, невмешательство их во внутренние дела друг друга. В сферах, граничащих с нравственностью и связанных с ней (образование, культура и т.п.), государство и религиозные объединения, каждый в своей сфере и своими средствами, должны сотрудничать.

Церковь не должна брать на себя функции, принадлежащие государству: противостояние греху путем насилия, использование мирских властных полномочий, принятие на себя функций государственной власти, предполагающих принуждение или ограничение.

Государство не должно вмешиваться в жизнь церкви: в управление ее внутренними делами,

²³ URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii> (дата обращения: 28.05.2020).

²⁴ URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=115> (дата обращения: 28.05.2020).

²⁵ URL: <http://www.presedinte.md/rus/constitution> (дата обращения: 28.05.2020).

вероучение, литургическую жизнь, духовническую практику и т.д., равно как и вообще в деятельность канонических церковных учреждений, за исключением тех сторон, которые предполагают деятельность в качестве юридического лица, неизбежно вступающего в соответствующие отношения с государством, его законодательством и властными органами.

Говоря о светскости современных государств, следует иметь в виду, что не существует единого стандарта, образца такого государства. Например, на постсоветском пространстве, как показано выше, есть светские государства со своими особенностями.

Среди государств так называемого дальнего зарубежья можно обнаружить другие особенности. Например, некоторые светские государства строят свои правовые отношения с религиозными образованиями на основе полного отделения. В других государствах доминирующие религиозные объединения имеют статус корпораций публичного права, а иные религиозные

общины от государства полностью отделены и рассматриваются как частные корпорации.

Таким образом, светские государства существенно отличаются друг от друга. Если исключить атеистические государства, то оптимальным светским является такое государство, которое не строит свою деятельность на основе религиозных источников права, не вмешивается во внутренние дела церкви. Вместе с тем такое правовое положение не исключает религию из общественной жизни народа. Светскость государства, с одной стороны, способствует разграничению сфер влияния государства и религиозных организаций, а с другой — предполагает их взаимодействие, поскольку религиозные организации выступают хранителями норм нравственности и субсидиарных норм права, регулирующих внутреннюю жизнь самих религиозных организаций. При этом, разумеется, должна сохраняться роль государства как основной формы организации общественно-политической власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бабурин С. Н.* Вероисповедание как стержень политического, правового и духовного развития государств и народов // Государство, церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы : материалы V межвузовской научной конференции, посвященной 400-летию династии Романовых / колл. авт. ; под ред. С. Н. Бабурин, А. М. Осавелюка. — М. : Книжный мир, Европейский институт JUSTO, 2013.
2. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник. — 10-е изд. перераб. и доп. — М. : Норма — Инфра-М, 2013.
3. *Залужный А.* Концептуальные проблемы взаимоотношений государства и религиозных объединений // Государство и церковь: конституционно-правовые и богословские проблемы : материалы круглого стола / колл. авт. — М. : Изд-во РГТЭУ, 2009.
4. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. — 5-е изд. перераб. и доп. — М. : Прогресс, 2014.
5. *Осавелюк А. М.* Христианская этика и светское право // Русский мир — 2011 : сб. статей. — М. : Магистр: Инфра-М, 2011. — С. 241—252.
6. *Осавелюк А. М.* Неверное определение понятия светского государства — угроза безопасности государства на постсоветском пространстве? // Безопасность постсоветского пространства: новые вызовы и угрозы. — Люблин-Москва, 2014. — С. 47—54.
7. *Осавелюк А. М.* Церковь и государство : монография. — М. : Проспект, 2019. — 432 с.

Материал поступил в редакцию 28 мая 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Baburin S. N. Veroispovedanie kak sterzhen politicheskogo, pravovogo i duhovnogo razvitiya gosudarstv i narodov // Gosudarstvo, cerkov, pravo: konstitucionno-pravovye i bogoslovskie problemy : materialy V mezhvuzovskoj nauchnoj konferencii, posvyashchennoj 400-letiyu dinastii Romanovyh / koll. avt. ; pod red. S. N. Baburina, A. M. Osavelyuka. — M. : Knizhnyj mir, Evropejskij institut JUSTO, 2013.
2. Baglaj M. V. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii : uchebnik. — 10-e izd. pererab. i dop. — M. : Norma — Infra-M, 2013.
3. Zaluzhnyj A. Konceptualnye problemy vzaimootnoshenij gosudarstva i religioznych ob"edinenij // Gosudarstvo i cerkov: konstitucionno-pravovye i bogoslovskie problemy : materialy kruglogo stola / koll. avt. — M. : Izd-vo RGTEU, 2009.
4. Kozlova E. I., Kutafin O. E. Konstitucionnoe pravo Rossii : uchebnik. — 5-e izd. pererab. i dop. — M. : Progress, 2014.
5. Osavelyuk A. M. Hristianskaya etika i svetskoe pravo // Russkij mir — 2011 : sb. statej. — M. : Magistr: Infra-M, 2011. — S. 241—252.
6. Osavelyuk A. M. Nevernoe opredelenie ponyatiya svetskogo gosudarstva — ugroza bezopasnosti gosudarstva na postsovetskom prostranstve? // Bezopasnost postsovetskogo prostranstva: novye vyzovy i ugrozy. — Lyublin-Moskva, 2014. — S. 47—54.
7. Osavelyuk A. M. Cerkov i gosudarstvo : monografiya. — M. : Prospekt, 2019. — 432 s.

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.043-054

Н. Е. Таева*

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации: эволюция юридических свойств

Аннотация. В статье на основе анализа законодательства, практики Конституционного Суда РФ, а также практики принятия законов о поправках к Конституции РФ показан процесс эволюции юридических свойств этого закона. Исследуются такие юридические свойства Закона РФ о поправке к Конституции РФ, как юридическая сила, предмет правового регулирования, порядок принятия, вступления в силу. Автор полагает, что изменение этих юридических свойств оказывает влияние на юридические свойства Конституции РФ, прежде всего на ее стабильность. Особое внимание в статье уделено Закону РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». По мнению автора, в нем произошла очередная трансформация юридических свойств закона о поправке. Данная трансформация касается порядка вступления его в силу. Положения принятого в 2020 г. Закона РФ о поправке к Конституции РФ содержат как собственно нормы, вносящие изменения в конституционный текст, так и нормы, не предназначенные для включения в текст Конституции РФ, имеющие технический и переходный характер. В связи с этим автор анализирует вопрос: могут ли самим законом о поправке устанавливаться иные, дополнительные условия его вступления в силу, помимо тех, что предусмотрены федеральным законодательством.

Ключевые слова: закон; конституция; поправки к Конституции; право; Конституционный Суд РФ; Закон РФ о поправке к Конституции РФ; юридические свойства; законодатель; законодательный процесс; нормы; юридическая сила; российская правовая система.

Для цитирования: Таева Н. Е. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации: эволюция юридических свойств // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 43—54. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.043-054.

© Таева Н. Е., 2020

* Таева Наталья Евгеньевна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
msal_kpr@mail.ru

The Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation: Evolution of Legal Properties

Natalya E. Taeva, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
msal_kpr@mail.ru

Abstract. The paper, on the basis of the analysis of legislation, the RF Constitutional Court jurisprudence, as well as practice of law-making on amendments to the Constitution of the Russian Federation, describes the process of evolution of legal properties of the law under consideration. The paper investigates such legal properties of the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation as legal force, the subject of the legal regulation, the procedure for adoption and entry into force. The author believes that any change of these legal properties has an impact on the legal properties of the Constitution of the Russian Federation, and primarily on its stability. The paper draws special attention to the Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation as of MArch 14, 2020, No. 1-FKZ "On improvement of regulation of certain issues of organization and functioning of public power." According to the author, there was another transformation of the legal properties of the Law on Amendment. This transformation concerns the order of its entry into force. Provisions of the Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution adopted in 2020 contain both norms that amend the constitutional text and norms not intended for inclusion in the text of the Constitution of the Russian Federation that are technical and transitional in nature. In this regard, the author deals with the question whether the Law on Amendment itself may establish additional conditions for its entry into force other than those provided for by the federal legislation.

Keywords: law; constitution; amendments to the Constitution; law; Constitutional Court of the Russian Federation; Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation; legal properties; legislator; legislative process; norms; legal force; Russian legal system.

Cite as: Taeva NE. Zakon Rossiyskoy Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii: evolyutsiya yuridicheskikh svoystv [The Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation: Evolution of Legal Properties]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law]. 2020;15(8):43—54. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.043-054. (In Russ., abstract in Eng.)

Вот уже более 20 лет нам известен такой вид закона федерального уровня, как Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Настоящая статья представляет собой попытку на основе анализа законодательства и практики Конституционного Суда РФ проследить процесс эволюции его юридических свойств, которые претерпели весьма существенные изменения за время существования данного вида законов в российской правовой системе. При этом оговоримся, что под юридическими свойствами в настоящей статье мы будем понимать те качества этого закона, которые позволяют нам отличать его от

иных законов федерального уровня по таким показателям, как юридическая сила, предмет правового регулирования, порядок принятия, вступления в силу.

Важность данного вопроса заключается в следующем. Прежде всего в статье мы рассмотрим, от какого субъекта исходит придание тех или иных юридических свойств закону о поправке. Также важен еще один аспект. Ученые давно говорят о «преобразовании» Конституции РФ через обычное, текущее законодательство, практику органа конституционного контроля¹. В данном случае речь, безусловно, идет о содержательном развитии Конституции

¹ *Эллинек Г.* Конституции, их изменения и преобразования / пер. с нем. Б. А. Кистяковского. СПб., 1907. С. 5; *Аничкин Е. С.* Преобразование Конституции Российской Федерации (к вопросу о дискуссии вокруг одной

(без изменения текста Основного закона)². Закон РФ о поправке к Конституции РФ имеет такую особенность, как временный характер его регулирующего воздействия, которое прекращается с внесением поправки в Конституцию³. Иначе говоря, после вступления в силу он фактически становится Конституцией. При этом можно утверждать, что он меняет не только содержание Основного закона, но и влияет на его юридические свойства. Трансформация юридических свойств закона о поправке — это фактически трансформация юридических свойств Конституции РФ.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (далее — Закон о поправке), вошел в российское право благодаря практике Конституционного Суда РФ, а именно его постановлению от 31.10.1995 № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации». Система нормативных актов федерального уровня до этого включала в себя только федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации, а также действующие законы РСФСР и СССР, принятые до вступления Конституции РФ в силу. Правовое регулирование порядка внесения поправок в Конституцию РФ содержалось лишь в ст. 136 Конституции РФ, формулировка которой содержала неопределенность относительно формы и

порядка принятия нормативного акта, которым должны вноситься поправки в текст Основного закона.

Эта неопределенность и последовавший в связи с ней запрос Государственной Думы в Конституционный Суд РФ о толковании ст. 136 явились, соответственно, основанием и поводом для рассмотрения данного дела. В своем решении⁴ Конституционный Суд РФ установил наличие особых юридических свойств у нормативного акта, которым должны вноситься поправки к Конституции РФ. Эти особые юридические свойства отличают его от свойств и федерального закона, и федерального конституционного закона, что позволило Суду сделать вывод о том, что ст. 136 Конституции РФ может быть реализована «только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус».

К таким особым юридическим свойствам Суд справедливо отнес прежде всего особый порядок принятия поправок к Конституции РФ. Этот порядок включает особый круг субъектов, имеющих право вносить предложения о поправках⁵. Очевидно, что этот круг субъектов несколько уже, чем предусмотренный ст. 104 для принятия федеральных конституционных и федеральных законов. В системном единстве со ст. 134 необходимо рассматривать и ч. 3 ст. 92 Конституции РФ, в соответствии с которой исполняющий

правовой категории // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 22 ; *Митюков М. А.* О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105—112 ; *Невинский В. В.* Преобразование Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчеев. Новосибирск : Изд-во НГУ, 2005. С. 8—18 ; *Таева Н. Е.* Некоторые проблемы преобразования Конституции Российской Федерации // Сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации «Современный российский конституционализм: проблема теории и практики» / отв. ред. С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. М., 2008. с. 253—264.

² *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2013. С. 51—52.

³ *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 82.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

⁵ Б. С. Эбзеев пишет, что в данном случае речь идет не просто о законодательной инициативе, а именно о предложениях о поправках и пересмотре Конституции (*Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2013. С. 56).

обязанности Президента РФ не может вносить предложения о поправках к Конституции РФ.

Стоит подчеркнуть, что по ст. 134 инициатором поправок может выступать Государственная Дума Федерального Собрания РФ как коллегиальный орган, по сути, вносящий поправки «сам в себя», чего не предусматривает Конституция РФ применительно к обычному законодательному процессу. По мнению С. А. Зенкина, вполне допустимо, что авторы Конституции предполагали внесение проекта поправок как в Государственную Думу, так и в Совет Федерации. Регламент Совета Федерации первого созыва, принятый в 1994 г. (гл. 12), исходил из такой возможности⁶. Порядок принятия поправок отличается еще и тем, что они, согласно ст. 136 Конституции РФ, вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации.

Помимо отличия в процедуре принятия, Конституционный Суд РФ говорит еще о двух важных юридических свойствах, отличающих правовой акт о поправках от федеральных конституционных и федеральных законов — это предмет правового регулирования и юридическая сила. По предмету правового регулирования поправки принимаются, как и федеральные конституционные законы, только по предметам ведения Российской Федерации. В то же время, согласно ст. 108 Конституции РФ, федеральные конституционные законы принимаются только по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ, а поправки в Конституцию РФ не входят в данный круг вопросов.

По юридической силе федеральные конституционные законы и федеральные законы не могут противоречить Конституции РФ, изменять ее положения. В то же время поправки по своей сущности — это изменение положений Конституции РФ. И хотя Конституционный Суд РФ в данном постановлении не соотнес по юридической силе

закон о поправке, федеральный конституционный закон и федеральный закон, становится очевидным, что юридическая сила закона о поправке выше, чем федерального конституционного закона, поскольку фактически речь идет о нормах Конституции РФ. Как пишет Ж. И. Овсепян, закон о поправке равен по силе самой Конституции⁷.

Таким образом, абстрактно сформулированная норма ст. 136 Конституции РФ, из которой фактически нельзя сделать никаких выводов относительно особенностей Закона о поправке (кроме того, что процедура его принятия отличается необходимостью одобрения законодательными органами субъектов Российской Федерации) привела к тому, что первым субъектом, четко выделившим особые юридические свойства нормативного акта, которым вносится поправка в Конституцию РФ, стал Конституционный Суд РФ. На основе системного толкования конституционных норм, в постановлении от 1995 г. Конституционный Суд РФ выделил следующие особые юридические свойства нормативного акта, которым должны вноситься поправки в Конституцию РФ: 1) особый порядок принятия; 2) особая юридическая сила; 3) особый предмет правового регулирования.

В развитие данного решения Конституционного Суда РФ законодатель в 1998 г. урегулировал процедуру принятия поправок к Конституции РФ. Был принят Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»⁸ (далее — Закон 1998 г.). В статье 2 Закона 1998 г. прямо была закреплена юридическая форма внесения поправок в гл. 3—8 Конституции РФ — закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Полностью восприняв и инкорпорировав правовые позиции Конституционного Суда РФ в данный Федеральный закон, законодатель развивает и дополняет юридиче-

⁶ Зенкин С. А. Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // *Lex russica*. 2018. № 11.

⁷ Овсепян Ж. И. Теория федерального закона (обыкновенные, или простые, ординарные федеральные законы) как источника права в России в период глобализации // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 11. С. 64—74.

⁸ СЗ РФ. 1998. Ст. 1146.

ские свойства Закона о поправке. В частности устанавливает:

- 1) поправка понимается как исключение, дополнение либо новая редакция текста гл. 3—8, что исключает внесение Законом о поправке изменений в преамбулу, заключительные и переходные положения Конституции РФ, а также исключает и возможность полного «изъятия» из Основного закона одной из названных глав либо дополнение его новой главой;
- 2) одним законом о поправке могут вноситься только взаимосвязанные изменения текста Конституции РФ, и при этом наименование Закона о поправке должно отражать суть этой поправки;
- 3) законодатель отнес проект закона о поправке к числу подлежащих обязательному рассмотрению в Совете Федерации (ст. 6 ч. 1 Закона 1998 г.);
- 4) в случае отклонения законопроекта Советом Федерации процедура преодоления такого отклонения Государственной Думой не предусмотрена;
- 5) процедура опубликования закона о поправке включает несколько этапов. На первом — закон о поправке публикуется для всеобщего сведения Председателем Совета Федерации после одобрения данного закона палатами Федерального Собрания (ст. 7 Закона 1998 г.). Второй этап — официальное опубликование (обнародование) закона о поправке Президентом РФ (ст. 12 Закона 1998 г.). Е. В. Тарибо называет еще и третье по счету опубликование — это обязанность Президента РФ официально опубликовать текст измененной Конституции РФ в месячный срок со дня вступления в силу закона о поправке (ст. 14 Закона 1998 г.)⁹;
- 6) установлен и преклюзивный срок для рассмотрения закона о поправке в законода-

тельных (представительных) органах власти субъектов РФ — не позднее одного года со дня его принятия палатами Федерального Собрания РФ;

- 7) особым юридическим свойством является запрет повторного внесения в Государственную Думу предложения о данной поправке в течение 1 года со дня установления Советом Федерации результатов рассмотрения поправки в законодательных органах субъектов РФ, принятия соответствующего постановления Советом Федерации. Подобным свойством не обладают ни федеральные конституционные законы, ни федеральные законы;
- 8) отличительным юридическим свойством закона о поправке является и особый порядок вступления его в силу. Согласно ст. 13 Закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», данный закон по общему правилу (если иное не установлено самим законом), вступает в силу со дня его официального опубликования. Как известно, для федеральных конституционных законов и федеральных законов общим правилом вступления их в силу является истечение 10 дней после дня официального опубликования их полного текста¹⁰. По вопросу о вступлении в силу в науке имеется позиция, согласно которой закон о поправке по буквальному смыслу ст. 136 Конституции РФ вступает в силу после его одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации, что юридически оформляется в постановлении Совета Федерации, устанавливающего результаты такого одобрения (ст. 11 Закона 1998 г.). То есть высказывается идея, что поправки вступают в силу до того, как собственно закон о поправке подписывается и обнародуется Президентом РФ¹¹.

⁹ Тарибо Е. В. Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта : монография. М. : Норма, 2018. 256 с.

¹⁰ Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Ст. 6 // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

¹¹ Тарибо Е. В. Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта : монография. М. : Норма, 2018. 256 с. ; Евдокимов В. Б., Тухватуллин Т. А. Некоторые проблемы внесения поправок

К таким выводам можно прийти и из анализа постановления Конституционного Суда РФ о толковании ст. 136 Конституции РФ. В пункте 3 резолютивной части Суд указал, что «вступивший в силу после одобрения необходимым числом законодательных органов субъектов Российской Федерации закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию». Буквальное прочтение этого положения говорит о том, что Суд моментом вступления Закона о поправках в силу считает факт его одобрения законодательными органами субъектов РФ. Представляется, здесь следует согласиться с С. А. Зенкиным, что это является юридическим нонсенсом¹² и вполне возможно, что «в приведенной формулировке имеет место банальная опечатка (“вступивший”/“вступающий”»).

На практике для принятых до 2020 г. законов о поправке к Конституции РФ закреплялась формулировка, согласно которой они вступают в силу со дня официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей 2/3 субъектов Российской Федерации¹³.

В период до 2020 г. развитие (дополнение, изменение, эволюция) юридических свойств закона РФ о поправке к Конституции РФ имело место:

- в законодательстве субъектов Российской Федерации;
- в практике Конституционного Суда РФ;
- в практике принятия законов о поправке к Конституции РФ.

Кратко рассмотрим эти траектории развития.

1. Правотворчество субъектов Российской Федерации

Согласно п. «а» ст. 71 Конституции РФ изменение Конституции Российской Федерации находится исключительно в федеральном ведении. Ответ на вопрос о том, являются ли поправки к Конституции РФ вопросом ведения Российской Федерации либо это вопрос совместного ведения, не столь очевиден. Участие в этой процедуре законодательных органов субъектов РФ вызвало к жизни позиции ученых, считающих, что это вопрос совместного ведения.

Так, по мнению И. А. Умновой, если поправки к Конституции РФ требуют одобрения не менее чем 2/3 органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, то они уже не могут рассматриваться как принимаемые только по предметам исключительного ведения Федерации¹⁴. Вопросы совместного ведения предполагают, что данная сфера общественных отношений может регулироваться как законами федерального уровня, так и законами субъектов РФ. Согласно ст. 9 Закона 1998 г. законодательный (представительный) орган субъекта РФ самостоятельно определяет порядок рассмотрения закона о поправке. Из этой формулировки становится очевидным, что речь идет об акте законодательного органа субъекта РФ (как правило, это регламенты), а не о законе субъекта, что и снимает проблему отнесения поправок к вопросам совместного ведения. Вместе с тем есть ряд субъектов РФ, которые урегулировали данную процедуру на законодательном уровне (Приморский край,

в Конституцию Российской Федерации (теория и практика) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 18.

¹² Зенкин С. А. Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // Lex russica. 2018. № 11. С. 40—62.

¹³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы». Ст. 2; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации». Ст. 2; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Ст. 2; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». Ст. 2.

¹⁴ Умнова И. А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. 1999. № 11.

Хабаровский край), придав ей тем самым в нарушение ст. 71 Конституции РФ новое свойство — предмета совместного ведения.

2. Практика Конституционного Суда РФ

Юридические свойства закона о поправке получили дальнейшее развитие в практике Конституционного Суда РФ, связанной с запросами о проверке таких законов на соответствие Конституции РФ. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁵ (далее — Закон о Конституционном Суде РФ) объектом проверки на соответствие Конституции РФ в порядке абстрактного нормоконтроля могут быть федеральные законы (п. «а» ч. 1 ст. 3), а по жалобам граждан (конкретный нормоконтроль) возможна проверка законов, примененных в конкретном деле (ч. 3 ст. 3). При этом Конституционный Суд РФ под федеральными законами понимает законы федерального уровня.

Однако Суд, однозначно признавая в качестве объекта конституционного контроля федеральные конституционные законы и федеральные законы, дважды отказывал в проверке на конституционность закона РФ о поправке к Конституции РФ. Впервые Конституционный Суд РФ отказал в принятии к рассмотрению обращения общественной благотворительной организации «Филантропический клуб “Ессей”» о проверке Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» на том основании, что фактически от Суда требуется проверка конституционности положений Кон-

ституции РФ, поскольку вступивший в силу закон о поправке становится частью Конституции¹⁶. Итак, Суд называет такое новое свойство: закон о поправке, вступив в силу, фактически становится Конституцией.

Для понимания эволюции юридических свойств Закона о поправке особое значение имеет дело по запросу группы депутатов Государственной Думы, оспаривавших конституционность ряда положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»¹⁷. По сути, Конституционный Суд РФ в данном деле признал, что в законе о поправке могут содержаться не только нормы, вносящие поправки в Конституцию РФ, но и нормы, которые не предназначены для включения в текст Конституции РФ. Это так называемые положения переходного характера, и они, по мнению Суда, безусловно, могут являться объектом конституционного контроля. В той части закона о поправке, где предусматривается новая редакция текста Конституции РФ, данный закон с момента вступления его в силу утрачивает самостоятельное юридическое значение; становится неотъемлемой частью Конституции. Поэтому вступивший в силу закон о поправке не может проверяться на соответствие Конституции РФ. При этом следует согласиться с А. А. Троицкой, что термин «утрата самостоятельного юридического значения» не обладает определенностью и вызывает ряд вопросов — имеет ли Суд в виду, что закон о поправке просто перестает существовать после перенесения норм, предусмотренных им, в Конституцию и поэтому Суду здесь просто нечего проверять? Можно ли

¹⁵ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 № 922-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения общественной благотворительной организации “Филантропический клуб “Ессей”” об отмене внесенных в Конституцию Российской Федерации поправок» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2014 № 1567-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. II). Ст. 4397.

говорить, что закон о поправке утрачивает юридическую силу?¹⁸

В то же время в данном деле Суд выводит еще одно юридическое свойство закона о поправке. По мнению Суда, данный закон не может противоречить положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ (как по содержанию, так и по порядку принятия). Следовательно, проверка его на соответствие Конституции РФ возможна, но при наличии двух условий: 1) такое полномочие Конституционного Суда должно быть закреплено в Конституции РФ и в Законе о Конституционном Суде РФ; 2) проверка возможна только до его вступления в силу, т.е. до того момента, пока его положения не будут инкорпорированы в Конституцию РФ, не станут их составной частью.

3. Практика принятия законов о поправке к Конституции РФ

Благодаря практике принятия таких законов, их юридические свойства вновь претерпели ряд трансформаций. Во-первых, чисто технически все принятые законы о поправке обозначаются не специальной аббревиатурой, а как ФКЗ¹⁹, что, конечно же, не меняет их юридических свойств по существу и не приравнивает их к федеральным конституционным законам, но тем не менее внешне демонстрирует трудность для законодателя в понимании их места в системе нормативных правовых актов Российской Федерации. Ну а для «непосвященных читателей» (для граждан, не имеющих юридического образования, которым в первую очередь и адресован любой закон) так и вовсе несет путаницу и непонимание.

Во-вторых, В. Е. Чиркин указывает, что «в России текст поправки, принятый парламентом, публикуется как “закон о поправке”, содержит в названии эти слова. В тексте указано, что это уже закон, он принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации»²⁰. Но не исключе-

на ситуация, пишет ученый, что закон не будет одобрен законодательными органами субъектов РФ. Поэтому термин «закон» на первом этапе опубликования, с точки зрения В. Е. Чиркина, недопустим.

В-третьих, Закон 1998 г. предусматривает принятие одним законом о поправке только взаимосвязанных поправок. На практике такая взаимосвязь не всегда прослеживается. Причем такая взаимосвязь не обосновывалась и в пояснительных записках. Так, например, при принятии Закона о поправке, которым менялся срок полномочий Президента РФ и депутатов Государственной Думы, в пояснительной записке прозвучало, что такое увеличение сроков «позволит не только определить направления дальнейшего развития страны и начать осуществление намеченных целей, но и во многом реализовать задуманное в течение одного срока полномочий», что это повышает ответственность данных органов власти, обеспечивает стабильность и сменяемость власти²¹.

Собственно говоря, с таких позиций обосновать взаимосвязь любых норм Конституции не составляет труда, поскольку все они находятся в неразрывном единстве. Текст пояснительной записки к проекту Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» не создает даже видимости взаимосвязи вносимых поправок.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» официально опубликован и вступил в силу. На примере этого Закона мы наблюдаем дальнейшую и весьма существенную трансформацию его юридических свойств, которую ему придал законодатель по инициативе, высказанной

¹⁸ Троицкая А. А. Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 96—115.

¹⁹ Чиркин В. Е. Верна ли терминология о принятии поправок к Конституции Российской Федерации? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 3—7.

²⁰ Чиркин В. Е. Указ. соч.

²¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 124578-5 «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс».

главой государства. Во-первых, в процедуру вступления Закона о поправке в силу включен новый институт народовластия — общероссийское голосование. Во-вторых, предусмотрено «трехступенчатое», «трехэтапное» вступление его норм в силу. На первом этапе Закон о поправке вступает в силу со дня его официального опубликования, кроме ст. 1 и 2 этого Закона. Надо отметить, что Закон состоит всего из трех статей. Таким образом, на первом этапе вступает в силу статья 3 Закона. После его вступления в силу Президент РФ обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке *содержания не вступивших в силу* ст. 1 и 2 на соответствие нормам гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ, а также о соответствии Конституции Российской Федерации *порядка* вступления в силу ст. 1 данного Закона.

На втором этапе вступает в силу статья 2 Закона о поправке, предусматривающая проведение общероссийского голосования. Условием вступления ее в силу является заключение Конституционного Суда РФ о соответствии положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного Закона и о соответствии Конституции Российской Федерации *порядка* вступления в силу ст. 1 Закона о поправке.

На третьем этапе вступает в силу статья 1, содержащая собственно текст поправок к Конституции РФ. Условием ее вступления в силу является одобрение в ходе общероссийского голосования. Поправки к Конституции Российской Федерации, предусмотренные ст. 1 данного Закона, считаются одобренными, если за них проголосовало более 1/2 граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании.

Такой порядок вступления в силу появился в законопроекте не сразу. Но уже на первом чтении в Государственной Думе, проходившем 23.01.2020, председатель Комитета Государ-

ственной Думы по государственному строительству и законодательству П. В. Крашенинников заметил, что при подготовке текста законопроекта выявились процедурные проблемы, которые, скорее всего, приведут к совершенствованию Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу...» с учетом вновь сложившейся конституционной практики²². Текст ст. 3 Закона о поправке к Конституции РФ, устанавливающий многоступенчатый порядок его вступления в силу, был внесен 04.03.2020 Президентом РФ в ответственный Комитет на этапе между первым и вторым чтением, когда задачей Комитета было аккумулирование поступавших поправок. Рассмотрев этот текст на своем заседании, Комитет принял решение дополнить Закон статьей 3²³ и далее в таблице поправок рекомендовал поправку к принятию²⁴.

Закрепляя такое темпоральное регулирование, законодатель в полной мере воспринял позицию Конституционного Суда РФ, выраженную им в определении от 17.07.2014 № 1567-О и проанализированную нами выше. Это идея о том, что в законе о поправке могут содержаться как собственно нормы, вносящие изменения в конституционный текст, так и нормы, не предназначенные для включения в текст Конституции РФ. Они имеют технический характер, переходный характер, и в данном случае регулируют порядок вступления Закона о поправке в силу. Получается, что вступила в силу сначала форма, а потом ее внутренне наполнение, содержание. Также воплощение в жизнь получила позиция Суда о том, что по отношению к закону о поправке допустим лишь предварительный конституционный контроль.

Поэтому последовавший за принятием данного акта запрос Президента РФ в Конституционный Суд РФ касался не всего Закона о поправке, а его положений, не вступивших в законную силу²⁵. Не вдаваясь в подробности юридическо-

²² Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ, первое чтение Закона о поправке к Конституции РФ // URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5381/> (дата обращения: 05.04.2020).

²³ URL: http://komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/21610970 (дата обращения: 05.04.2020).

²⁴ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 05.04.2020).

²⁵ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации

го анализа собственно предлагаемых поправок, остановимся лишь на юридических свойствах данного Закона. Применительно к ним в Конституционном Суде РФ вопрос был поставлен следующим образом: «Могут ли устанавливаться самим Законом о поправке иные дополнительные условия его вступления в силу, кроме одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, и могут ли изменения в Конституцию Российской Федерации вступать в силу при условии их одобрения на общероссийском голосовании, как это предусматривается статьей 3 Закона о поправке?»²⁶

В своем заключении от 16.03.2020 № 1-3 Конституционный Суд РФ ушел от прямого ответа на этот вопрос, указав, что не оценивает согласованность таких темпоральных норм с положениями Закона 1998 г., при том что нормы о вступлении Закона о поправке могли бы быть соотнесены им с положениями ст. 136 Конституции РФ. Попутно Суд отметил, что нормы Закона о поправке о порядке его вступления в силу в любом случае имеют приоритет перед Законом 1998 г. «как содержащиеся в специальном и более новом правовом акте, притом обладающем большей юридической силой». Позиция Суда здесь весьма уязвима. Представляется, что Закон 1998 г. и Закон о поправке не могут рассматриваться как общий и специальный. Нельзя устанавливать и их соотношение по юридической силе, по времени

принятия (принятый позднее или принятый ранее), поскольку такое сравнение допустимо по отношению к актам, имеющим один предмет правового регулирования либо принятых одним органом.

В то же время позиция Суда сводит на нет необходимость Закона 1998 г., поскольку, по логике Суда, любой закон о поправке как имеющий большую юридическую силу, принятый позднее, являющийся специальным, может установить иное правовое регулирование порядка принятия поправки. Также в данном решении Конституционный Суд РФ признал право законодателя установить частью процедуры принятия поправок к Конституции РФ общероссийское голосование, прямо не предусмотренное действующим правовым регулированием.

Собственно, можно возразить и сказать, что в данной ситуации мы имеем дело не с новыми юридическими свойствами закона о поправке, а с законом, принятым для решения конкретной практической задачи, законом *ad hoc*. Вместе с тем вполне возможно, что однажды введенная практика такого правового регулирования станет уже не исключением, а правилом. И именно в этом и будут заключаться особые юридические свойства закона о поправке; в том, что его принятие будет обусловлено решением особой задачи в каждом конкретном случае, требующей правового регулирования *ad hoc*. В свою очередь, Конституция РФ утрачивает такое свойство, как стабильность.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аничкин Е. С. Преобразование Конституции Российской Федерации (к вопросу о дискуссии вокруг одной правовой категории) // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 22.
2. Евдокимов В. Б., Тухватуллин Т. А. Некоторые проблемы внесения поправок в Конституцию Российской Федерации (теория и практика) // Государственная власть и местное самоуправление. — 2014. — № 4.

о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

²⁶ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3.

3. *Еллинек Г.* Конституции, их изменения и преобразования / пер. с нем. Б. А. Кистяковского. — СПб., 1907.
4. *Зенкин С. А.* Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // *Lex russica.* — 2018. — № 11.
5. *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. — М., 2002.
6. *Митюков М. А.* О преобразовании Конституции Российской Федерации // *Право и власть.* — 2001. — № 1.
7. *Невинский В. В.* Преобразование Конституции Российской Федерации: понятие, способы, пределы // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчев. — Новосибирск : Изд-во НГУ, 2005.
8. *Овсепян Ж. И.* Теория федерального закона (обыкновенные, или простые, ординарные федеральные законы) как источника права в России в период глобализации // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 11.
9. *Таева Н. Е.* Некоторые проблемы преобразования Конституции Российской Федерации // Современный российский конституционализм: проблема теории и практики : сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции РФ / отв. ред. С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. — М., 2008.
10. *Тарибо Е. В.* Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта : монография. — М. : Норма, 2018.
11. *Троицкая А. А.* Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 2.
12. *Умнова И. А.* Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. — 1999. — № 11.
13. *Чиркин В. Е.* Верна ли терминология о принятии поправок к Конституции Российской Федерации? // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 2.
14. *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. — М., 2013.

Материал поступил в редакцию 5 апреля 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Anichkin E. S. Preobrazovanie Konstitucii Rossijskoj Federacii (k voprosu o diskussii vokrug odnoj pravovoj kategorii) // *Konstitucionnoe i municipalnoe pravo.* — 2008. — № 22.
2. Evdokimov V. B., Tuhvatullin T. A. Nekotorye problemy vneseniya popravok v Konstituciyu Rossijskoj Federacii (teoriya i praktika) // *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie.* — 2014. — № 4.
3. Ellinek G. Konstitucii, ih izmeneniya i preobrazovaniya / per. s nem. B. A. Kistyakovskogo. — SPb., 1907.
4. Zenkin S. A. Modernizaciya Konstitucii Rossijskoj Federacii: normativnaya model i praktika // *Lex russica.* — 2018. — № 11.
5. Kutafin O. E. Istochniki konstitucionnogo prava Rossijskoj Federacii. — M., 2002.
6. Mityukov M. A. O preobrazovanii Konstitucii Rossijskoj Federacii // *Pravo i vlast.* — 2001. — № 1.
7. Nevinskij V. V. Preobrazovanie Konstitucii Rossijskoj Federacii: ponyatie, sposoby, predely // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : сб. статей / отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчев. — Новосибирск : Изд-во НГУ, 2005.
8. Ovsepyan Zh. I. Teoriya federalnogo zakona (obyknovennyye, ili prostyye, ordinarnyye federalnyye zakony) kak istochnika prava v Rossii v period globalizacii // *Konstitucionnoe i municipalnoe pravo.* — 2015. — № 11.

9. Taeva N. E. Nekotorye problemy preobrazovaniya Konstitucii Rossijskoj Federacii // *Sovremennyj rossijskij konstitucionalizm: problema teorii i praktiki* : sbornik trudov kafedry konstitucionnogo i municipalnogo prava Rossii, posvyashchennyj 15-letiyu Konstitucii RF / otv. red. S. V. Narutto, E. S. Shugrina. — M., 2008.
10. Taribo E. V. Sudebnyj konstitucionnyj normokontrol: osmyslenie rossijskogo opyta : monografiya. — M. : Norma, 2018.
11. Troickaya A. A. Rossijskij Konstitucionnyj Sud i proverka popravok k Konstitucii: kak raspahnut priotkrytuyu dver // *Sravnitelnoe konstitucionnoe obozrenie*. — 2016. — № 2.
12. Umnova I. A. Sovmestnoe vedenie Rossijskoj Federacii i ee sub"ektov kak predmet konstitucionnogo regulirovaniya // *Zhurnal rossijskogo prava*. — 1999. — № 11.
13. Chirkin V. E. Verna li terminologiya o prinyatii popravok k Konstitucii Rossijskoj Federacii? // *Konstitucionnoe i municipalnoe pravo*. — 2018. — № 2.
14. Ebzeev B. S. Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitucionnom stroe Rossijskoj Federacii. — M., 2013.

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.055-065

Б. А. Збарацкий*

Участие судов в законотворчестве: критический анализ теории и практики законодательной инициативы

Аннотация. В статье исследуется реализация права законодательной инициативы высшими судебными органами России — Верховным Судом РФ и Конституционным Судом РФ. Рассматриваются конкретные законодательные инициативы высших судебных органов. Приводятся примеры вторжения судебной власти в сферу деятельности других ветвей власти. Выявляется необходимость дополнительной доктринальной проработки законопроектов в Верховном Суде РФ. Анализируются причины активного неприменения Конституционным Судом РФ права законодательной инициативы, в частности: участие в политике, принцип «никто не может быть судьей в собственном деле», умаление авторитета, мнение судей, использование правовых позиций, сложность механизма. Приводится аргумент об опосредованном участии Конституционного Суда РФ в политической деятельности. Делается вывод о необходимости применения структурно-системного метода научного познания при исследовании причин неиспользования института законодательной инициативы Конституционным Судом РФ. Обосновывается необходимость применения права законодательной инициативы Конституционным Судом РФ в исключительных случаях, при невозможности использования иных форм участия в законотворчестве.

Ключевые слова: судебная власть; Верховный Суд Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации; органы судебной власти; законодательная инициатива; законотворчество; законопроект; разделение властей; судопроизводство; правовые позиции.

Для цитирования: Збарацкий Б. А. Участие судов в законотворчестве: критический анализ теории и практики законодательной инициативы // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 55—65. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.055-065.

Courts' Participation in Lawmaking: Critical Analysis of the Theory and Practice of Legislative Initiative

Bogdan A. Zbaratskiy, Postgraduate Student, Department of Constitutional and Municipal Law;
Expert of the Department of Scientific and Legal Consulting, Research Institute, Kutafin Moscow
State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
bzbar@mail.ru

Abstract. The paper explores the implementation of the power to initiate legislation by the highest judicial bodies of Russia—the Supreme Court of the Russian Federation and the Constitutional Court of the Russian Federation.

© Збарацкий Б. А., 2020

* Збарацкий Богдан Анатольевич, аспирант кафедры конституционного и муниципального права, эксперт отдела научно-правового консалтинга Научно-исследовательского института Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
bzbar@mail.ru

The author focuses on specific legislative initiatives of the higher judiciary and provides examples of judicial intrusion into the field of activities of other branches of power. The author highlights the need for additional doctrinal elaboration of draft laws initiated on behalf of the Supreme Court of the Russian Federation. The paper analyzes the reasons for the non-application of the power to initiate legislation by the Constitutional Court of the Russian Federation, in particular: involvement in political life, the principle “nobody can be a judge in their own case,” authority impairment, judges’ opinion, the use of legal standings, complexity of the mechanisms. The author argues that the RF Constitutional Court participation in political activities is mediated. The conclusion is made about the necessity of using the structural-system method of scientific cognition in the study of the reasons for non-application of the institute of legislative initiative. The author substantiates the necessity for the Constitutional Court of the Russian Federation to apply the power to initiate legislation in exceptional cases, in cases of impossibility of using other forms of participation in law-making.

Keywords: judicial power; Supreme Court of the Russian Federation; Constitutional Court of the Russian Federation; judicial authorities; legislative initiative; lawmaking; draft law; separation of powers; judicial proceedings; legal standings.

Cite as: Zbaratskiy BA. uchastie sudov v zakonotvorchestve: kriticheskiy analiz teorii i praktiki zakonodatelnoy initsiativy [Courts’ Participation in Lawmaking: Critical Analysis of the Theory and Practice of Legislative Initiative]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law]. 2020;15(8):55—65. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.055-065. (In Russ., abstract in Eng.)

Законотворческий процесс выступает связующим звеном между всеми ветвями власти. Дискреционным правомочием принятия закона обладает Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, однако разработать проект закона, внести его, подписать и обнародовать, а в определенных случаях обязать изменить его могут различные органы публичной власти, строго определенные Конституцией Российской Федерации.

В юридической науке отсутствует единое мнение о содержании и количестве стадий законотворческого процесса¹. Автор в настоящей работе придерживается широкого понимания содержания законотворческого процесса, выходящего за пределы стадий законодательного процесса².

Статьи 10 и 11 Конституции РФ³ закрепляют основу разделения властей и перечень органов,

осуществляющих государственную власть. В отличие от законодательной и исполнительной ветвей власти, органы судебной власти не конкретизированы, имеется лишь формулировка «суды Российской Федерации», которая означает, что любой федеральный суд осуществляет государственную власть. Конечно, объемы полномочий у судов различны, и, соответственно, высшие судебные органы, обладая ограниченным правом законодательной инициативы, пользуются им неодинаково.

Верховный Суд РФ наиболее активно применяет предоставленное ему право. Анализ материалов Системы обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество»⁴ показал, что Верховным Судом РФ внесено 167 законопроектов за период с 1994 г. по март 2020 г., содержащих нормы как процессуального, так

¹ См.: Виноградов Т. П. Разработка проектов законов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 46—47.

² См., например: Авакьян С. А. Конституционный лексикон : Государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2015. С. 306.

³ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁴ URL: https://sozd.duma.gov.ru/oz#data_source_tab_b (дата обращения: 09.04.2020).

и материального права⁵, большая часть из них относятся к двум отраслям законодательства — судоустройство и судопроизводство. Из этого правила имеются и исключения.

Например, проект федерального конституционного закона № 1114602-6 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Верховном Суде Российской Федерации”»⁶, в котором предлагается предоставить Верховному Суду РФ право осуществлять от имени Российской Федерации полномочия в сфере образования, выступив учредителем образовательной организации высшего образования, а также наделить председателя Верховного Суда РФ правом утверждения ректора образовательной организации высшего образования.

При этом, на взгляд автора, не учтен ряд практически значимых вопросов.

Во-первых, законодательство подвержено преобразованиям и в случае изменения наименования или статуса образовательной организации высшего образования или ее реорганизации возникнет необходимость внесения изменений в Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»⁷ (далее — Закон о Верховном Суде РФ).

Во-вторых, законодательством об образовании в Российской Федерации уже предусмотрена обязанность для учредителя образовательной организации утвердить руководителя образовательной организации после его избрания общим собранием и конференцией работников и обучающихся. Необходимость дублирования норм, регулирующих вопрос утверждения руководителя образовательной организации, в разных законах не обоснована.

В-третьих, сама формулировка в законопроекте «от имени Российской Федерации осуществляет полномочия в сфере образования» напрямую расходится с сущностью судебной власти

и функцией правосудия, являясь нарушением принципа разделения властей.

В пункте «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ установлено, что Правительство РФ обеспечивает проведение в России единой государственной политики в области образования, это конституционное положение нашло свое продолжение в ч. 4, 5 ст. 89 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁸, в силу которых государственное управление в сфере образования осуществляется федеральными органами исполнительной власти, а координация деятельности в сфере образования — соответствующими профильными органами исполнительной власти.

Таким образом, полномочия в сфере управления образованием осуществляются только органами исполнительной власти.

Между тем на основании ч. 1 ст. 21 Закона о Верховном Суде РФ Суд имеет право выступать учредителем федеральных государственных бюджетных учреждений, действие указанной нормы распространяется и на образовательные организации.

В-четвертых, пунктом 2 Указа Президента РФ № 528 от 11.05.1998 «О Российской академии правосудия»⁹ установлено, что образовательная организация действует на основании законодательства об образовании и устава.

Разрешение этого вопроса возможно в рамках устава образовательной организации. Верховный Суд РФ, являясь учредителем образовательной организации высшего образования, в ее уставе определяет положения, связанные с управлением такой организацией.

Вышеизложенное позволяет автору указать на необходимость дополнительной доктринальной проработки законопроектов, подлежащих внесению Верховным Судом РФ в порядке законодательной инициативы. Кроме того, пример иллюстрирует спорность тезиса ряда авторов о

⁵ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/280277-7>; <https://sozd.duma.gov.ru/bill/618625-7> (дата обращения: 09.04.2020).

⁶ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1114602-6> (дата обращения: 09.04.2020).

⁷ СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

⁸ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598.

⁹ СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 529.

том, что Верховный Суд РФ вносит только законопроекты, касающиеся исключительно вопросов судопроизводства¹⁰.

Возвращаясь к вопросу об осуществлении Конституционным Судом РФ законодательной инициативы, необходимо отметить, что в настоящий момент Конституционный Суд РФ не реализует свое право.

Названное выше следствие, как отмечается в юридической науке, обусловлено рядом причин, к которым относятся:

- абстрагирование от политики, чтобы не быть втянутым в политические процессы¹¹;
- исключение возможности рассмотрения вопроса о конституционности принятого по инициативе Конституционного Суда РФ закона, в том числе если законодатель внес коррективы или изменил концепцию закона (применение принципа «никто не может быть судьей в собственном деле»)¹²;
- недопустимость обстоятельств умаления авторитета Конституционного Суда РФ непременным принятием внесенного законопроекта или принятием, но с иной концепцией¹³;
- осознание действующим составом судей места Конституционного Суда РФ в системе

органов государственной власти Российской Федерации¹⁴;

- использование института правовых позиций, вырабатываемых в решениях Конституционного Суда РФ¹⁵;
- возможность влияния на законодательство с помощью своих правовых позиций, поскольку процесс реализации права законодательной инициативы является менее продуктивным и более трудоемким¹⁶.

В науке существуют и иные взгляды на возможные причины неиспользования принадлежащего Конституционному Суду РФ права законодательной инициативы, но все они так или иначе вытекают из вышеназванных.

В науке представлена позиция, в силу которой Конституционный Суд не реализует право законодательной инициативы только для того, чтобы не быть втянутым в политические процессы. С этим утверждением согласиться затруднительно.

По утверждению профессора С. А. Авакьяна, «Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права, то есть он стоит вне политики, не является и не может быть ни участником политических процессов, ни арбитром в политических спорах»¹⁷. Далее профессор указывает

¹⁰ См., например: *Айтов П. Б.* Право законодательной инициативы Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 5. С. 32—35.

¹¹ См., например: *Омаров С. М.* Конституционно-правовое регулирование взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 112—113 ; *Казанцев А. О.* Право законодательной инициативы Конституционного Суда РФ (в контексте принципа «никто не может быть судьей в собственном деле») // Lex russica. 2017. № 2 (123). С. 26—31.

¹² См., например: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России (1990—2001). М. : Городец-Издат, 2001. С. 228 ; *Парламентское право России : учебное пособие / под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой.* М. : Юристъ, 1999. С. 172.

¹³ *Авакьян С. А.* Федеральное Собрание — парламент России. М. : Рос. юрид. изд. дом, 1999. С. 286.

¹⁴ *Скворцов-Савельев И. А.* Правовое и организационное обеспечение реализации права законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации // Российский судья. 2008. № 9. С. 10—12.

¹⁵ *Барщевский М. Ю.* Кто сильнее всех на свете? // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 5. С. 30—31.

¹⁶ *Павлов А. Н.* Скрытые полномочия Конституционного Суда РФ и их влияние на состояние конституционной законности // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 3. С. 171—176.

¹⁷ *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2014. Т. 2. С. 743.

ет, что часть вопросов в пределах компетенции Суда имеют политическую составляющую, но сам Суд оценивает лишь правовые нормы, соответственно, принимаемые решения могут иметь политические последствия, но все это происходит благодаря «переплетению» политических и конституционно-правовых моментов¹⁸. Данная позиция представляется нам спорной в силу самой сущности политики¹⁹, а также полномочий, которыми обладает Конституционный Суд РФ.

Не следует также забывать о том, что в политическую власть входит и государственная власть²⁰, которую в соответствии с Конституцией России осуществляют в том числе суды Российской Федерации. По отношению к Конституционному Суду РФ можно определить, что право и политика — связанные и взаимозависимые процессы, пересекающиеся в случаях, напрямую предусмотренных законодательством. Так, на основании ч. 3 ст. 125 Конституции Конституционный Суд РФ рассматривает споры о компетенции между различными органами публичной власти²¹. В таком случае Суд, независимо от его желания, будет втянут в политические процессы. Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин, выступая перед Государственной Думой, отметил основные резервы совершенствования законодательства через призму практики Конституционного Суда РФ²², указанные направления развития законодательства также являются участием в политических процессах,

поскольку направляют вектор законодательного органа в ту или иную сторону.

Небольшой экскурс в историю вопроса позволяет автору напомнить о том, что на раннем этапе своего существования Конституционный Суд активно участвовал в политической деятельности²³.

В отношении права законодательной инициативы, принадлежащего Конституционному Суду РФ, следует отметить, что политические процессы не затрагиваются производством проектов законов, а внесение законопроектов само по себе не повлечет вторжения в политическую составляющую. Субъект права законодательной инициативы в последующем может не участвовать в продвижении законопроекта и влиянии на иных субъектов законотворчества в палатах законодательного органа. Это могут сделать сами представители законодательного органа, которые в конечном итоге обладают возможностью принять решение об отклонении, принятии либо изменении окончательного вида проекта закона.

Небесспорными выглядят мнения представителей юридической науки о самоограничении Конституционного Суда РФ в вопросе реализации права законодательной инициативы с учетом применения принципа «никто не может быть судьей в собственном деле».

В современной истории Конституционный Суд РФ дважды прибегал к институту законодательной инициативы: вносил проект Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»²⁴ едино-

¹⁸ Авакьян С. А. Конституционное право России. С. 743.

¹⁹ См., например: Политология : учебник для студентов вузов / под ред. В. К. Батурина. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана, 2012. С. 27—31.

²⁰ Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник для бакалавров. М. : Проспект, 2018. С. 529.

²¹ См., например: Нарутто С. В. Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации: проблемы регулирования и реализации // Lex russica. 2014. № 7 (96). С. 783—797.

²² URL: <https://video.duma.gov.ru/watch/?id=210181> (дата обращения: 07.04.2020).

²³ Заключение Конституционного Суда РФ от 21.09.1993 № 3-2 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 года “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” и обращение к гражданам России 21 сентября 1993 года» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 6.

²⁴ См. подробнее: Митюков М. А. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: правовые дискуссии при разработке и принятии (введение в тему) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 27—40.

лично и проект закона о внесении изменений в Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации»²⁵ совместно с другими высшими судебными органами. Применительно к указанным обстоятельствам представляется убедительной позиция А. А. Малюшина: «Конституционный Суд РФ неоднократно давал оценку конституционности норм “профильного” федерального конституционного закона, и традиционный принцип права “никто не может быть судьей в собственном деле” при этом не пострадал»²⁶.

Действительно, «профильный» Закон становился предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ более 190 раз²⁷, в том числе было принято одно постановление о конституционности нормы Закона²⁸.

На взгляд автора, невозможность нарушения вышеуказанного принципа обусловлена достаточно простыми обстоятельствами.

К судьям Конституционного Суда РФ предъявляются повышенные требования, это не просто юристы с необходимым стажем — это люди с безупречной репутацией, обладающие высокой квалификацией в области права. Особый порядок их назначения предопределяет возможность судей оценить разумно, объективно, непредвзято и справедливо конституционность вынесенного на рассмотрение закона, а принципы конституционного судопроизводства обеспечивают беспристрастность рассмотрения дела.

Стоит согласиться с профессором С. В. Нарутто, именующей Конституционный Суд РФ «суперсудом» и «судом над судами»²⁹.

Даже идеальный законопроект, внесенный в парламент, может быть подвержен изменению, и после его выхода в правовом поле будет иметь место совсем иной по содержанию нормативный правовой акт. Поскольку законодательством при указанных обстоятельствах занимаются различные субъекты, при рассмотрении Конституционным Судом РФ вопроса о конституционности такого закона не усматривается нарушения принципа «никто не может быть судьей в собственном деле».

Законодательный процесс представляет собой длительную (за редким исключением) по времени процедуру. Как известно, общественные отношения не стоят на месте, и конституционно-правовые отношения тому не исключение. С момента внесения законопроекта в Государственную Думу и до полного вступления закона в силу общественные отношения, являясь подвижным, «живым» механизмом, могут трансформироваться. Может сложиться ситуация, когда закон будет введен в действие, а общественные отношения изменятся по прошествии какого-либо времени, что также вызовет необходимость рассмотрения вопроса о проверке конституционности такого закона, независимо от субъекта, внесшего такой законопроект. Каким образом закон будет применяться на практике — может показать только практика, при этом может возникнуть ситуация, при которой правоприменительными органами закон будет толковаться и, соответственно, применяться неправильно, т.е. не в том смысле, ко-

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ, Пленума Верховного Суда РФ, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.04.1994 № П-1/5/11 «О внесении в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекта “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации ‘О статусе судей в Российской Федерации’”» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Малюшин А. А. Конституционно-судебное правотворчество в РФ: проблемы теории и практики. М. : Юрист, 2015. С. 89.

²⁷ Информация на основании материалов, размещенных на официальном сайте Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/extsearch.aspx> (дата обращения: 05.04.2020).

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 08.11.2012 № 25-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 79 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” в связи с жалобой открытого акционерного общества “Акционерная компания трубопроводного транспорта нефтепродуктов “Транснефтепродукт”» // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6743.

²⁹ Нарутто С. В. Место Конституционного Суда РФ в системе органов государственной власти С. 1101.

торый закладывал в него инициатор законопроекта. Такое, к сожалению, происходит нередко.

Нормы Конституции РФ в достаточной степени лапидарны и не могут урегулировать весь объем содержания отношений, именно поэтому исключительно Конституционный Суд РФ наделен правом толковать Конституцию РФ и придавать ее нормам определенную сущность и правовой смысл, а законы интерпретировать в конституционно-правовом значении.

Бесспорно, Конституционный Суд РФ занимает особое место в системе органов публичной власти, и умаление его авторитета недопустимо. Однако при исследовании данного положения необходимо обратиться к вопросу об установлении понятия, специфики, признаков категории «авторитет». Под авторитетом понимается общепризнанное значение лица или организации в различных сферах общественной жизни, основанное на глубоких знаниях, компетенции, достижениях в своей области, а также само лицо, пользующееся влиянием или признанием³⁰. Из этого следует, что авторитет — это не правовая, а скорее общесоциальная категория, которая особенно распространена в политических отношениях. Выше было установлено, что Конституционный Суд РФ разрешает исключительно вопросы права, а функционирует только в соответствии с Конституцией РФ и Законом о Конституционном Суде РФ.

Применение категории «авторитет» по отношению к Конституционному Суду РФ выводит его в неправовую плоскость. Непринятие закона, внесенного по инициативе Конституционного Суда РФ, само по себе не может являться умалением авторитета.

Как известно, только Федеральное Собрание РФ обладает дискреционными полномочиями по принятию закона. Представляется, что реализация процедур по прохождению и принятию закона в парламенте исключительно на основании авторитета субъекта, внесшего законопроект, может повлечь неблагоприятные

последствия в виде злоупотребления властью или положением, нарушения баланса интересов в системе разделения властей и др.

Судебная, законодательная и исполнительная ветви власти осуществляют единую государственную власть. Именно для устранения «авторитетного» прохождения законопроекта палаты Федерального Собрания РФ формируются не на профессиональной основе, а с использованием институтов непосредственной демократии и механизмов федерализма. К тому же наличие у субъектов законотворчества «авторитета в разных объемах» нарушает равенство прав субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, что, в свою очередь, может сместить вектор системы разделения властей в ту или иную сторону.

В науке не единожды обсуждались позиции осознания действующим составом судей места Конституционного Суда РФ в системе органов государственной власти.

Автор разделяет мнение З. А. Ашхотова, в соответствии с которым «не совсем уместно говорить о такой позиции, так как за время существования КС РФ сменилось множество судей, в том числе и Председатель КС РФ»³¹. Учитывая, что Конституционный Суд РФ в правовом пространстве выступает как единый орган, заслуживают внимания не только интересы (мнения) судей, но и органов Конституционного Суда РФ.

Еще одной причиной неприменения института законодательной инициативы Конституционного Суда РФ, на которой автору хотелось бы остановиться, является возможность влияния на законотворчество посредством правовых позиций, вырабатываемых Конституционным Судом РФ.

Во-первых, следует указать, что законодательная инициатива и правовые позиции, вырабатываемые в решениях Конституционного Суда РФ, являются разными формами участия в законотворчестве, вызывая различные юридические последствия.

³⁰ Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М. : Юриформцентр, 1997. С. 21.

³¹ Ашхотов З. А. Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы // Журнал российского права. 2011. № 8 (176). С. 40—48.

Нельзя уравнивать институт законодательной инициативы и применение правовых позиций, поскольку законодательная инициатива может быть осуществлена по любому вопросу, естественно, в пределах вопросов ведения Конституционного Суда РФ, и является субъективным конституционным публичным правом³². Формирование же правовой позиции является обязанностью Суда в рамках рассмотрения какого-либо обращения в Конституционном Суде РФ, при этом Суд не может по собственной воле инициировать рассмотрение вопроса о конституционности «неподходящей» ему нормы закона.

Особенность выработанной и сформированной правовой позиции состоит в том, что названная категория более относится к правотворчеству, нежели к законотворчеству, которые соотносятся как общее и частное. Однако применение указанных правовых категорий в единстве относится к разным стадиям законотворческого процесса.

Теоретически можно предположить, что Конституционный Суд РФ, обладая большим объемом обращений, может выбрать «подходящее» ему обращение и высказать в отношении него ту или иную правовую позицию. Однако существует вероятность, что такого «подходящего» обращения может и не быть, т.е. фактически Конституционный Суд РФ должен дожидаться «подходящего» обращения, в то время как потребность в регулировании общественных отношений не отпадает и постоянно растет. Указанными факторами можно обосновать спорность тезиса о меньшей продуктивности и большей трудоемкости законодательной инициативы в сравнении с использованием правовых позиций.

Конституционный Суд РФ самостоятельно уходит от осуществления законодательной инициативы, в том числе посредством изменения внутреннего регулирования законодательной инициативы. Параграф 45 Регламента Конститу-

ционного Суда РФ³³, действовавшего до 2011 г., определял подробную процедуру подготовки к реализации законодательной инициативы в Конституционном Суде РФ, тогда как § 6 ныне действующего Регламента Суда³⁴ закрепляет только правило, согласно которому решение о выступлении с законодательной инициативой принимается Конституционным Судом РФ в порядке принятия итоговых решений.

Изменение подхода к регулированию процесса подготовки законодательной инициативы в Конституционном Суде РФ выявило тенденцию к «размыванию» процедуры для ее реализации. Это связано с тем, что на сегодняшний день не установлено, кто и как вносит вопрос об осуществлении законодательной инициативы, кто работает над законопроектом и т.д.

Все вышеназванные причины в совокупности позволяют говорить об активном молчании Конституционного Суда РФ в части реализации законодательной инициативы.

С. В. Нарутто справедливо отмечает: «В триаде властей Конституционный Суд занимает особое место и особое положение в судебной системе России»³⁵. Этот тезис, несомненно, подтверждается спецификой компетенции Конституционного Суда РФ, поэтому выделение какой-либо одной причины неиспользования права законодательной инициативы было бы неверно.

Критический анализ причин неприменения права законодательной инициативы Конституционным Судом РФ позволяет прийти к выводу о необходимости использования структурно-системного метода научного познания для получения истинного знания по указанному вопросу.

В завершение хотелось разделить справедливое мнение С. Э. Несмеяновой, в силу которого «именно Конституционный Суд на сегодняшний день способен адекватно разработать отдельные законопроекты, потому что настолько часто он вынужден обращаться к анализу определен-

³² Казанцев А. О. Право законодательной инициативы Конституционного Суда РФ (в контексте принципа «никто не может быть судьей в собственном деле»). С. 29.

³³ Регламент Конституционного Суда РФ от 01.03.1995 № 2-1/6 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ Регламент Конституционного Суда РФ (ред. от 25.10.2018) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 1.

³⁵ Нарутто С. В. Место Конституционного Суда РФ в системе органов государственной власти // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6 (43). С. 1097—1107.

ных законов, подзаконных актов, что как никто иной разбирается в необходимом содержании того или иного нормативного акта»³⁶.

Однако ретроспективный опыт позволяет сделать вывод о том, что Конституционному

Суду РФ следует обращаться к институту законодательной инициативы лишь в исключительных случаях, при невозможности использования иных форм участия в законотворчестве, которыми он наделен.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Конституционный лексикон : Государственно-правовой терминологический словарь. — М. : Юстицинформ, 2015. — 640 с.
2. *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М. — 2014. — Т. 2. — 912 с.
3. *Авакьян С. А.* Федеральное Собрание — парламент России. — М. : Рос. юрид. изд. дом, 1999. — 432 с.
4. *Айтов П. Б.* Право законодательной инициативы Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. — 2015. — № 5. — С. 32—35.
5. *Ашхотов Э. А.* Конституционный Суд Российской Федерации как субъект права законодательной инициативы // Журнал российского права. — 2011. — № 8 (176). — С. 40—48.
6. *Барщевский М. Ю.* Кто сильнее всех на свете? // Журнал конституционного правосудия. — 2016. — № 5. — С. 30—31.
7. *Виноградов Т. П.* Разработка проектов законов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2018. — 239 с.
8. *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России (1990—2001). — М. : Городец-Издат, 2001. — 508 с.
9. *Казанцев А. О.* Право законодательной инициативы Конституционного Суда РФ (в контексте принципа «никто не может быть судьей в собственном деле») // Lex russica. — 2017. — № 2 (123). — С. 26—31.
10. *Малюшин А. А.* Конституционно-судебное правотворчество в РФ: проблемы теории и практики. — М. : Юрист, 2015. — 450 с.
11. *Митюков М. А.* Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: правовые дискуссии при разработке и принятии (введение в тему) // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 12. — С. 27—40.
12. *Нарутто С. В.* Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации: проблемы регулирования и реализации // Lex russica. — 2014. — № 7 (96). — С. 783—797.
13. *Нарутто С. В.* Место Конституционного Суда РФ в системе органов государственной власти // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 6 (43). — С. 1097—1107.
14. *Несмеянова С. Э.* О возможном влиянии Конституционного Суда Российской Федерации на законодателя // Журнал конституционного правосудия. — 2010. — № 3. — С. 6—10.
15. *Омаров С. М.* Конституционно-правовое регулирование взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012. — 202 с.
16. *Павлов А. Н.* Скрытые полномочия Конституционного Суда РФ и их влияние на состояние конституционной законности // Законность и правопорядок в современном обществе. — 2011. — № 3. — С. 171—176.
17. *Парламентское право России : учебное пособие / под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой.* — М. : Юрист, 1999. — 202 с.

³⁶ *Несмеянова С. Э.* О возможном влиянии Конституционного Суда Российской Федерации на законодателя // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 6—10.

18. Политология : учебник для студентов вузов / под ред. В. К. Батурина. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Юнити-Дана, 2012. — 567 с.
19. Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник для бакалавров. — М. : Проспект, 2018. — 568 с.
20. Скворцов-Савельев И. А. Правовое и организационное обеспечение реализации права законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации // Российский судья. — 2008. — № 9. — С. 10—12.
21. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. — М. : Юринформцентр, 1997. — 526 с.

Материал поступил в редакцию 9 апреля 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avakyan S. A. Konstitucionnyj leksikon : Gosudarstvenno-pravovoj terminologicheskij slovar. — М. : Yusticinform, 2015. — 640 s.
2. Avakyan S. A. Konstitucionnoe pravo Rossii : uchebnyj kurs : ucheb. posobie : v 2 t. — 5-e izd., pererab. i dop. — М. : Norma ; Infra-M. — 2014. — Т. 2. — 912 s.
3. Avakyan S. A. Federalnoe Sobranie — parlament Rossii. — М. : Ros. jurid. izd. dom, 1999. — 432 s.
4. Ajtov P. B. Pravo zakonodatelnoj iniciativy Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii i Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii // Probely v rossijskom zakonodatelstve. — 2015. — № 5. — С. 32—35.
5. Ashkhotov Z. A. Konstitucionnyj Sud Rossijskoj Federacii kak sub"ekt prava zakonodatelnoj iniciativy // Zhurnal rossijskogo prava. — 2011. — № 8 (176). — С. 40—48.
6. Barshchevskij M. Yu. Kto silnee vsekh na svete? // Zhurnal konstitucionnogo pravosudiya. — 2016. — № 5. — С. 30—31.
7. Vinogradov T. P. Razrabotka proektov zakonov Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovoj aspekt : dis. ... kand. jurid. nauk. — М., 2018. — 239 s.
8. Vitruk N. V. Konstitucionnoe pravosudie v Rossii (1990—2001). — М. : Gorodec-Izdat, 2001. — 508 s.
9. Kazancev A. O. Pravo zakonodatelnoj iniciativy Konstitucionnogo Suda RF (v kontekste principa «nikto ne mozhet byt sudej v sobstvennom dele») // Lex russica. — 2017. — № 2 (123). — С. 26—31.
10. Malyushin A. A. Konstitucionno-sudebnoe pravotvorchestvo v RF: problemy teorii i praktiki. — М. : Yurist, 2015. — 450 s.
11. Mityukov M. A. Federalnyj konstitucionnyj zakon «O Konstitucionnom Sude Rossijskoj Federacii»: pravovye diskussii pri razrabotke i prinyatii (vvedenie v temu) // Konstitucionnoe i municipalnoe pravo. — 2006. — № 12. — С. 27—40.
12. Narutto S. V. Kompetenciya Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii: problemy regulirovaniya i realizacii // Lex russica. — 2014. — № 7 (96). — С. 783—797.
13. Narutto S. V. Mesto Konstitucionnogo Suda RF v sisteme organov gosudarstvennoj vlasti // Aktualnye problemy rossijskogo prava. — 2014. — № 6 (43). — С. 1097—1107.
14. Nesmeyanova S. E. O vozmozhnom vliyanii Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii na zakonodatelja // Zhurnal konstitucionnogo pravosudiya. — 2010. — № 3. — С. 6—10.
15. Omarov S. M. Konstitucionno-pravovoe regulirovanie vzaimodejstviya Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii i Federalnogo Sobraniya Rossijskoj Federacii : dis. ... kand. jurid. nauk. — М., 2012. — 202 s.
16. Pavlov A. N. Skrytye polnomochiya Konstitucionnogo Suda RF i ih vliyanie na sostoyanie konstitucionnoj zakonnosti // Zakonnost i pravoporyadok v sovremennom obshchestve. — 2011. — № 3. — С. 171—176.

17. Parlamentskoe pravo Rossii : uchebnoe posobie / pod red. I. M. Stepanova, T. Ya. Habrievoj. — M. : Yurist", 1999. — 202 s.
18. Politologiya : uchebnik dlya studentov vuzov / pod red. V. K. Baturina. — 4-e izd., pererab. i dop. — M. : Yuniti-Dana, 2012. — 567 s.
19. Radko T. N., Lazarev V. V., Morozova L. A. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik dlya bakalavrov. — M. : Prospekt, 2018. — 568 s.
20. Skvorcov-Savelev I. A. Pravovoe i organizacionnoe obespechenie realizacii prava zakonodatelnoj iniciativy Konstitucionnym Sudom Rossijskoj Federacii // Rossijskij sudya. — 2008. — № 9. — S. 10—12.
21. Tihomirova L. V., Tihomirov M. Yu. Yuridicheskaya enciklopediya / pod red. M. Yu. Tihomirova. — M. : Yurinformcentr, 1997. — 526 s.

Налоговые льготы для участников региональных инвестиционных проектов как преференции

Аннотация. Налоговые льготы по общему правилу предоставляются в целях стимулирования отдельных отраслей экономики или видов деятельности, способствуют достижению социальных и политических задач государства. Современное налоговое законодательство любой страны предусматривает множество налоговых льгот, и российское не является исключением. Между тем налоговые льготы находятся в полной дискреции государства и предоставляются на всех уровнях публичной власти, причем регионы обладают довольно широкими полномочиями в этом вопросе. В этой связи, не оспаривая значимости налогового льготирования, нельзя не заметить, что предоставление налоговых льгот может поставить в неравное положение конкурентов, действующих на одном товарном рынке, часть из которых по тем или иным причинам не подпадает под критерии получения налоговых льгот. Причем, хотя льготы предоставляются государством, правила их предоставления никак не связаны с порядком предоставления государственных преференций по антимонопольному законодательству. Особую тревогу вызывают льготы регионального уровня, которые могут повлечь дисбаланс положения хозяйствующих субъектов на различных территориях Федерации. На примере налоговых льгот, предусмотренных для участников инвестиционных проектов регионального уровня, в статье рассматривается вопрос соотношения налоговых льгот по НК РФ и преференций по антимонопольному законодательству. Сравнивая сущностные признаки данных правовых институтов, автор приходит к выводу о том, что региональные налоговые льготы необходимо рассматривать в качестве вида преференций, хотя антимонопольное регулирование не позволяет в должной мере осуществлять контроль за предоставлением таких льгот.

Ключевые слова: налоговые льготы; льготы по налогу на прибыль; льгота на добычу полезных ископаемых; льготы для инвесторов; участники инвестиционных проектов; региональные инвесторы; преференции; защита конкуренции; категория налогоплательщиков; хозяйствующий субъект; общеполезная цель.

Для цитирования: Каменков М. В. Налоговые льготы для участников региональных инвестиционных проектов как преференции // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 66—74. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.066-074.

© Каменков М. В., 2020

* Каменков Максим Валерьевич, кандидат юридических наук, ассистент кафедры административного и финансового права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, помощник нотариуса Санкт-Петербургского нотариального округа С. В. Яценкова
22-я линия Васильевского острова, д. 7, г. Санкт-Петербург, Россия, 199106
kamenski.max@yandex.ru

Tax Incentives for Participants of Regional Investment Projects as Preferences

Maksim V. Kamenkov, Cand. Sci. (Law), Assistant of the Department of Administrative and Financial Law, Law Faculty, St. Petersburg State University; Assistant Notary, S. V. Yashchenkov St. Petersburg Notarial District
22-ya liniya Vasilyevskogo ostrova, d. 7, St. Petersburg, Russia, 199106
kamenski.max@yandex.ru

Abstract. Under the general rule, tax incentives are provided in order to stimulate certain sectors of the economy or activities, contribute to the achievement of social and political objectives before the State. Contemporary tax laws of any country provide many tax incentives, and Russian tax laws are no exception. Meanwhile, tax incentives are in full discretion of the State and are granted at all levels of public power, with the regions having fairly broad powers in this matter. In this regard, without disputing the importance of tax incentivization, it is impossible to fail to notice that the provision of tax incentives may be unequal for the competitors operating on the same commodity market, and some of them, for some reason or other, are not subject to obtaining tax preferences. Moreover, although the tax incentives are provided by the State, the rules for granting them are not related to the procedure intended to grant state preferences under antitrust legislation. The incentives granted at the regional level that may lead to an imbalance in economic entities' operation in various territories of the Russian Federation are of primary concern. On the example of tax incentives provided for participants of regional investment projects, the paper elucidates the issue of the balance between tax incentives under the Tax Code of the Russian Federation and preferences under antitrust laws. Comparing the essential features of the legal institutions under consideration, the author comes to the conclusion that regional tax incentives should be considered as a type of preferences, although antitrust regulation does not permit proper monitoring of the procedure of granting such preferences. **Keywords:** tax incentives; income tax benefits; tax benefits for mineral extraction; investor benefits; investment project participants; regional investors; preferences; competition protection; category of taxpayers; business entity; socially useful purpose.

Cite as: Kamenkov MV. Nalogovye lgoty dlya uchastnikov regionalnykh investitsionnykh projektov kak preferentsii [Tax Incentives for Participants of Regional Investment Projects as Preferences]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law]. 2020;15(8):66—74. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.066-074. (In Russ., abstract in Eng.)

Налоговое законодательство предусматривает возможность предоставления различных налоговых льгот, позволяющих уплачивать налог по пониженной ставке, уменьшать налоговую базу на те или иные социально ориентированные вычеты или не уплачивать тот или иной налог вовсе. При этом льгота обычно предоставляется не всем налогоплательщикам, а только определенному кругу. И хотя предоставление налоговых послаблений зачастую является обоснованным для обеспечения конституционных прав (например, в целях реализации права на жилище, защиты прав собственности, обеспечения свободы предпринимательской деятельности и др.), они в то же время могут влечь неравенство между хозяйствующими субъектами, действующими на одном товарном

рынке и являющимися конкурентами, часть из которых не будет подпадать под условия предоставления льготы (например, они не имеют возможности вложить предусмотренный размер инвестиций в хозяйство региона). И хотя сама по себе ситуация неравенства между конкурирующими субъектами, возникающая с подачи государства, известна антимонопольному законодательству при предоставлении преференции, в законодательстве отсутствует четкое регулирование соотношения налоговых льгот и преференций, а также порядок их предоставления с учетом антимонопольных правил. Более того, субъекты РФ имеют большие полномочия в вопросе предоставления льгот, и их предоставление в полном отрыве от антимонопольных правил может привести к неравному положе-

нию хозяйствующих субъектов-конкурентов на разных территориях Федерации.

Так, для организаций — участников региональных инвестиционных проектов законами субъектов Российской Федерации может устанавливаться пониженная налоговая ставка налога на прибыль, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями п. 3 ст. 284.3 либо п. 3 ст. 284.3-1 (законами субъектов РФ могут предусматриваться ставки до 10 %, не менее 10 % и в размере 0 % для участников специальных инвестиционных проектов). Для таких организаций также предусмотрена льгота по налогу на добычу полезных ископаемых. При этом возможность применения данных льгот ограничена как территориально, так и экономически:

- производство товаров в результате реализации инвестиционного проекта осуществляется исключительно на территории одного из субъектов, указанных в пп. 1 п. 1 ст. 25.8 НК РФ, либо исключительно на территории иных субъектов, не указанных в пп. 1 п. 1 ст. 25.8 НК РФ, либо производство товаров осуществляется на территориях нескольких указанных субъектов в рамках единого технологического процесса;
- предусмотрены требования к организациям-налогоплательщикам, которые могут быть участниками инвестиционных проектов и применять льготы (для применения пониженных ставок по налогу на прибыль организации должны быть зарегистрированы на территории соответствующих субъектов, не должны иметь обособленных подразделений);
- инвестиционный проект предусматривает указанную в законе сумму капитальных вложений, предусмотренных пп. 4 и 4.1 п. 1 ст. 25.8 НК РФ.

Таким образом, круг организаций, которые могут применять вышеуказанные налоговые льготы, ограничен. Пониженная ставка предо-

ставляется законами субъектов РФ. Целью предоставления данных льгот является привлечение инвестиций в определенные субъекты РФ. При этом цели инвестиций в НК РФ не указаны.

В свою очередь, Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) предусмотрено регулирование предоставления государственных и муниципальных преференций, под которыми понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий.

Согласно пп. 7 п. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции органам государственной власти субъектов РФ¹ запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов, в частности связанных с предоставлением государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции. В пункте 1 ст. 19 данного Закона предусматривается перечень исключительных целей, для реализации которых могут быть предоставлены преференции. Данный перечень может быть дополнен федеральным законом, а также актами Президента РФ и Правительства РФ. При этом государственная преференция предоставляется с предварительного согласия в письменной форме антимонопольно-

¹ К органам государственной власти субъектов РФ относятся в том числе законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации — ст. 2 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

го органа, причем законы субъектов не поименованы в качестве исключения, при котором может не получаться такое согласие — в указанном перечне предусмотрено только исключение для законов субъектов о бюджете (п. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции).

Стоит отметить, что предусмотренное НК РФ регулирование порядка предоставления льготы для участников инвестиционной деятельности требует главным образом того, чтобы производство товаров в результате реализации такого инвестиционного проекта осуществлялось на территории соответствующего субъекта регистрации организации-инвестора, но ничего не говорит о реализации таких товаров, хотя и предусматривает отсутствие обособленных подразделений у таких инвесторов. Однако в условиях современной цифровой экономики реализовывать товары в разные точки страны даже без наличия обособленных подразделений не представляется особо трудной задачей. Более того, НК РФ не предъявляет никаких требований к участию таких инвесторов в составе холдингов и иных объединениях юридических лиц, к взаимоотношению инвесторов с посредниками (агентами, комиссионерами), при участии которых территория реализации товаров, произведенных на территории действия инвестиционного проекта, может значительно расширяться. В итоге получается, что участник соответствующего инвестиционного проекта, получающий льготы по налогу на прибыль, при последующей реализации приобретенного товара может предоставить более выгодную цену, чем у конкурентов. И такое право у него возникает на основе закона субъекта, который предусматривает пониженную налоговую ставку.

Закон о защите конкуренции о налоговых льготах как о преференциях прямо не говорит, хотя в понятии государственной преференции имеется указание на то, что к ней также относится предоставление имущественных льгот

(п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции). Антимонопольная служба свое видение соотношения налоговой льготы и преференции сформулировала следующим образом: предоставление отдельным категориям налогоплательщиков соответствующих налоговых льгот не будет являться государственной преференцией в понимании п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции при соблюдении равных условий их предоставления. В случае если налоговые льготы будут носить индивидуальный характер и предоставляться отдельным хозяйствующим субъектам, данные льготы будут являться государственной или муниципальной преференцией, согласно п. 20 ч. 4 Закона о защите конкуренции². Между тем участники инвестиционных проектов ограничены по территориальному и экономическому принципу, а что подразумевается под категорией налогоплательщиков в понимании антимонопольного законодательства в противовес с индивидуальным предоставлением налоговой льготы ни ФАС, ни НК РФ, ни Закон о защите конкуренции не поясняет. Более того, ст. 19 Закона о защите конкуренции четко говорит о необходимости наличия законной цели предоставления льготы, среди которых в качестве примера приводит социально ориентированные направления, в достижении которых инвестиции могут быть инструментом, но не самоцелью.

В соответствии со ст. 56 НК РФ льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере. При этом если говорить о преимуществах в отдельных случаях довольно затруднительно (например, для лиц, которые получили лучевую болезнь при ликвидации ЧАЭС), то понимание льготы как осво-

² Разъяснение ФАС «О предоставлении преференции в виде налоговых льгот» // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте по состоянию на 17.01.2014. URL: <http://www.fas.gov.ru> (дата обращения: 15.01.2020).

бождения организации или физического лица от уплаты налога³ полностью или в части в полной мере соответствует тому, как законодатель в настоящее время подходит к регулированию предоставления льгот.

Налоговые льготы всегда имеют адресный характер, а предоставление льготы относится к исключительной прерогативе законодателя, который вправе определять (сужать и расширять) круг лиц, на которые распространяются льготы⁴. Льготы направлены на создание благоприятных условий для развития той или иной сферы экономической деятельности⁵, причем предоставление льгот одним налогоплательщикам может повлечь увеличение налогового бремени других, при этом законодатель может, например, предоставить налоговую льготу для организаций и не предоставить ее индивидуальным предпринимателям⁶, может установить ее для учреждений, финансируемых из федерального бюджета, не распространив ее действия на организации, финансируемые из местных бюджетов⁷. В то же время принцип равенства в социальном государстве в отношении обязанности платить законно установленные налоги и сборы предполагает, что равенство должно достигаться посредством справедливого перераспределения доходов и дифференциации налогов и сборов⁸, т.е. равенство налогообложения означает не фактическое равенство уплачиваемых налогов, а равенство налоговых обязанностей. При этом различают горизонтальное и вертикальное равенство. Горизонтальное равенство

предполагает, что находящиеся в сравнительно равном имущественном положении налогоплательщики несут равные налоговые обязанности, запрещается предоставление льгот отдельным лицам, а не категориям налогоплательщиков. Вертикальное равенство предполагает, что налогоплательщики, находящиеся в объективно неравном имущественном положении должны нести налоговые обязательства с учетом условий, ставящих их в такое положение⁹. В этой связи налоговые льготы вступают в качестве главного инструмента выравнивания налогового бремени, позволяя учитывать фактическую способность к уплате налогов с учетом экономического потенциала определенных групп населения¹⁰.

Таким образом, налоговые льготы не могут иметь индивидуального назначения, поскольку являются одним из следствий реализации принципа равенства налогоплательщиков и могут предоставляться только категориям налогоплательщиков. Под категорией налогоплательщиков в теории налогового права принято понимать круг лиц, которые имеют право на соответствующую льготу¹¹.

В свою очередь, преференции представляют собой предоставляемые отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которые обеспечивают более выгодные условия деятельности, которые не могли бы быть ими получены в условиях обычно осуществляемой хозяйственной деятельности¹². При этом лица, не получившие преференций, оказываются в неравных усло-

³ Зарипов В. М. Налоговая льгота: понятие и основные элементы // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2011 года : по материалам IX Междунар. науч.-практ. конф. 20—21 апреля 2012 г., Москва. М., 2013. С. 67 ; определение Конституционного Суда РФ от 17.02.2000 № 36-О.

⁴ Определения Конституционного Суда РФ от 20.11.2003 № 392-О, от 20.03.2008 № 160-О-О, от 16.04.2009 № 361-О.

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 № 498-О-О.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 № 1023-О-О.

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2003 № 10-О.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П.

⁹ Соловьева Н. А. Принцип справедливости налогообложения и налоговые льготы // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2011 года. С. 89.

¹⁰ Налоговое право : учебник для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2015. С. 146.

¹¹ Зарипов В. М. Указ. соч. С. 72.

¹² Петров Д. А. Конкурентное право: теория и практика применения. М., 2013. С. 225.

виях по отношению к тем участникам гражданского оборота, которые получили государственные и муниципальные преференции¹³. Можно даже согласиться, что «составная часть любой государственной поддержки отдельных хозяйствующих субъектов — отрицательное влияние на конкуренцию в определенных сферах их деятельности»¹⁴. В этой связи «предоставление преференции является избирательным, поскольку ее предоставление в равной мере каждому участнику товарного рынка не будет являться преференцией (п. 5 ч. 4 ст. 19 Закона)»¹⁵. Такое неравенство допускается законом в первую очередь ввиду необходимости достижения цели — того определенного законом результата, которого стремится достичь публично-правовое образование в той или иной сфере жизнедеятельности общества посредством деятельности хозяйствующего субъекта, для осуществления которой оно в порядке исключения из общего запрета в условиях рыночной экономики оказывает безвозмездную имущественную помощь, ибо цель деятельности хозяйствующих субъектов состоит в получении прибыли или дохода. Следовательно, деятельность хозяйствующих субъектов, о которых говорит закон, по сути, выступает средством достижения того или иного значимого для общества результата¹⁶.

Таким образом, необоснованное предоставление преференций, в том числе в виде имущественных льгот, является отступлением от общепринятых правил, действующих законов и иных правовых актов в пользу тех или иных субъектов, способное привести к ограничению конкуренции и ущемлению интересов других хозяйствующих субъектов (в первую очередь тех, которые действуют на том же товарном рынке¹⁷).

Исходя из всего вышеперечисленного, можно выделить следующие общие признаки налоговой льготы и преференции:

- 1) это исключения из общего правила;
- 2) применение как льготы, так и преференции касается имущественных прав участников оборота;
- 3) предоставление обоих этих исключений направлено на реализацию общественно значимых задач;
- 4) как применение льготы, так и использование преференции влечет неравные условия для тех, кто не имеет права на льготу или преференцию, по сравнению с теми, кто ее не применяет, пусть даже круг имеющих такое право и не ограничивается конкретными индивидами.

При этом льгота в принципе не может быть индивидуальной, хотя теоретически норма о ней может быть сконструирована так, что ею может воспользоваться только одно лицо. Преференции могут быть как индивидуальными, так и предоставляться кругу лиц, в том числе категориям хозяйствующих субъектов. В этом смысле проводить различие между налоговой льготой и преференцией исключительно по критерию «индивидуальности» представляется неверным. Как следствие, налоговая льгота является разновидностью преференции в смысле Закона о защите конкуренции.

Существенным различием можно было бы признать целенаправленность предоставления преференции, в то время как закон вводит и применяет льготы без конкретного указания цели, ради которой вводится льгота. Рассуждая на эту тему, КС РФ лишь указывает, что льготирование должно преследовать общественно полезные цели, должно быть направлено на

¹³ Камышанский В. П. Пределы свободы и ограничения прав предпринимателей в условиях конкуренции // Власть закона. 2016. № 3. С. 21.

¹⁴ Шипунов В. А. Антимонопольное регулирование предоставления государственных и муниципальных преференций // URL: <http://bujet.ru/article/196874.php> (дата обращения: 15.01.2020).

¹⁵ Плеханов Д. А. О некоторых вопросах предоставления государственных и муниципальных преференций // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 105.

¹⁶ Чорновол Е. П. Цели предоставления хозяйствующим субъектам государственных и муниципальных преференций в контексте защиты конкуренции // Конкурентное право. 2016. № 4. С. 35.

¹⁷ Князева И. В. Антимонопольная политика в России. М., 2011. С. 336.

обеспечение охраняемых Конституцией РФ прав и интересов общества в целом, но не устанавливает требования об обязательном закреплении в законе конкретной цели предоставления налоговой льготы. Предоставление преференции должно преследовать достижение указанных в законе целей, в том числе в указанной в ст. 19 Закона о защите конкуренции цели. Однако данное требование вряд ли можно отнести к имманентному признаку преференции. Очевидно, что как установление, например, возможности не уплачивать налог для одного конкретного лица, так и предоставление преференции без всякой связи с указанной в законе целью автоматически не выведет эти исключения из-под регулирования норм, требующих неиндивидуального предоставления льгот и целевого характера преференций. То есть при исследовании правомерности предоставления таких исключений в приведенных примерах мы установим несоответствие действующему порядку предоставления таких исключений, как льготы и преференции соответственно. Другое дело, что, предлагая в качестве целей предоставления преференции незакрытый список общепользовательных целей, ради которых могут предоставляться преференции, статья 19 Закона о защите конкуренции не устанавливает никаких требований к конкретике определения таких целей в других законах. В этой связи цель предоставления преференции может соответствовать охраняемым законом интересам и сводиться, как в случае со льготами для инвестиционных проектов, к созданию благоприятных условий для инвесторов, поскольку инвестиции в регион являются пользой для любой экономики.

Таким образом, налоговая льгота совпадает с преференцией в смысле положений Закона о защите конкуренции в своих существенных признаках, и ее предоставление на региональном уровне должно соответствовать порядку предоставления преференции (поскольку предоставление федеральным законом любой преференции осуществляется вне контроля по ст. 19 Закона о защите конкуренции). И тот факт, что основное регулирование налоговой льготы для участников инвестиционных проектов осуществляется на федеральном уровне, для целей применения

норм о порядке предоставления преференция значения не имеет: вводится в действие данная льгота на территории субъектов РФ законами регионов, для которых нет исключения в Законе о защите конкуренции.

Между тем, хотя предоставление преференций должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о защите конкуренции, а именно ст. 20, действующее регулирование фактически неприменимо к ситуации, когда осуществляется предоставление преференции в виде налоговой льготы. Данной статьей установлено, что перед предоставлением преференции орган государственной власти субъекта Российской Федерации или организации подают в антимонопольный орган заявление о даче согласия на предоставление такой преференции. Однако как такое требование будет реализовываться применительно к законодательному процессу, статья не определяет. Должен ли с таким заявлением обращаться субъект законодательной инициативы или само высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, в статье также не сказано. Обязан ли с таким заявлением обращаться сам законодательный орган субъекта в лице своего профильного комитета, норма также не поясняет. Неясно также, в какой момент необходимо обращаться с таким заявлением: сразу после поступления законопроекта от субъекта законодательной инициативы, в течение срока рассмотрения депутатами проекта закона или же перед голосованием за или против проекта. Представляется также сомнительным с точки зрения разделения компетенции между исполнительной и законодательной ветвями власти, чтобы предписание антимонопольного органа в случае нарушения процедуры согласования явилось основанием для отмены представительным органом законодательного акта.

Имеется также проблема с установлением предмета согласия антимонопольного органа на предоставление льготы законом субъекта РФ, основные пределы которой сформулированы в федеральном законе. Полагаем, что практически нереальной является ситуация, при которой антимонопольный орган отказал бы в выдаче согласия на предоставление налоговой льготы,

сформулированной в предусмотренных НК РФ пределах, даже если тот или иной размер ставки по налогу действительно оказывал бы негативное влияние на конкуренцию.

Представляется, что отсутствие ясности в механизме дачи согласия на преференцию в виде льготы во многом является следствием того же вывода, что льгота не является преференцией, пока не выявлено установление ее для конкретного лица. Однако льгота не может быть индивидуальной по определению и в любом случае ее предоставление осуществляется в законодательном порядке. Необходимо либо скоординировать установление льгот и оценку их последствий на конкуренцию, либо внести изменение в Закон о защите конкуренции и вывести законы о налогах субъектов, касающиеся предоставляемых в соответствии с НК РФ льгот, из-под механизма контроля за осуществлением преференций по примеру предоставления преференций на основе федерального закона.

С учетом изложенного приходим к следующим выводам:

- 1) налоговая льгота является видом преференции в понимании действующего антимонопольного законодательства;
- 2) предоставление налоговой льготы на региональном уровне посредством издания законодательного акта органами власти субъектов РФ должно осуществляться с соблюдением требований антимонопольного законодательства, в том числе необходимо указывать цель предоставления налоговой льготы и получать согласование антимонопольного органа;
- 3) действующий порядок получения согласования антимонопольного органа на предоставление преференции невозможно применить к ситуации предоставления налоговой льготы на региональном уровне законом субъекта ввиду отсутствия прописанной для такой ситуации процедуры;
- 4) фактически отсутствуют последствия предоставления налоговой льготы на региональном уровне в противоречии с требованиями антимонопольного законодательства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Зарипов В. М. Налоговая льгота: понятие и основные элементы // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2011 года : по материалам IX Междунар. науч.-практ. конф. 20—21 апреля 2012 г., Москва. — М., 2013, 256 с.
2. Налоговое право : учебник для вузов/ под ред. С. Г. Пепеляева. — М. : Альпина Пабlishер, 2015. — 796 с.
3. Камышанский В. П. Пределы свободы и ограничения прав предпринимателей в условиях конкуренции // Власть закона. — 2016. — № 3. — С. 15—25.
4. Князева И. В. Антимонопольная политика в России : учебное пособие. — М. : Омега-Л, 2011. — 232 с.
5. Петров Д. А. Конкурентное право: теория и практика применения. — М. : Юрайт, 2013. — 318 с.
6. Плеханов Д. А. О некоторых вопросах предоставления государственных и муниципальных преференций // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 9. — С. 103—107.
7. Соловьева Н. А. Принцип справедливости налогообложения и налоговые льготы // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2011 года : по материалам IX Междунар. науч.-практ. конф. 11—12 апреля 2014 г., Москва. — М., 2015. — 348 с.
8. Чорновол Е. П. Цели предоставления хозяйствующим субъектам государственных и муниципальных преференций в контексте защиты конкуренции // Конкурентное право. — 2016. — № 4. — С. 35—38.
9. Шипунов В. А. Антимонопольное регулирование предоставления государственных и муниципальных преференций // URL: <http://bujet.ru/article/196874.php> (дата обращения: 15.01.2020).

Материал поступил в редакцию 15 января 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Zaripov V. M. Nalogovaya lgota: ponyatie i osnovnye elementy // Nalogovoe pravo v resheniyah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii 2011 goda : po materialam IX Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. 20—21 aprelya 2012 g., Moskva. — M., 2013, 256 s.
2. Nalogovoe pravo : uchebnik dlya vuzov/ pod red. S. G. Pepelyaeva. — M. : Alpina Pabliher, 2015. — 796 s.
3. Kamyshanskij V. P. Predely svobody i ogranicheniya prav predprinimatelej v usloviyah konkurencii // Vlast zakona. — 2016. — № 3. — S. 15—25.
4. Knyazeva I. V. Antimonopolnaya politika v Rossii : uchebnoe posobie. — M. : Omega-L, 2011. — 232 s.
5. Petrov D. A. Konkurentnoe pravo: teoriya i praktika primeneniya. — M. : Yurajt, 2013. — 318 s.
6. Plekhanov D. A. O nekotoryh voprosah predostavleniya gosudarstvennyh i municipalnyh preferencij // Aktualnye problemy rossijskogo prava. — 2015. — № 9. — S. 103—107.
7. Soloveva N. A. Princip spravedlivosti nalogooblozheniya i nalogovye lgoty // Nalogovoe pravo v resheniyah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii 2011 goda : po materialam IX Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. 11—12 aprelya 2014 g., Moskva. — M., 2015. — 348 s.
8. Chornovol E. P. Celi predostavleniya hozyajstvuyushchim sub"ektam gosudarstvennyh i municipalnyh preferencij v kontekste zashchity konkurencii // Konkurentnoe pravo. — 2016. — № 4. — S. 35—38.
9. Shipunov V. A. Antimonopolnoe regulirovanie predostavleniya gosudarstvennyh i municipalnyh preferencij // URL: <http://bujet.ru/article/196874.php> (data obrashcheniya: 15.01.2020).

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.075-083

А. Э. Катвалян*

Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок

Аннотация. Статья посвящена раскрытию принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. Рассматривается соотношение принципа эффективности осуществления закупок и принципа эффективности использования бюджетных средств, предусмотренных в Бюджетном кодексе РФ, указывается, что первый принцип дополняет второй. Сравнивается принцип эффективности осуществления закупок, предусмотренный Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», с принципом целевого и экономически эффективного расходования денежных средств, закрепленным в Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Указывается, что для оценки эффективности закупок необходимо определить основные задачи и конкретные цели, достижение которых позволит оценить закупки как «эффективные» и «результативные».

Ключевые слова: государственные закупки; Закон № 44-ФЗ; контрактная система; принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд; эффективность осуществления закупок; принцип эффективности использования бюджетных средств; принцип целевого и экономически эффективного расходования денежных средств; Бюджетный кодекс; результативность; экономность; заданный результат; наилучший результат.

Для цитирования: Катвалян А. Э. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 75—83. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.075-083.

The Principle of Responsibility for the Efficiency of Provision of State and Municipal Needs, Procurement Efficiency

Anna E. Katvalyan, Postgraduate Student, Department of Financial and Administrative Law, St. Petersburg State University
22-ya liniya Vasilyevskogo ostrova, d. 7, St. Petersburg, Russia, 199106
annakatvalyan07@gmail.com

Abstract. The paper is devoted to the discussion of the principle of responsibility for the efficiency of provision of state and municipal needs, procurement efficiency. The paper investigates the balance between the principle of efficiency of procurement and the principle of efficiency of the use of budgetary funds consolidated in the Budget

© Катвалян А. Э., 2020

* Катвалян Анна Эдуардовна, аспирант кафедры финансового и административного права Санкт-Петербургского государственного университета
22-я линия Васильевского острова, д. 7, г. Санкт-Петербург, Россия, 199106
annakatvalyan07@gmail.com

Code of the Russian Federation. The author underlines that the former principle complements the later. The author compares the principle of efficiency of procurement set forth in Federal Law of April 5, 2013, No. 44-FZ “On the contract system in the sphere of procurement of goods, works, services to ensure state and municipal needs,” and the principle of targeted and cost-effective spending of monetary funds enshrined in the Federal Law of July 18, 2011, No. 223-FZ “On procurement of goods, works, services by certain types of legal entities.” It is pointed out that in order to evaluate the effectiveness of procurement it is necessary to identify the main objectives and specific objectives, achievement of which will enable the evaluation of procurement as “effective” and “meaningful.”

Keywords: public procurement; Law No. 44-FZ; contract system; principle of responsibility for efficiency of provision of state and municipal needs; efficiency of procurement; principle of efficiency of use of budgetary funds; principle of targeted and cost-effective expenditure of money; Budget Code; effectiveness; economy; given result; best result.

Cite as: Katvalyan AE. Printsip otvetstvennosti za rezultativnost obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipalnykh nuzhd, effektivnost osushchestvleniya zakupok [The Principle of Responsibility for the Efficiency of Provision of State and Municipal Needs, Procurement Efficiency]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law]. 2020;15(8):75—83. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.075-083. (In Russ., abstract in Eng.)

Правовое регулирование государственных закупок основано на законодательно закрепленных принципах, которые определяют направление регулирования и юридическую природу этих отношений, и субъекты государственных закупок в своих действиях при осуществлении закупок должны руководствоваться данными принципами. Одним из важнейших принципов осуществления государственных закупок, закрепленных в ст. 6 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее — Закон № 44-ФЗ), является принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок.

Масштабность расходов при проведении государственных закупок, количество нарушений в этой сфере, ограниченность источников доходов заказчиков, а также роль государственных закупок в экономике страны показывает важность данного принципа. Более того, нужно подчеркнуть, что при осуществлении государственных закупок используются средства бюджета РФ и принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок в Законе № 44-ФЗ исходит из бюджетного законодательства. Это обосновывается тем, что

средства, за счет которых государственные заказчики осуществляют государственные закупки, являются бюджетными.

Прежде всего стоит обратить внимание на то, что сама формулировка этого принципа порождает вопросы. В частности, в ст. 6 Закона № 44-ФЗ определено следующее: «Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, *эффективности* осуществления закупок», однако ст. 12 Закона № 44-ФЗ называется «Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, *эффективность* осуществления закупок». Из данного названия следует, что законодатель предусматривает ответственность за результативность и эффективность, иными словами, они являются одним принципом. Из определения ст. 6 Закона № 44-ФЗ предполагается, что принцип эффективности осуществления закупок является отдельным принципом и ответственность касается только результативности. Очевидно, что существует проблема юридической техники, которая может порождать практические проблемы, а именно в части определения ответственности за нарушения. Другими словами, если исходить из определения ст. 6 Закона № 44-ФЗ, то ответственность возникает только при нарушении результативности, а статья 12 Закона № 44-ФЗ предусматривает ответственность при

¹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

нарушении как результативности, так и эффективности.

В части 1 ст. 12 Закона № 44-ФЗ лишь говорится, что государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица в случаях, установленных в Законе № 44-ФЗ, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Данное определение порождает некоторые вопросы. В частности, определение, предусмотренное в ст. 12 Закона № 44-ФЗ, относится и к результативности, и к эффективности? Или только к эффективности? Или понятия «результативность» и «эффективность» с точки зрения законодательства о государственных закупках идентичны?

В поисках ответа на вопросы нужно раскрыть, что означают «результативность» и «эффективность».

Если эти понятия имеют разные значения, то законодатель должен отдельно определить, что понимается под результативностью, и что — под эффективностью. О результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд могут свидетельствовать заключенные и исполненные контракты, а также неотмененные процедуры закупок. Если контракт заключен, но не исполнен или процедура отменена, то о результативности данной закупки речи не может быть.

Некоторые ученые отмечают, что только достижение результата не может свидетельствовать об эффективности. Важно не только то, что цель достигнута, но и как, при помощи каких средств и трат она достигается². Еще советские ученые под эффективностью подразумевали:

«с наименьшей затратой сил и средств, с максимальной экономией времени достигать наилучших результатов»³. Данный подход отражается и в Бюджетном кодексе РФ.

Если исходить из того, что осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд является одним из видов расходов бюджетов, то можно утверждать, что принцип эффективности использования бюджетных средств, предусмотренный в ст. 34 БК РФ, распространяется и на государственные закупки. Следовательно, можно сделать вывод о том, что принцип эффективности осуществления закупок вытекает из БК РФ и является дополнением к этому принципу. Данное мнение высказал и Конституционный Суд РФ, когда заявитель, оспаривая в том числе ч. 1 ст. 12 Закона № 44-ФЗ, в своей жалобе отметил, что вышеупомянутая норма позволяет произвольно привлекать членов аукционной комиссии к административной ответственности за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а потому противоречит ст. 1 (ч. 1), 2, 17 (ч. 1), 18, 19 (ч. 1) и 55 (ч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд РФ указал, что принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок является конкретизацией общего принципа эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ) и сами по себе оспариваемые нормы не могут рассматриваться как допускающие произвольное привлечение к административной ответственности, а потому не нарушают прав заявителя в указанном в жалобе аспекте⁴.

² Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы (К методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 40—48.

³ Пискотин М. И., Лазарев Б. М., Салищева Н. Г., Тихомиров Ю. А. О науке управления // Советское государство и право. 1964. № 9. С. 15—27.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 601-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Преминина Анатолия Николаевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также статьей 9 и частью 1 статьи 12 Федерального закона “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» // СПС «КонсультантПлюс».

В частности, согласно ст. 34 БК РФ принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности). По аналогии можно утверждать, что под эффективностью осуществления закупок понимаются две взаимосвязанные составляющие: экономность и результативность. Что касается вопроса об идентичности понятий «эффективность» и «результативность», то, например, А. В. Голубев отмечает, что критерий эффективности является вторичным, производным от критерия результативности⁵. Однако если исходить из принципа эффективности использования бюджетных средств, предусмотренного в БК РФ, то можно сказать, что эффективность включает в себя и результативность. Таким образом, понятие «эффективность» является более широким, чем понятие «результативность» и включает в себя не только решение поставленных задач, но и выполнение их с минимальными затратами материальных средств, времени и т.д.

Из вышесказанного следует, что в ст. 12 Закона № 44-ФЗ нужно отказаться от термина «результативность» и формулировать принцип ответственности за эффективность осуществления закупок, который будет включать в себя и результативность. Более того, ст. 34 БК РФ под экономностью понимает достижение *заданных результатов* с использованием наименьшего объема средств, а под *результативностью* — достижение *наилучшего результата* с использованием определенного бюджетом объема средств. Таким образом, употребляются два отдельных понятия: «заданный» и «наилучший» результат. Стоит обратить внимание на то, что в

ст. 12 Закона № 44-ФЗ упоминается только необходимость достижения *заданных результатов* обеспечения государственных и муниципальных нужд, при этом не говорится вообще об использовании наименьшего объема средств.

Очевидно, что понятие «эффективность» в первую очередь имеет экономическую природу, однако не стоит забывать и о качественной стороне этого понятия, поскольку невозможно говорить об эффективности при достижении результата за минимальные средства в ущерб качеству. Отсюда можно сделать вывод о том, что под эффективностью осуществления закупок необходимо понимать не только экономность и результативность, но и качественность. Однако, как отмечает Н. А. Поветкина, ни один нормативный акт не включает в содержание понятия эффективности качественную составляющую⁶.

Учитывая специфику этих отношений и исходя из общего анализа Закона № 44-ФЗ и литературы, можно предположить, что понимается под этим принципом. Например, с одной стороны, можно утверждать, что эффективное удовлетворение государственных и муниципальных нужд — это осуществление закупок с минимальными затратами, что в конечном счете приводит к максимальному результату. Иными словами, в результате эффективной закупки заказчик должен иметь качественный товар с минимальными затратами. Возникает вопрос, можно ли считать закупку эффективной, если заказчик достиг результата с минимальными затратами, однако не использовал предусмотренные в Законе процедуры осуществления закупок? Так как Закон № 44-ФЗ предусматривает, что определение поставщика осуществляется в порядке, установленном законом, и устанавливает, что если заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков или осуществляют закупки у единственного поставщика, то закупка без использования способов определения поставщиков не может считаться эффективной. Более того, в зависимо-

⁵ Голубев А. В. Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 2. С. 22—27.

⁶ Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16—22.

сти от выбора процедур осуществления закупок эффективность можно понимать по-разному. Например, если это аукцион, то победителем признается участник, который предложил *наименьшую цену контракта*, а если это конкурс, то побеждает тот, кто предложил *лучшие условия исполнения контракта*.

С другой стороны, необходимо подчеркнуть, что принцип эффективности охватывает обоснование закупок, планирование закупок, нормирование и т.д. Более того, осуществление закупок начинается с вышеперечисленных процессов, и надо полагать, что именно правильное планирование и обоснование закупок является условием эффективного осуществления процесса закупок.

Тем не менее в рамках данного подхода тоже возникает вопрос. В частности, можно ли считать закупку неэффективной, если есть нарушение общих правил Закона № 44-ФЗ, если не соблюдены формальные правила закупок? Или если было нарушено законодательство о закупках, то это само по себе свидетельствует о нарушении принципа эффективности осуществления закупок и принципа эффективности использования бюджетных средств? В определении Верховного Суда от 19 декабря 2017 г. № 301-КГ17-18788 отмечено, что, установив нарушение норм законодательства о закупках, Счетная палата РФ не доказала, что произведенные выплаты осуществлены с нарушением принципа эффективности использования бюджетных средств либо с нарушением иных норм бюджетного законодательства. В оспариваемых правовых актах содержится указание исключительно на нарушение норм Гражданского кодекса РФ и Закона № 44-ФЗ, которые влекут иные правовые последствия, чем те, что применены Счетной палатой РФ⁷. Таким образом, можно отметить, что не все нарушения Закона № 44-ФЗ или бюджетного законодательства свидетельствуют о неэффективном использовании бюджетных средств.

Л. В. Андреева отмечает, что «эффективность закупки следует понимать как применение кон-

курентного способа определения поставщика и наилучшее соотношение цены закупки и качества предоставляемых работ (услуг, товаров). Результативность и эффективность закупок обеспечиваются совокупностью предусмотренных в Законе № 44-ФЗ мер, включая деятельность контрольных органов»⁸.

Нужно подчеркнуть тот факт, что предусмотренный в Законе № 44-ФЗ принцип требует, чтобы заказчик эффективно и результативно осуществил *весь процесс* закупок. Иными словами, не только результат государственных и муниципальных закупок должен быть эффективным, но и сам процесс закупок должен быть эффективно организован. Следовательно, этот принцип указывает и процесс, и результат.

Все вышеупомянутые вопросы — следствие того, что законодатель четко не определил, что понимается под этими понятиями, более того, предусмотрел персональную ответственность. Кроме этого, одной из основных целей Закона № 44-ФЗ является повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ и услуг. Таким образом, в законодательстве о государственных закупках отмечается, что государственные закупки направлены на эффективное и результативное обеспечение государственных и муниципальных нужд, однако не дается определение понятия эффективности и результативности осуществления закупок. Более того, статья 12 Закона № 44-ФЗ, не закрепляя определение государственных и муниципальных нужд, предусматривает их результативное обеспечение. Возникает вопрос, каким способом можно обеспечить результативность государственных и муниципальных нужд, определение которых не предусмотрено в законодательстве.

Необходимость четкого определения вышеуказанного принципа обусловлена тем, что уполномоченные органы, которые осуществляют контроль и аудит в сфере закупок, в рамках своих полномочий оценивают эффективность государственных закупок. Соответственно, сле-

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 19 декабря 2017 г. № 301-КГ17-18788 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Андреева Л. В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. №. 11. С. 3—16.

дует четко определить данное понятие и критерии его оценки для правильного осуществления контроля и аудита.

Следует отметить и то, что согласно абз. 3 пп. «г» п. 2 Национального плана развития конкуренции в РФ на 2018—2020 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 21 декабря 2017 г. «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»⁹, федеральные органы исполнительной власти, государственные компании и государственные корпорации при организации закупочной деятельности должны обеспечить внедрение показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг, в том числе подведомственными организациями. То есть можно сказать, что совокупность этих показателей обеспечивает эффективность осуществления закупок. Если анализировать перечень показателей разных органов, то можно заметить, что в основном у всех определены одинаковые показатели (экономия при расходовании средств бюджета по итогам осуществления закупок, среднее количество заявок участников закупки, поданных на участие в конкурентных процедурах, и т.д.), однако заметны и различные подходы. Например, согласно приложению к приказу министра обороны РФ от 29 апреля 2019 г. № 231¹⁰ эффективность закупок товаров, работ, услуг включает в себя показатель эффективности расходования бюджетных средств заказчиком по отраслевым направлениям, показатель соблюдения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок и комплексный показатель эффективности закупок заказчика. Каждый вышеперечисленный показатель рассчитывается по отдельной формуле. Более того, для расчета эффективности расходования бюджетных средств заказчиком по отраслевым направлениям отдельно учитывается средняя экономия бюджетных средств по закупкам за-

казчика, осуществленным посредством аукционов, и отдельно — посредством конкурсов. Отличаются также показатели эффективности закупок товаров, работ, услуг Федерального агентства связи и подведомственных ему организаций. В частности, учитываются показатели эффективности планирования осуществления закупок, конкурентности проведения закупок, соблюдения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок / о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц при проведении процедур определения поставщика, соблюдения сторонами обязательств по контрактам, заключенным в отчетном периоде. Вышеуказанные примеры свидетельствуют о том, что у органов есть разные подходы к определению эффективности закупок, что является следствием отсутствия в бюджетном законодательстве и законодательстве о закупках определения понятия «эффективность». Более того, здесь возникает вопрос, должны ли контрольные органы при осуществлении контроля руководствоваться этими приказами. Таким образом, можно утверждать, что локальное регулирование данного вопроса не может обеспечить единообразного понимания, применения и оценки эффективности. Соответственно, для комплексного регулирования и для правильного осуществления контроля необходимо законодательно и на федеральном уровне закрепить основные критерии, которыми будут руководствоваться все заказчики и контрольные органы. К примеру, Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» определяет, как осуществляется оценка эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на государственную поддержку инновационной деятельности, исходя из п. 2 ст. 160.3 БК РФ, где законодатель предусмотрел, что оценка эффективности использования бюджетных средств,

⁹ СЗ РФ. 2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.

¹⁰ Приказ министра обороны РФ от 29.04.2019 № 231 «Об утверждении Перечня показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг Министерства обороны Российской Федерации, территориальных органов Министерства обороны Российской Федерации, подведомственных ему федеральных государственных казенных, бюджетных и автономных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий» // СПС «КонсультантПлюс».

направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, осуществляется с соблюдением требований, установленных вышеупомянутым Законом¹¹. Кроме того, постановлением Правительства от 12 августа 2008 г. № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения»¹² были утверждены Правила проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения.

Если провести параллель между этим принципом и тем, который предусмотрен Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹³ (далее — Закон № 223-ФЗ), то можно увидеть, что в Законе № 223-ФЗ сформулирован такой принцип закупки: расходование денежных средств должно быть *экономически эффективным* и целевым. Стоит обратить внимание на то, что Закон № 223-ФЗ предусматривает только экономическую эффективность, что ставит под вопрос возможность толкования данного принципа с точки зрения качества. Согласно Большому экономическому словарю, экономический эффект — это полезный результат экономической деятельности, измеряемый обычно разностью между денежным доходом от деятельности и денежными расходами на ее осуществление¹⁴. Кроме этого, понятие эффективности, закрепленное в Бюджетном кодексе РФ, не полностью соответствует понятию эффективности, предусмотренному в Законе № 223-ФЗ, так как Бюджетный кодекс под эффективностью подразумевает экономность и результативность, а Закон № 223-ФЗ только экономическую эффективность.

Более того, вместо принципа результативности в Законе № 223-ФЗ закреплен принцип

целевого расходования денежных средств, однако не предусмотрено определение данного принципа. То есть в отличие от Закона № 44-ФЗ, который ориентирован на результат, Закон № 223-ФЗ делает акцент на целевую направленность денежных средств. Статья 306.4 БК РФ дает определение понятия «нецелевое использование бюджетных средств» и предусматривает, что нецелевое использование бюджетных средств, источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являлся межбюджетный трансферт, имеющий целевое назначение, влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных не по целевому назначению, или сокращение предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований). Это можно обосновать тем, что средства бюджета бюджетной системы РФ предоставляются на конкретные цели, которые определены законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, лимитами бюджетных обязательств и т.д., и, соответственно, эти средства должны быть направлены именно на выполнение этих целей. Таким образом, достигнутый результат, который не соответствует целям, для которых были предоставлены средства, не может считаться целевым использованием бюджетных средств.

Тем не менее нельзя утверждать, что нецелевое использование бюджетных средств и принцип целевого расходования денежных средств, предусмотренный в Законе № 223-ФЗ, полностью совпадают по значению, поскольку данный Закон регулирует корпоративные закупки, заказчик осуществляет закупки и за счет внебюджетных средств. Например, когда бюджетные учреждения осуществляют закупки за счет средств, полученных при осуществлении ими иной приносящей доход деятельности от

¹¹ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

¹² СПС «КонсультантПлюс».

¹³ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

¹⁴ Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. 7-е изд., доп. М.: Институт новой экономики, 2008. С. 1442.

физических лиц, юридических лиц, они не получают денежные средства на проведение закупок непосредственно из бюджета бюджетной системы РФ и, соответственно, эти средства не являются бюджетными. В таком случае они сами определяют, на какие цели использовать эти средства.

Таким образом, в отличие от БК РФ, который требует, чтобы все бюджетные средства были расходованы на цели, которые определены законом о бюджете, бюджетной сметой и т.д., целевым расходованием денежных средств на закупки следует признавать расходование их на цели, определенные в установленном порядке самим заказчиком.

Исходя из вышесказанного, можно утверждать, что целевое использование бюджетных средств и целевое расходование денежных средств — разные понятия, поэтому в Законе № 223-ФЗ следует дать определение понятия «целевое расходование денежных средств» и сформулировать критерии оценки данных действий.

При анализе законодательства о закупках возникает вопрос, почему в Законе № 44-ФЗ не предусмотрен принцип целевого использования денежных средств при осуществлении государственных и муниципальных закупок. Это было бы логично, поскольку при осуществлении государственных и муниципальных закупок заказчик расходует бюджетные средства, которые предназначены для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и, несомненно, они предоставляются на конкретные цели, а условия расходования предусматриваются законодательством о закупках. Это вытекает из принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, который означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей¹⁵.

В заключение следует отметить, что все принципы контрактной системы являются основопо-

лагающими, ими должны руководствоваться все участники контрактной системы. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок имеет особую важность, поскольку закупки финансируются из бюджетной системы РФ. В целом принцип эффективности относится к принципам бюджетного права, и можно утверждать, что этот принцип отражается во всех сферах бюджетного права.

Важность данного принципа и необходимость его предусмотрения в российском законодательстве также вытекает из Договора о Евразийском экономическом союзе¹⁶, который предусматривает, что государства-члены в качестве одного из принципов и целей регулирования в сфере государственных и муниципальных закупок должны определить «обеспечение оптимального и эффективного расходования средств, используемых для закупок в государствах-членах». Более того, в данном Договоре закреплены нормы, повышающие эффективность закупок, которые государства-члены могут предусмотреть в отечественном законодательстве. В их число входят нормирование закупок, осуществление общественного контроля и общественного обсуждения закупок, применение антидемпинговых мер, привлечение экспертов, экспертных организаций. Следует заметить, что все вышперечисленные нормы, повышающие эффективность закупок, закреплены в Законе № 44-ФЗ и также способствуют повышению эффективности закупок, однако приводит ли каждое нарушение этих норм к неэффективности закупок, однозначно невозможно сказать, поскольку в законодательстве о закупках, а также в бюджетном законодательстве не определено, как именно необходимо оценивать эффективность и результативность.

Выводы. Определение принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок, сформулиро-

¹⁵ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 24.03.2009 № Ф04-1611/2009(2703-А70-31) по делу № А70-4042/32-2008 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астана 29.05.2014) (ред. от 15.03.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

ванное в ст. 12 Закона № 44-ФЗ, не раскрывает сущность данного принципа и не позволяет отграничить его от смежных явлений, предусмотренных в Законе № 223-ФЗ.

Полагаем, что в законодательстве о государственных закупках принцип эффективности необходимо определить, исходя из формулировки

принципа эффективности использования бюджетных средств, предусмотренного в БК РФ, в котором эффективность включает экономность и результативность.

Принцип эффективности осуществления закупок относится не только к результату, но и к процессу осуществления закупок.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреева Л. В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2013. — № 11. — С. 3—16.
2. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. — 7-е изд., доп. — М.: Институт новой экономики, 2008. — 1472 с.
3. Голубев А. В. Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. — 2013. — № 2. — С. 22—27.
4. Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы (К методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. — 1970. — № 3. — С. 40—48.
5. Пискотин М. И., Лазарев Б. М., Салищева Н. Г., Тихомиров Ю. А. О науке управления // Советское государство и право. — 1964. — № 9. — С. 15—27.
6. Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. — 2015. — № 3. — С. 16—22.

Материал поступил в редакцию 18 января 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Andreeva L. V. Ponyatie kontraktnoj sistemy i osnovnye pravila ee funkcionirovaniya // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2013. — № 11. — S. 3—16.
2. Bolshoj ekonomicheskij slovar / pod red. A. N. Azriliyana. — 7-e izd., dop. — M.: Institut novoj ekonomiki, 2008. — 1472 s.
3. Golubev A. V. Yuridicheskoe vyrazhenie rezul'tativnosti i effektivnosti ispol'zovaniya byudzhethnyh sredstv // Finansovoe pravo. — 2013. — № 2. — S. 22—27.
4. Pashkov A. S., Yavich L. S. Effektivnost dejstviya pravovoj normy (K metodologii i metodike sociologicheskogo issledovaniya) // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1970. — № 3. — S. 40—48.
5. Piskotin M. I., Lazarev B. M., Salishcheva N. G., Tihomirov Yu. A. O nauke upravleniya // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1964. — № 9. — S. 15—27.
6. Povetkina N. A. Effektivnost raskhodovaniya byudzhethnyh sredstv: problemy pravovoj kvalifikacii // Finansovoe pravo. — 2015. — № 3. — S. 16—22.

Правовая регламентация минимального брачного возраста: история и современность

Аннотация. Правовая регламентация особенностей вступления в брак в несовершеннолетнем возрасте имеет тысячелетнюю историю. Анализ правовой регламентации брачного возраста на Руси, в Российской империи и в РСФСР показывает, что модели правовой регламентации минимального брачного возраста подразделяются на упрощенные и дифференцированные (гендерно дифференцированные, национально дифференцированные и социально дифференцированные). Автором установлено, что в отечественном законодательстве минимальный брачный возраст всегда зависел от различных обстоятельств. До 1926 г. имела место гендерно дифференцированная модель правовой регламентации минимального брачного возраста. Национально дифференцированная модель существовала в дореволюционную и советскую эпоху в отношении жителей Закавказья. С 1926 г. на территории РСФСР была законодательно установлена социально дифференцированная модель правовой регламентации минимального брачного возраста, предполагающая снижение минимального брачного возраста в связи с наличием особых социальных обстоятельств. В семейном законодательстве РФ была предпринята неудачная попытка реализовать национально дифференцированную модель правовой регламентации минимального брачного возраста. Современная российская модель правовой регламентации минимального брачного возраста является социально дифференцированной. В статье также проведено детальное сравнение трех социально дифференцированных моделей правовой регламентации минимального брачного возраста (модель по КЗОБСО РСФСР (1926—1968), модель по КоБС РСФСР (1969—1995), современная модель) проанализированы различия и недостатки данных моделей, предложены пути по их устранению.

Ключевые слова: брак; модель правовой регламентации; минимальный брачный возраст; несовершеннолетние; канонический брачный возраст; светский минимальный брачный возраст; недействительность брака; социально дифференцированная; национально дифференцированная; гендерно дифференцированная.

Для цитирования: Леканова Е. Е. Правовая регламентация минимального брачного возраста: история и современность // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 84—95. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.084-095.

© Леканова Е. Е., 2020

* Леканова Екатерина Евгеньевна, соискатель Санкт-Петербургского государственного университета, магистр права Ярославского государственного университета
22-я линия Васильевского острова, д. 7, г. Санкт-Петербург, Россия, 199106
lekanova.katya@yandex.ru

Legal Regulation of the Minimum Marriage Age: The Past and the Present

Ekaterina E. Lekanova, Postgraduate Student, St. Petersburg State University; Master of Laws, Yaroslavl State University
22-ya liniya Vasilyevskogo ostrova, d. 7, St. Petersburg, Russia, 199106
lekanova.katya@yandex.ru

Abstract. The legal regulation of the features of marriage in a minor age has a millennium history. The analysis of legal regulation of the marriage age in Russia, the Russian Empire and the RSFSR shows that the models of the legal regulation of the minimum marriage age are divided into simplified and differentiated ones (gender differentiated, nationally differentiated and socially differentiated models). The author concludes that in domestic legislation the minimum age of marriage always depended on various circumstances. Until 1926, there was a gender-differentiated model of the legal regulation of the minimum age of marriage. A nation-differentiated model existed in the pre-revolutionary and Soviet era in relation to the inhabitants of Transcaucasia. Since 1926, in the territory of the RSFSR, a socio-differentiated model of the legal regulation of the minimum age of marriage was consolidated in law. According to this model the minimum age of marriage was reduced due to special social circumstances. Family laws of the Russian Federation made an unsuccessful attempt to implement the nation-differentiated model of the legal regulation of the minimum age of marriage. The modern Russian model of legal regulation of the minimum age of marriage is socio-differentiated. The paper also carries out a detailed comparison of the three socio-differentiated models of the legal regulation of the minimum age of marriage (the model under the Soviet Code of Marriage, Family and Custody of the RSFSR (1926—1968), the model under the Code of Marriage and Family of the RSFSR (1969—1995), the contemporary model); analyzes the differences and shortcomings of these models; suggests ways to eliminate them.

Keywords: marriage; model of legal regulation; minimum age of marriage; minors; canonical age of marriage; secular minimum age of marriage; nullity of marriage; socially differentiated; nationally-differentiated; gender-differentiated.

Cite as: Lekanova EE. Pravovaya reglamentatsiya minimalnogo brachnogo vozrasta: istoriya i sovremennost [Legal Regulation of the Minimum Marriage Age: The Past and the Present]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law]. 2020;15(8):84—95. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.084-095. (In Russ., abstract in Eng.)

Брачный возраст на территории России стал устанавливаться еще в период Древней Руси. **В языческую эпоху** семейные отношения славянских племен (древлян, радимичей, вятичей, северян) регулировались обычным правом. Как отмечает М. Ф. Владимирский-Буданов, на Руси в дохристианский период истории брачный возраст был крайне низким: для мужчин — 11 лет, для женщин — 10 лет¹.

С принятием христианства происходит аккультурация многих положений византийского брачно-семейного законодательства, основан-

ного на канонических представлениях о браке, в правовую систему Руси. Величина брачного возраста устанавливалась Кормчей книгой², а точнее включенными в нее «Эклогой» и «Прохирином». «Эклога» Льва Исаврянина и Константина Копронима определяет минимальный брачный возраст в 15 лет для мужчин и 13 для женщин, «Прохирион» Василия Македонянина снижает этот возраст на год: 12 для женщин и 14 для мужчин. Тем не менее минимальный брачный возраст установился только по «Эклоге», т.е. 15 и 13 лет для мужчин и женщин соответственно³.

¹ Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов на/Д : Феникс, 1995. С. 409.

² Кормчая (Номоканон). [Текст по состоянию на 1650 г.]. СПб. : Воскресенье, 1997. Репринт. 1480 с.

³ Ференс-Сороцкий А. А. Проблемы брачного права православной церкви // Правоведение. 2017. № 1. С. 103.

Однако, как отмечает Н. Н. Тарусина, браки совершались и в гораздо более раннем возрасте — соответственно в 11 и 10 лет и даже ранее: Святослав Игоревич в 1181 г. был возведен в супружество 10 лет от роду; Иван III был обручен с «девицею 5 лет»⁴; дочь суздальского князя Всеволода Юрьевича Верхулава, не достигшая 8 лет, в 1187 г. была выдана замуж за 14-летнего Ростислава Рюриковича⁵. Княжеские браки, как правило, были направлены на укрепление древнерусского государства. В крестьянской же среде девушек старались выдавать замуж в более старшем возрасте — часто к 16—18 годам, когда они становились способными самостоятельно выполнять нелегкие домашние обязанности по уходу за скотиной, готовке пищи и заготовке продуктов впрок⁶.

Церковь неодобрительно относилась к ранним бракам и, вынужденная идти на компромисс с князьями, нарушавшими брачно-семейные установления, рассматривала их в качестве исключения из правил. В дальнейшем и среди высших слоев общества они были практически прекращены стараниями митрополита Фотия, который в своем послании под угрозой церковного наказания запретил венчать «девичок меньше двенадцати лет»⁷.

В период существования *Российской империи* минимальный брачный возраст был **двух видов**: 1) канонический, устанавливаемый со времен появления христианства на Руси; 2) светский, устанавливаемый государственным органами.

Петр Первый в ст. 5 Указа «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах» от 23 марта 1714 г. установил **светский минимальный брачный возраст**: 20 лет — для

лиц мужского пола; 17 лет — для лиц женского пола⁸. Столь серьезное повышение минимального брачного возраста было вызвано открытием Петром Первым кадетских корпусов для несения дворянскими детьми обоих полов военной службы. Помимо этого, для вступления в брак служилым людям требовалось разрешение от начальства. С 1765 г. минимальный возрастной ценз для вступления в брак военнослужащим стал равен 25 годам⁹. Император стремился к созданию квалифицированного командного состава для руководства воинскими подразделениями и частями, в связи с чем возрастала длительность обучения, а низкий минимальный брачный возраст (действовавший в допетровскую эпоху) предоставлял возможность кадетам вступать в брак до среднестатистического момента окончания обучения, выступал фактором, содействующим досрочному оставлению обучения военному ремеслу, что не отвечало интересам государства.

Впрочем, это отнюдь не предотвратило ранние браки — петровское новшество оказалось нежизнеспособным, осталось как бы незамеченным. Синод продолжал руководствоваться Кормчей книгой и предписывал **канонический брачный возраст** соответственно с 15 и 13 лет¹⁰. Отрицательный опыт по установлению чересчур высокого брачного возраста можно объяснить тем, что Петр Первый, во-первых, ориентировался только на одну из социальных групп общества, устанавливая всеобщий порог брачного возраста; во-вторых, осуществил резкое моментальное, а не поэтапное его увеличение.

Лишь в 1830 г. Синодом был найден компромиссный вариант между чересчур низким кано-

⁴ Нижник Н. С. Правовое регулирование семейно-брачных отношений в русской истории. СПб., 2006. С. 12.

⁵ См.: Тарусина Н. Н. Брак по российскому семейному праву : учебное пособие. М. : Проспект, 2014. С. 6—7.

⁶ Пушкирева Н. Л. Частная жизнь русской женщины: невеста, жена, любовница (X — начало XIX в.). М. : Ладомир, 1997. С. 22.

⁷ Медведев В. Г. Условия и порядок заключения брака по русскому семейному праву (XIII—XV вв.) // История государства и права. 2009. № 21. С. 8.

⁸ Российское законодательство X—XX веков : Законодательство периода становления абсолютизма : в 9 т. Т. 4 / отв. ред.: А. Г. Маньков ; под общ. ред. О. И. Чистякова. М. : Юрид. лит., 1986. С. 297.

⁹ Тарусина Н. Н. Брак по российскому семейному праву : учебное пособие. М. : Проспект, 2014. С. 23.

¹⁰ Тарусина Н. Н. Семейное право: очерки из классики и модерна : монография. Ярославль : ЯрГУ, 2009. С. 82.

ническим минимальным брачным возрастом, супружество с которого могло быть вредным для здоровья несовершеннолетних, и сильно завышенным светским минимальным возрастом для вступления в брак. Теперь **светский «стартовый» брачный возраст** был 18 лет — для мужчин, 16 лет — для женщин¹¹. И лишь для уроженцев Закавказья был оставлен прежний минимальный брачный возраст, так как половое созревание в Малой Азии наступало раньше, чем в остальных районах Российской империи. Тем не менее это не привело к автоматической «отмене» канонического брачного возраста.

Несоблюдение условия о брачном возрасте имело следующие альтернативные **последствия**:

- 1) если лицо не достигло ни светского, ни церковного минимального брачного возраста, то брак считался ничтожным;
- 2) если лицо не достигло светского брачного возраста, но достигло церковного брачного возраста, то супруги разлучались до достижения каждым из них брачного возраста, установленного светским законом, при этом брак считался действительным до момента удовлетворения требования о недействительности брака, предъявленного супругом, вступившим в брак в ненадлежащем возрасте¹².

С установлением советской власти канонический брачный возраст перестал признаваться. Имел значение только светский брачный возраст. Правовая регламентация брачного возраста была неодинаковой в различные периоды советской эпохи.

С 1917 по 1926 г. минимальный брачный возраст равнялся 18 годам — для мужчин, 16 годам — для женщин. Примечательно, что несмотря на коренные изменения в социальной, правовой и иных сферах, минимальный брачный возраст, установленный Синодом, в неизменном виде перешел сначала в Декрет ВЦИК

и СНК РСФСР «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния» 1917 г.¹³, а затем — в Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве 1918 г.¹⁴

Нарушение требования о надлежащем брачном возрасте по Кодексу 1918 г. приводило к **недействительности брака**. «Санирующими» обстоятельствами выступали: 1) достижение брачного возраста на момент возбуждения дела о недействительности брака; 2) рождение детей или беременность жены в период брака. На наш взгляд, первое из указанных обстоятельств является неоправданным. Возраст влияет на способность предоставления осознанного решения по поводу вступления в брак. С юридической точки зрения презюмируется, что в течение периода до достижения брачного возраста лицо не способно оценить, в его ли интересах является нахождение в браке, из чего следует, что лицо, вступившее в брак в ненадлежащем возрасте, не должно лишаться возможности признать брак недействительным после достижения брачного возраста.

Брачный возраст **с 1926 по 1968 г.** регламентировался Кодексом законов о браке, семье и опеке 1926 г. (КЗоБСО РСФСР 1926 г.). С 1926 г. минимальный брачный возраст подразделялся на общий и специальный. **Общий минимальный брачный возраст** — это возраст, по достижении которого необходимым и достаточным основанием для вступления в брак является согласие мужчины и женщины при соблюдении общеобязательных брачных требований и запретов. В свою очередь, **специальный минимальный брачный возраст** представляет собой возраст, по достижении которого основанием для вступления в брак, кроме согласия мужчины и женщины, выступают специальные дополнительные основания, установленные и признанные компетентными органами, при

¹¹ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 5. СПб., 1830—1884. № 3807.

¹² Ференс-Сороцкий А. А. Указ. соч. С. 103 ; Антокольская М. В. Семейное право : учебник. М. : Норма: Инфра-М, 2013. С. 91.

¹³ Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. № 37 (утратил силу).

¹⁴ Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве (принят ВЦИК 16.09.1918) // СУ РСФСР. 1918. № 76—77. Ст. 818 (утратил силу).

соблюдении общеобязательных брачных требований и запретов.

По смыслу нормы ст. 5 КЗоБСО РСФСР 1926 г. общий минимальный брачный возраст определялся в 18 лет¹⁵. Повышение брачного возраста для женщин было обусловлено тем, что, по мнению разработчиков КЗоБСО РСФСР 1926 г., ранние браки препятствовали завершению женщиной образования и ее профессиональному росту¹⁶. Однако только общий минимальный брачный возраст стал гендерно нейтральным. С принятием КЗоБСО РСФСР 1926 г. до достижения совершеннолетия вступление в брак разрешалось только после осуществления в отношении конкретного лица, желающего вступить в брак, специальной процедуры снижения брачного возраста, которая предполагала установление уполномоченными органами исключительных обстоятельств, побуждающих лиц вступать в брак в столь раннем возрасте. Разрешалось снижать только брачный возраст женщин до 17 лет.

В то же время исторически сложилось, что для жителей Закавказья минимальный возраст вступления в брак был ниже: для мужчин — 16 лет (до революции брачный возраст мужчин на этой территории составлял 15 лет), для женщин — 13 лет¹⁷.

Институт признания брака недействительным в КЗоБСО РСФСР 1926 г. отсутствовал. В случае нарушений условий вступления в брак

речь могла идти только об оспаривании записи о регистрации брака (ст. 116)¹⁸. В то же время ст. 234 УК РСФСР¹⁹ устанавливала уголовную ответственность за заключение соглашения о браке с лицом, не достигшим брачного возраста. Санкция этой статьи предусматривала лишение свободы на срок до двух лет или исправительные работы на срок до одного года²⁰.

С 1968 по 1995 г. в связи с изданием Основ законодательства Союза ССР видоизменилось правовая регламентация брачного возраста.

Согласно ст. 10 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье 1968 г. **общий минимальный брачный возраст** устанавливается в 18 лет, при этом законодательством союзных республик могло быть предусмотрено снижение брачного возраста, но не более чем на 2 года²¹.

По смыслу нормы ст. 15 КоБС РСФСР 1969 г.²² общий минимальный брачный возраст составлял 18 лет. Снижение брачного возраста стало допускаться как в отношении невесты, так и в отношении жениха; при этом **специальный минимальный брачный возраст** определялся в 16 лет. Исполнительные комитеты районных, городских, районных в городе Советов народных депутатов в отдельных исключительных случаях могли снижать брачный возраст, но не более чем на 2 года. Аналогичные правила были введены и в Белорусской ССР. Возможность снижения брачного возраста не более чем на один

¹⁵ Постановление ВЦИК от 19.11.1926 «О введении в действие Кодекса законов о браке, семье и опеке» // СУ РСФСР. 1926. № 82. Ст. 612 (утратило силу).

¹⁶ Иванов А. Б. История отечественного государства и права (советский период) : учебное пособие. Ярославль: ЯрГУ, 2013. С. 55 ; Антокольская М. В. Указ. соч. С. 108.

¹⁷ Трофимец И. А. К вопросу о брачном возрасте в России // Права ребенка в РФ: законодательство, правоприменительная деятельность, российская наука : материалы Международной научно-практической конференции / под ред. Ю. Ф. Беспалова. М. : Проспект, 2018. С. 301.

¹⁸ Антокольская М. В. Указ. соч. С. 109.

¹⁹ Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591 (утратил силу).

²⁰ См.: Рудык О. И. Эволюция института брака в советском семейном праве (1917—1996 гг.) : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2015. С. 126.

²¹ Закон СССР от 27.06.1968 № 2834-VII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье» // Ведомости ВС СССР. 1968. № 27. Ст. 241.

²² Кодекс о браке и семье РСФСР (утв. ВС РСФСР 30.07.1969) // Ведомости ВС РСФСР. 1969. № 32. Ст. 1397 (утратил силу).

год предусматривалась кодексами о браке и семье в Азербайджанской ССР, Грузинской ССР, Киргизской ССР, Литовской ССР, Таджикской ССР, Туркменской ССР, Узбекской ССР, Украинской ССР, Эстонской ССР. Снижение брачного возраста только для женщин и не более чем на один год предусматривали кодексы о браке и семье в Армянской ССР, Казахской ССР, Латвийской ССР, Молдавской ССР²³.

С принятием КоБС РСФСР 1969 г. в советское семейное право вернулся институт недействительности брака. Брак, заключенный с несовершеннолетним, которому не был снижен брачный возраст, мог быть признан *недействительным* как до, так и после достижения брачного возраста лицом, вступившим в брак в несовершеннолетнем возрасте (ст. 45 КоБС 1969 г.). «Реанимирующим» обстоятельством недействительности брака выступали интересы лица, вступившего в брак в несовершеннолетнем возрасте.

Современная модель правовой регламентации минимального брачного возраста воплощает в себе некоторые черты предшествующей модели: разделение минимального возраста на общий и специальный; возможность одинакового снижения брачного возраста как для девушек, так и для юношей; открытый перечень обстоятельств снижения брачного возраста.

Общий минимальный брачный возраст, согласно ст. 13 СК РФ, составляет 18 лет. Общий минимальный брачный возраст не может быть установлен ниже возраста совершеннолетия, так как Конвенцией о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков 1962 г. провозглашен принцип полного упразд-

нения браков детей²⁴. В юридической литературе встречаются предложения по поводу повышения общего минимального брачного возраста до 21 года ввиду недостаточности социальной зрелости у лиц, не достигших 21 года²⁵. Данное предложение неосуществимо без повышения возраста наступления совершеннолетия, так как согласно п. 1 ст. 16 Декларации прав человека мужчины и женщины, достигшие *совершеннолетия*, имеют право без всяких ограничений по признаку расы, национальности или религии вступать в брак и основывать семью²⁶.

Специальный минимальный брачный возраст по российскому законодательству равен при наличии уважительных причин 16 годам, а в исключительных случаях, определенных региональным законодательством, может устанавливаться и ниже 16 лет.

Согласно абз. 2 п. 2 ст. 13 СК РФ порядок и условия, при наличии которых вступление в брак в виде исключения с учетом особых обстоятельств допускается до достижения возраста 16 лет, могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации²⁷. Изначально данная норма была направлена на учет национальных традиций, культурологических, социологических обстоятельств²⁸, однако даже сама ее конструкция не позволяет в полной мере достичь поставленной цели. Национальные традиции предполагают широкий охват представителей той или иной национальности, они выступают социальными нормами, правилами, а не «исключениями». Наиболее часто устанавливаемые в законах субъектов РФ «особые обстоятельства» (беременность, рождение ребенка) являются межнациональными факторами. Бо-

²³ Якушев П. А. Минимальный возраст вступления в брак: традиционное и правовое регулирование // Семейное и жилищное право. 2017. № 4. С. 34—35.

²⁴ Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков (заключена в г. Нью-Йорке 10.12.1962) // Международное частное право : сборник документов. М., 1997. С. 667.

²⁵ См.: Альбинов И. Р. К вопросу о порядке заключения брака и установления некоторых проблем института брачного возраста в Российской Федерации // Семейное и жилищное право. 2012. № 4. С. 8.

²⁶ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. № 67 (с изм. и доп.)

²⁷ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

²⁸ Лушников А. М., Лушникова М. В., Тарусина Н. Н. Гендер в законе : монография. М. : Проспект, 2015. С. 139.

лее того, при снижении брачного возраста на территории определенного субъекта РФ привязка осуществляется к месту жительства, а не к национальности, что говорит о необоснованном установлении данных различий, о **дискриминации в зависимости от места жительства**, несмотря на то, что они содержатся в законе. Установление различного специального минимального брачного возраста в зависимости от места жительства было свойственно и советскому законодательству с 1968 г., но тогда оно проводилось не внутри РСФСР, а между союзными республиками, которые до 1922 г. были автономными. Одним из проявлений такой дискриминации является то, что при наличии уважительных обстоятельств жителям одних регионов разрешается вступать в брак с 14 лет, жителям других регионов — с 15 лет, жителям третьих регионов — с 16 лет (при отсутствии законов субъектов РФ о порядке вступления в брак лиц, не достигших 16 лет) и др. Так, 15-летняя жительница Свердловской области получила от Управления социальной политики Министерства социальной политики Свердловской области по городу Ирбиту и Ирбитскому району разрешение на снижение брачного возраста в связи с беременностью. Однако отдел ЗАГСа г. Ирбита отказал в регистрации брака. В данном деле суд вынужден был занять сторону органов ЗАГСа, так как в Свердловской области не принят закон, разрешающий снижать брачный возраст ниже 16 лет²⁹. На наш взгляд, специальный минимальный брачный возраст должен быть одинаковым во всех субъектах РФ.

Следовательно, российский законодатель осуществил неудачную попытку реализовать национально дифференцированную модель правовой регламентации минимального брачного возраста. Современная российская модель правовой регламентации минимального брачного возраста является **социально дифференцированной**.

Историко-сравнительный анализ регламентации брачного возраста показывает, что **моде-**

ли правовой регламентации минимального брачного возраста можно подразделить на упрощенные и дифференцированные. **Упрощенная модель** включает в себя лишь общий минимальный брачный возраст, который является одинаковым для всех граждан определенной территории. В упрощенной модели отсутствует специальный минимальный брачный возраст. Такой тип модели не свойственен для России ни в дореволюционную, ни в советскую, ни в современную эпохи. Но он встречается в других правовых системах, например, в современной Швейцарии, в которой установлен единый минимальный брачный возраст, — 18 лет³⁰. В свою очередь, дифференцированные модели бывают как минимум трех типов: гендерно дифференцированные, национально дифференцированные и социально дифференцированные. При этом в некоторых случаях регламентация минимального брачного возраста может быть выстроена сразу по нескольким типам дифференцированных моделей.

Гендерно дифференцированные модели имели место на протяжении всей дореволюционной эпохи на территории Руси и с 1917 по 1926 г. на территории РСФСР.

По **национально дифференцированной модели** общий минимальный брачный возраст был сконструирован и в дореволюционную эпоху, и в советскую эпоху: для жителей Закавказья минимальный возраст вступления в брак был ниже, чем для представителей иных национальностей.

Социально дифференцированные модели правовой регламентации брачного возраста характерны для РСФСР с 1926 по 1991 г., а также для Российской Федерации с момента ее образования по сегодняшний день. В эти периоды снижение минимального брачного возраста обуславливалось наличием социальных факторов (рождением ребенка, беременностью и др.).

Сравнение трех социально дифференцированных моделей правовой регламентации минимального брачного возраста (модели по

²⁹ Решение Ирбитского районного суда г. Ирбиты Свердловской области от 8 августа 2013 года № 2-752/2013 // URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/57632378/65645033/> (дата обращения: 08.02.2019).

³⁰ Tanner D. Die minderjährige Mutter und ihr Kind : Monographie. München, 2009. S. 151.

КЗоБСО РСФСР (1926—1968), модели по КоБС РСФСР (1969—1995), современной модели) обнаруживает их **общий недостаток**, заключающийся в отсутствии критериев уважительности (исключительности) или конкретного перечня обстоятельств, являющихся основаниями для выдачи разрешения на вступление в брак несовершеннолетним лицам. Определение того, является ли обстоятельство уважительным для выдачи разрешения на вступление в брак несовершеннолетним лицам, достигшим 16 лет, всецело зависит от усмотрения органов местного самоуправления. В отношении лиц, не достигших 16 лет, перечень особых обстоятельств для вступления в брак может быть установлен законом субъекта РФ. Можно привести пример, когда несовершеннолетние лица, достигшие 16 лет, в качестве уважительных причин для вступления в брак указали в заявлении «совместное проживание, желание узаконить свои отношения в соответствии с действующим законодательством, любовь друг к другу». Должностные лица Администрации городского округа Семеновский отказали заявителям в выдаче разрешения на вступление в брак. В свою очередь, суд обязал администрацию городского округа Семеновский в Нижегородской области выдать разрешение на вступление в брак несовершеннолетним, посчитав уважительными обстоятельствами совместное проживание истцов, ведение общего

хозяйства, поддержание семейных отношений, желание оформить сложившиеся отношения законным браком и определить судьбу приобретаемого совместно нажитого имущества³¹. Следовательно, судья причислил к уважительным обстоятельствам фактическое создание семьи. На наш взгляд, подобное усмотрение судьи не может быть расценено положительно, так как «обесмысливает» необходимость в выдаче специальных разрешений в связи с тем, что фактически возводит в ранг уважительных обстоятельств обоюдное желание мужчины и женщины состоять в зарегистрированном браке, создать семью.

В свою очередь, некоторые виды особых обстоятельств, устанавливаемые законами субъектов РФ о порядке вступления в брак лицами, не достигшими 16 лет, также вызывают ряд вопросов. В частности, в законах Московской, Новгородской, Тамбовской, Тюменской, Мурманской областей, Кабардино-Балкарской Республики уважительным обстоятельством для вступления в брак в несовершеннолетнем возрасте признается непосредственная угроза жизни одной из сторон³². Данное обстоятельство вряд ли может быть признано уважительным, например, «при даче разрешения на брак 14-летней девочке в том случае, если взрослому мужчине, желающему вступить с ней в брак, грозит опасность»³³. По нашему мнению, брак

³¹ Решение Семеновского районного суда г. Семенова Нижегородской области от 10 ноября 2017 года по делу № 2а-1122/2017 // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/fWiB16KN2WNs/> (дата обращения: 09.02.2019).

³² Закон Московской области от 30 апреля 2008 г. № 61/2008-ОЗ «О порядке и условиях вступления в брак на территории Московской области лиц, не достигших возраста шестнадцати лет» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2008. № 96 ; Закон Тамбовской области от 24.06.1997 № 120-3 «О порядке и условиях вступления в брак на территории Тамбовской области лиц, не достигших возраста шестнадцати лет» // Тамбовская жизнь. 1997 ; Закон Тюменской области от 10 января 2000 г. № 155 «Об условиях и порядке вступления в брак лиц, не достигших возраста шестнадцати лет» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/819069491> ; Областной закон Новгородской области от 02.02.2009 № 465-ОЗ «О порядке и условиях вступления в брак на территории Новгородской области лиц, не достигших возраста шестнадцати лет» // Новгородские ведомости. 2009. № 3 ; Закон Мурманской области «Об условиях и порядке вступления в брак лиц, не достигших возраста шестнадцати лет» от 18 ноября 1996 № 42-01-3МО // Мурманский вестник. 1996. № 231 ; Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17.07.1998 № 9-РЗ «Об условиях и порядке вступления в брак лиц, не достигших возраста шестнадцати лет» // Кабардино-Балкарская правда. 1998. № 131.

³³ Пояснительная записка «К проекту федерального закона “О внесении изменения в статью 13 Семейного кодекса Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

должен заключаться на длительную перспективу для создания семьи, совместного сосуществования и (или) рождения детей, их совместного воспитания и др., а не на случай смерти одного из супругов, поэтому данная причина не может быть признана уважительной. К тому же брак по причине непосредственной угрозы жизни одной из сторон *несоразмерен* последствиям приобретения полной гражданской дееспособности несовершеннолетним 14—15 лет, выраженных при отсутствии гарантированных законом обязанностей родителей материально содержать своих детей, вступивших в брак, обеспечивать их жильем, а также осуществлять в отношении них заботу в виде ухода при тяжелой болезни; необходимости у несовершеннолетнего в поиске средств к существованию, моральной обязанности осуществления ухода за супругом в случае его тяжелой болезни. Еще одним обстоятельством, относительно уважительности которого имеются сомнения, является призыв на военную службу. Оно названо в качестве особого обстоятельства только в законе Новгородской области³⁴. На наш взгляд, указанная причина также не является уважительной, так как сопряжена с последующей годовой разлукой, по сути порождающей «номинальный брак», и не отвечает принципу соразмерности брака в связи призывом на военную службу с последствиями приобретения полной гражданской дееспособности несовершеннолетним 14—15 лет. По нашему мнению, обстоятельства, в связи с которыми вступление в брак лицу разрешается в несовершеннолетнем возрасте, должны отвечать критерию возможности преодоления неблагоприятного семейного положения несовершеннолетнего посредством вступления в брак. В связи с этим считаем необходимым установление на федеральном уровне единого перечня уважи-

тельных обстоятельств, включающего в себя беременность и рождение ребенка.

Недостатком современной модели правовой регламентации минимального брачного возраста, по сравнению с моделью по КЗоБСО РСФСР (1926—1968) и моделью по КоБС РСФСР (1969—1995), выступает отсутствие в норме ст. 13 СК РФ низшего предела, до которого региональные законодатели вправе снижать брачный возраст, в связи с чем «субъекты могут допускать снижение брачного возраста до 13, 12, 10 лет и т.д.»³⁵, что не отвечает интересам детства. На наш взгляд, оптимальным специальным минимальным брачным возрастом выступает возраст, равный 14 годам. Именно с этого возраста несовершеннолетний получает паспорт — обязательный документ для регистрации брака, вправе проживать отдельно от законных представителей, вправе самостоятельно в случаях, предусмотренных законом, защищать свои семейные права в судебном порядке. К тому же уголовным законодательством не допускается освобождение от уголовной ответственности за половое сношение с лицами, не достигшими 14 лет, даже в связи с вступлением в брак с малолетним.

В результате изучения истории правовой регламентации минимального брачного возраста можно прийти к ряду выводов.

1. Модели правовой регламентации минимального брачного возраста подразделяются на упрощенные и дифференцированные (гендерно дифференцированные, национально дифференцированные и социально дифференцированные).

2. В дореволюционную эпоху главной целью вступления в брак выступало деторождение, в связи с чем в первую очередь минимальный брачный возраст приурочивался к среднестатистическому возрасту полового созревания,

³⁴ Областной закон Новгородской области от 02.02.2009 № 465-ОЗ «О порядке и условиях вступления в брак на территории Новгородской области лиц, не достигших возраста шестнадцати лет» // Новгородские ведомости. 2009. № 3.

³⁵ См.: Юрченко О. Ю. Достижение брачного возраста как условие, необходимое для заключения брака // Семейное право на рубеже XX—XXI веков: к 20-летию Конвенции ООН о правах ребенка : материалы Международной научно-практической конференции, 18 декабря 2010 г. / отв. ред. О. Н. Низамиева. М. : Статут, 2011. С. 433.

чем объясняется и гендерная диспропорция при установлении различного минимального брачного возраста для женщин и мужчин. Дореволюционной эпохе была свойственна двойственность минимального брачного возраста — со стороны светского и со стороны церковного права, что, на наш взгляд, является отрицательным явлением, так как ведет к правовой противоречивости. При этом постепенно всё большее предпочтение отдавалось светскому брачному возрасту.

3. В советскую эпоху признавался только светский брачный возраст. С 1917 по 1926 г. можно констатировать переходный период в брачном праве, в который минимальный брачный возраст был перенят из дореволюционной эпохи в неизменном виде, т.е. минимальный брачный возраст был по-прежнему гендерно дифференцирован. С 1926 г. минимальный брачный возраст стал подразделяться на общий и специальный. Общий минимальный брачный возраст — это возраст, по достижении которого необходимым и достаточным основанием для вступления в брак является согласие мужчины и женщины при соблюдении общеобязательных брачных требований и запретов. В свою очередь, специальный минимальный брачный возраст представляет собой возраст, по достижении которого основанием для вступления в брак, кроме согласия мужчины и женщины, выступают специальные дополнительные основания (беременность, рождение ребенка и др.), установленные и признанные компетентными органами, при соблюдении общеобязательных брачных требований и запретов. При этом с 1926 г. общий минимальный брачный возраст (18 лет) стал одинаковым для мужчин и женщин (гендерно нейтральным). В советский период, начиная с 1926 г., нормы о брачном возрасте содержали правовую дифференциацию права на брак в зависимости от социальных обстоятельств.

4. В семейном законодательстве РФ была предпринята неудачная попытка реализовать национально дифференцированную модель

правовой регламентации минимального брачного возраста. Современная российская модель правовой регламентации минимального брачного возраста является социально дифференцированной.

5. Сравнение трех социально дифференцированных моделей правовой регламентации минимального брачного возраста (модели по КЗоБСО РСФСР (1926—1968), модели по КоБС РСФСР (1969—1995), современной модели) обнаруживает их общий недостаток, заключающийся в отсутствии критериев уважительности или конкретного перечня обстоятельств, являющихся основаниями для выдачи разрешения на вступление в брак несовершеннолетним лицам. В связи с этим считаем необходимым установление на федеральном уровне единого перечня уважительных обстоятельств, включающего в себя беременность и рождение ребенка.

6. Модель правовой регламентации минимального брачного возраста (модели по КЗоБСО РСФСР (1926—1968)), в отличие от модели по КоБС РСФСР (1969—1995) и современной модели, не предполагала установления различных региональных минимальных специальных брачных возрастов внутри страны. Норма ст. 13 СК РФ, допускающая различие в субъектах РФ условий и порядка вступления в брак лиц, не достигших 16 лет, говорит о дискриминации лиц, не достигших 16 лет, в зависимости от места жительства. На наш взгляд, специальный минимальный брачный возраст должен быть одинаковым во всех субъектах РФ.

7. Недостатком современной модели правовой регламентации минимального брачного возраста, по сравнению с моделью по КЗоБСО РСФСР (1926—1968) и моделью по КоБС РСФСР (1969—1995), выступает отсутствие в норме ст. 13 СК РФ низшего предела, до которого региональные законодатели вправе снижать брачный возраст, что не отвечает интересам детства. На наш взгляд, специальным минимальным брачным возрастом на федеральном уровне должен быть установлен возраст, равный 14 годам.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Альбиков И. Р. К вопросу о порядке заключения брака и установления некоторых проблем института брачного возраста в Российской Федерации // Семейное и жилищное право. — 2012. — № 4. — С. 7—9.
2. Антокольская М. В. Семейное право : учебник. — М., 2013. — 432 с.
3. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. — Ростов на/Д, 1995. — 640 с.
4. Иванов А. Б. История отечественного государства и права (советский период) : учебное пособие. — Ярославль, 2013. — 168 с.
6. Лушников А. М., Лушникова М. В., Тарусина Н. Н. Гендер в законе : монография. — М. : Проспект, 2015. — 480 с.
7. Медведев В. Г. Условия и порядок заключения брака по русскому семейному праву (XIII—XV вв.) // История государства и права. — 2009. — № 21. — С. 6—10.
8. Нижник Н. С. Правовое регулирование семейно-брачных отношений в русской истории. — СПб., 2006. — 274 с.
9. Пушкарева Н. Л. Частная жизнь русской женщины: невеста, жена, любовница (X — начало XIX в.). — М., 1997. — 330 с.
10. Рудык О. И. Эволюция института брака в советском семейном праве (1917—1996 гг.) : дис. ... канд. юрид. наук. — Н. Новгород, 2015. — 167 с.
11. Тарусина Н. Н. Брак по российскому семейному праву : учебное пособие. — М., 2014. — 224 с.
12. Тарусина Н. Н. Семейное право: очерки из классики и модерна : монография. — Ярославль, 2009. — 616 с.
13. Трофимец И. А. К вопросу о брачном возрасте в России // Права ребенка в РФ: законодательство, правоприменительная деятельность, российская наука : материалы международной научно-практической конференции. — М., 2018. — 340 с.
14. Ференс-Сороцкий А. А. Проблемы брачного права православной церкви // Правоведение. — 2017. — № 1. — С. 94—118.
15. Юрченко О. Ю. Достижение брачного возраста как условие, необходимое для заключения брака // Семейное право на рубеже XX—XXI веков: к 20-летию Конвенции ООН о правах ребенка : материалы международной научно-практической конференции, 18 декабря 2010 г. / отв. ред. О. Н. Низамиева. — М. : Статут. — 2011. — С. 432—435.
16. Якушев П. А. Минимальный возраст вступления в брак: традиционное и правовое регулирование // Семейное и жилищное право. — 2017. — № 4. — С. 33—36.
17. Tanner D. Die minderjährige Mutter und ihr Kind : Monographie. — München, 2009. — 248 S.

Материал поступил в редакцию 7 октября 2019 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Albikov I. R. K voprosu o poryadke zaklyucheniya braka i ustanovleniya nekotoryh problem instituta brachnogo vozrasta v Rossijskoj Federacii // Semejnoe i zhilishchnoe pravo. — 2012. — № 4. — S. 7—9.
2. Antokolskaya M. V. Semejnoe pravo : uchebnik. — M., 2013. — 432 s.
3. Vladimirsij-Budanov M. F. Obzor istorii russkogo prava. — Rostov na/D, 1995. — 640 s.
4. Ivanov A. B. Istoriya otechestvennogo gosudarstva i prava (sovetskij period) : uchebnoe posobie. — Yaroslavl, 2013. — 168 s.
6. Lushnikov A. M., Lushnikova M. V., Tarusina N. N. Gender v zakone : monografiya. — M. : Prospekt, 2015. — 480 s.

7. Medvedev V. G. Usloviya i poryadok zaklyucheniya braka po russkomu semejnemu pravu (XIII—XV vv.) // Istoriya gosudarstva i prava. — 2009. — № 21. — S. 6—10.
8. Nizhnik N. S. Pravovoe regulirovanie semejno-brachnyh otnoshenij v russkoj istorii. — SPb., 2006. — 274 s.
9. Pushkareva N. L. Chastnaya zhizn russkoj zhenshchiny: nevesta, zhena, lyubovnica (X — nachalo XIX v.). — M., 1997. — 330 s.
10. Rudyk O. I. Evolyuciya instituta braka v sovetskom semejnem prave (1917—1996 gg.) : dis. ... kand. yurid. nauk. — N. Novgorod, 2015. — 167 s.
11. Tarusina N. N. Brak po rossijskomu semejnemu pravu : uchebnoe posobie. — M., 2014. — 224 s.
12. Tarusina N. N. Semejnoe pravo: ocherki iz klassiki i moderna : monografiya. — Yaroslavl, 2009. — 616 s.
13. Trofimec I. A. K voprosu o brachnom vozraste v Rossii // Prava rebenka v RF: zakonodatelstvo, pravoprimeritel'naya deyatel'nost, rossijskaya nauka : materialy iezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. — M., 2018. — 340 s.
14. Ferens-Sorockij A. A. Problemy brachnogo prava pravoslavnoj cerkvi // Pravovedenie. — 2017. — № 1. — S. 94—118.
15. Yurchenko O. Yu. Dostizhenie brachnogo vozrasta kak uslovie, neobkhodimoe dlya zaklyucheniya braka // Semejnoe pravo na rubezhe XX—XXI vekov: k 20-letiyu Konvencii OON o pravah rebenka : materialy iezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii, 18 dekabrya 2010 g. / otv. red. O. N. Nizamieva. — M. : Statut. — 2011. — S. 432—435.
16. Yakushev P. A. Minimalnyj vozrast vstupleniya v brak: tradicionnoe i pravovoe regulirovanie // Semejnoe i zhilishchnoe pravo. — 2017. — № 4. — S. 33—36.
17. Tanner D. Die minderjährige Mutter und ihr Kind : Monographie. — München, 2009. — 248 S.

ГРАЖДАНСКОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.096-107

И. Н. Спицин*,
И. Н. Тарасов**

Использование искусственного интеллекта при отправлении правосудия: теоретические аспекты правовой регламентации (постановка проблемы)

Аннотация. Перспективы использования технологии искусственного интеллекта при отправлении правосудия актуализируют комплекс юридических вопросов не только прикладного, но и теоретического характера, в числе которых вопрос формирования юридического понятия «искусственный интеллект» для целей правового регулирования. В юридической литературе прослеживается тенденция атрибутирования признаков субъектности искусственному интеллекту, в связи с чем в статье предпринята попытка критического анализа оснований такого подхода. Авторы обосновывают недопустимость включения признака правосубъектности в содержание понятия «искусственный интеллект», а также аргументируют, что использование определений искусственного интеллекта, базирующихся на описании технико-технологических характеристик, в юриспруденции бесполезно, поскольку не оказывает на правовое регулирование никакого влияния. Инкорпорация искусственного интеллекта как социокультурного явления в правовую действительность требует либо самостоятельного термина для его обозначения в плоскости права, либо наполнения этого понятия специфическим юридическим содержанием. Разработка же такого содержания должна вестись именно в рамках парадигмы юридической науки, поскольку использование категорий и определений иных отраслей и сфер общественной жизни без их юридической адаптации вряд ли будет эффективным для целей правового регулирования.

Ключевые слова: искусственный интеллект; правосудие; судебный процесс; гражданский процесс; арбитражный процесс; судопроизводство; правосубъектность.

© Спицин И. Н., Тарасов И. Н., 2020

* *Спицин Игорь Николаевич*, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса Уральского государственного юридического университета
Комсомольская ул., д. 21, г. Екатеринбург, Россия, 620137
spicigor@mail.ru

** *Тарасов Игорь Николаевич*, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса Уральского государственного юридического университета
Комсомольская ул., д. 21, г. Екатеринбург, Россия, 620137
tarasov.igor.n@gmail.com

Для цитирования: Спицин И. Н., Тарасов И. Н. Использование искусственного интеллекта при отправлении правосудия: теоретические аспекты правовой регламентации (постановка проблемы) // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 96—107. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.096-107.

Artificial Intelligence in the Administration of Justice: Theoretical Aspects of the Legal Regulation (Articulation of the Issue)

Igor N. Spitsin, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Civil Procedure, Ural State Law University
ul. Komsomolskaya, d. 21, Ekaterinburg, Russia, 620137
spicigor@mail.ru

Igor N. Tarasov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Civil Procedure, Ural State Law University
ul. Komsomolskaya, d. 21, Ekaterinburg, Russia, 620137
tarasov.igor.n@gmail.com

Abstract. Prospects of the use of artificial intelligence (AI) in the administration of justice actualize a set of legal issues that are not only applied but also theoretical in nature, including the issue of the formation of the legal concept of “artificial intelligence” for the purposes of legal regulation. The legal academic literature describes a tendency to attribute signs of subjectivity to artificial intelligence, in connection with which the paper attempts to carry out a critical analysis of foundations of such approach. The authors explain inadmissibility of inclusion of such a characteristic as a legal capacity in the concept of “artificial intelligence.” They also argue that in jurisprudence it is useless to apply definitions of artificial intelligence based on the description of technical-technological characteristics because it has no influence on the legal regulation. The incorporation of artificial intelligence as a sociocultural phenomenon into legal reality requires either an independent term for its designation in the field of law or the filling of this concept with a specific legal content. The development of such content should be carried out within the framework of the paradigm of the legal science, since the use of categories and definitions of other branches and spheres of public life without being adopted to the legal field, is unlikely to be effective for the regulatory purposes.

Keywords: artificial intelligence; justice; judicial process; civil process; arbitration process; legal personality.

Cite as: Spitsin IN, Tarasov IN. Ispolzovanie iskusstvennogo intellekta pri otravlenii pravosudiya: teoreticheskie aspekty pravovoy reglamentatsii (postanovka problemy) [Artificial Intelligence in the Administration of Justice: Theoretical Aspects of the Legal Regulation (Articulation of the Issue)]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law]. 2020;15(8):96—107. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.096-107. (In Russ., abstract in Eng.)

Введение

Одним из направлений оптимизации и повышения доступности правосудия является его электронификация, которая может реализовываться по двум векторам, определяющим раз-

личные аспекты анализа проблем правового регулирования: в инструментальном плане, как использование информационных технологий в качестве средств процессуальной коммуникации¹, и в плане перспектив использования искусственного интеллекта (ИИ) при отправлении

¹ Например, Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013—2020 годы» (утв. постановлением Правительства РФ от 27.2.2010 № 1406) предусматривает комплекс мероприятий

правосудия. Актуальность второго вопроса уже не вызывает сомнений, о чем на международном уровне свидетельствует принятие Европейской этической хартии по вопросам использования ИИ в судебных и смежных системах², а на внутригосударственном — Указа Президента РФ «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» и утверждение Национальной стратегии развития ИИ на период до 2030 года, поставившей задачу адаптации нормативного регулирования взаимодействия человека с ИИ и выработки этических норм такого взаимодействия. Поскольку поиск оптимальных моделей правового регулирования немислим без проработки теоретических оснований, обращение юридических исследований к проблемам ИИ является актуальным. В то же время в юриспруденции ощущается недостаток комплексных исследований данного вопроса, что закономерно ввиду относительной новизны темы³. Юриспруденция находится в стадии постановки проблем правового регулирования ИИ — как теоретического, так и прикладного

характера, в числе которых проблемы конструирования юридического понятия ИИ и вопрос правосубъектности⁴.

Вопрос конструирования юридического понятия ИИ может быть рассмотрен во взаимосвязи с вопросом о правосубъектности, поскольку анализ юридической литературы показывает, что атрибутирование субъектности в качестве элемента содержания понятия ИИ является одним из вариантов дискуссионной разработки данной тематики, наряду с встречающимися прямыми утверждениями о необходимости наделять ИИ статусом субъекта права либо даже предложениями о нормативном закреплении субъектности ИИ *de lege lata* без теоретической проблематизации оснований к этому⁵.

Искусственный интеллект и проблема субъектности

На наш взгляд основания к атрибутированию признака субъектности при конструировании юридического понятия ИИ отсутствуют. Во-пер-

по созданию мобильного правосудия, электронного правосудия, внедрению программных средств аналитического обеспечения деятельности судов, формирование электронных дел и электронного архива судебных дел и др.

² The CEPEJ European Ethical Charter on the use of artificial intelligence in judicial systems and their environment // URL: <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c> (дата обращения: 19.04.2020).

³ Единственным монографическим юридическим исследованием проблем правового регулирования ИИ в России сегодня является работа: *Морхат П. М.* Правосубъектность искусственного интеллекта в сфере права интеллектуальной собственности: гражданско-правовые проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018.

⁴ См., например: *Незнамов А. В.* Ключевые дискуссионные направления развития правового регулирования технологий искусственного интеллекта и робототехники // *Право и технологии: в поисках баланса* : сборник статей / под ред. К. Л. Брановицкого. Екатеринбург, 2019. С. 161—171 ; *Васильев А. А., Шпопер Д.* Искусственный интеллект: правовые аспекты // *Известия Алтайского государственного университета*. 2018. № 6 (104). С. 23—26.

⁵ См., например: *Морхат П. М.* Искусственный интеллект: правовой взгляд : научная монография. М., 2017. С. 127—168 ; *Васильев А. А., Шпопер Д., Матаева М. Х.* Термин «искусственный интеллект» в российском праве: доктринальный анализ // *Юрислингвистика*. 2018. № 7—8. С. 35—44 ; *Дурнева П. Н.*, *Искусственный интеллект: анализ с точки зрения классической теории правосубъектности* // *Гражданское право*, 2019. № 5 ; *Ястребов О. А.* Искусственный интеллект в правовом пространстве // *Вестник РУДН. Серия : Юридические науки*. 2018. Т. 22, № 3. С. 315—328 ; *Он же.* Правосубъектность электронного лица: теоретико-методологические подходы // *Труды Института государства и права РАН*. 2018. Т. 13. № 2. С. 36—55 ; проект закона Гришина Д. С. «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений в области робототехники»

вых, сама постановка вопроса о субъектности имеет значение только относительно сильного ИИ, создание которого является научно-технической проблемой, принципиальная возможность удачного решения которой на сегодняшний день остается дискуссионной⁶. Во-вторых, размышления о правосубъектности ИИ не могут вестись исключительно в инструментальном ключе без теоретического обоснования, что обуславливает постановку вопроса о критериях конституирования субъектности ИИ, поскольку общей чертой различных концепций правосубъектности является их антропоцентризм.

Применительно к человеку субъектность, как правило, обосновывается либо дескриптивно — через атрибутивные свойства человеческого сознания (воля, способность мышлению, способность к автономному принятию решений, самосознание), либо посредством аксиологического подхода.

Применимость первого подхода к ИИ сомнительна, поскольку отсутствуют основания для однозначного утверждения о возможном наличии сознания даже в перспективе создания сильного ИИ⁷. Бихевиористский тест А. Тьюринга⁸ достаточно убедительно откритикован в научной литературе: можно утверждать об имитации ИИ человеческого поведения, но это не позволяет утверждать о сознании ИИ; ИИ не мыслит, но имитирует мышление, оперируя на синтаксическом, а не семантическом уровне (аргументы китайской комнаты Д. Серла⁹). С другой стороны, предметом регулирования позитивно-

го права является не мышление, а поведение и в этом смысле проблема неопределенности в вопросе о возможности ИИ мыслить применительно к задачам правовой регламентации может быть преодолена. Неважно, мыслит ИИ или нет, поскольку ИИ может действовать, имитируя поведение людей¹⁰, следовательно, поведение ИИ может быть объектом правовой регламентации, что, однако, совсем не означает необходимости признания за ИИ правосубъектности. Субъект права не обязательно должен отождествляться с участником правоотношений, с осуществляемой им правовой ролью¹¹.

Интересным здесь представляется замечание профессора Б. Броцека, обратившего внимание на общую проблему рассогласованности юридической конструкции субъектности с онтологическими философскими основаниями и отмечающего, что сторонники дескриптивного подхода к пониманию субъектности попадают в ситуацию «методологической шизофрении»: с одной стороны, предпринимаются попытки сконструировать понятие субъекта права дескриптивно, т.е. через описание атрибутируемых субъекту ментальных свойств (способность чувствовать, понимать, самоосознавать), с другой стороны, результат такого дескриптивного определения предлагается использовать нормативно, в том числе для решения не только правовых, но и этических вопросов, что порождает определенные проблемы (например, в юридическом смысле человек, не обладающий всей полнотой атрибутируемых субъекту права ментальных свойств все

(п. 3 ст. 127.1, п. 1 ст. 127.5, ст. 127.1) // URL: http://robopravo.ru/matierialy_dlja_skachivaniia#ul-id-4-35 (дата обращения: 19.04.2020).

⁶ Например: *Searle J. R. Is the Brain's Mind a Computer Program? // Scientific American Vol. 262, Number 1, January, 1990. Pp. 20—25.*

Обзор проблематики по философским основаниям ИИ см.: *Russell S. J., Norvig P. Artificial Intelligence: A Modern Approach. Third edition. Prentice Hall. 2010. Pp. 1020—1034.*

⁷ *Searle J. R. Op. cit.*

⁸ *Turing A. M. Computing Machinery and Intelligence // Mind, New Series. Vol. 59. No. 236 (Oct., 1950). Pp. 433—460.*

⁹ *Searle J. R. Op. cit.*

¹⁰ *Churchland Paul M., Churchland Patricia Smith. Could a Machine Think? // Scientific American. Vol. 262. № 1, January, 1990. Pp. 26—31.*

¹¹ О критике отождествления субъекта права с участником правоотношений см.: *Архипов С. И. Субъект права: теоретическое исследование. СПб., 2004. С. 31—38.*

еще остается субъектом права (недееспособные), с другой стороны, некоторые из ментальных атрибутов субъектности могут обнаруживаться и у не-субъектов права (так, высшие приматы способны переживать психологические реакции, способны к самоидентификации и др.)¹².

Другим вариантом продумывания может стать аксиологическая концепция субъекта, в пределах которой на первый план выходят этические аспекты, и именно они в первую очередь конституируют субъектность (субъект права как социально-правовая ценность)¹³. Быть субъектом — значит быть признанной правом ценностью, самоцелью¹⁴. В то же время на сегодняшний день достаточно четко прослеживается отношение к ИИ как к средству, у него служебные функции. Так, Европейская этическая хартия по вопросам использования ИИ в судебных и смежных системах декларирует принцип контроля за ИИ со стороны человека. При любом использовании ИИ в системах правоприменения должна обеспечиваться автономность пользователя, которая не должна ограничиваться использованием инструментов и сервисов ИИ. Предполагается возможность инструментального использования технологии ИИ с целью составления прогнозов исхода спора¹⁵, имеющих информативный, рекомендательный, но не императивный характер. Человек должен сохранять возможность непосредственно обратиться к судебным данным и решениям, которые использовались ИИ для получения результата, а также иметь возможность отклониться от них с

учетом специфики конкретного дела. Сходные установки можно обнаружить и на внутригосударственном уровне. В Национальной стратегии развития ИИ сущность ИИ определяется как информационная система, выполняющая функцию оказания помощи человеку в принятии решений, при этом функция интерпретации результатов работы ИИ сохраняется за человеком; человек должен иметь возможность подвергать такие результаты сомнению и отменять их. Стратегия говорит о слабом ИИ¹⁶, который, как нам представляется, может использоваться в пределах так называемого «предсказывающего правосудия»¹⁷. Таким образом, говорить о наличии оснований для атрибутирования ИИ признаков субъектности на сегодняшний день преждевременно, что, однако, не снимает задачи конструирования юридического понятия ИИ для целей правового регулирования.

Проблема формирования юридического понятия «искусственный интеллект»

Праву в целом и, как следствие, нормативно задаваемой императивной процессуальной форме присуще свойство формальной определенности. В основе, наверное, любого правового регулирования как юрико-технического инструмента лежит четкое определение границ воздействия механизма регуляции и принципов регулирования, что достигается путем корректного с точки зрения формальной логики и лингви-

¹² Brozek B. The Troublesome «Person» // Legal Personhood: Animals, Artificial Intelligence and the Unborn. Editors are Visa A. J. Kurki, Tomasz Pietrykowski. Springer International Publishing AG 2017. P. 7.

¹³ О субъекте права как социально-правовой ценности см.: Архипов С. И. Указ. соч. С. 99—105; Он же. Современные проблемы юридической науки: учебное пособие. Екатеринбург, 2019. С. 128—132.

¹⁴ Алексеев Н. Н. Основы философии права. СПб., 1999. С. 84—102.

¹⁵ Имеется в виду концепция «предсказывающего правосудия» (принцип 5 Европейской этической хартии по вопросам использования искусственного интеллекта в судебных и смежных системах, приложение № 3 к Хартии).

¹⁶ П. 6, 8, 9, 21, 22 Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года (утв. Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490) // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

¹⁷ О значении термина «предсказывающее правосудие» см.: приложение III (глоссарий) к Европейской этической хартии по вопросам использования искусственного интеллекта в судебных и смежных системах // Право и технологии: в поисках баланса: сборник статей / под ред. К. Л. Брановицкого. Екатеринбург, 2019. С. 91—92.

стического подхода формулирования понятий, категорий, терминов и дефиниций — элементов механизма правового регулирования.

Формирование понятийно-категориального аппарата необходимо в том числе и для обеспечения прикладной задачи функционирования права, в частности в сфере правоприменения. И без определенности содержания *юридического* понятия «искусственный интеллект», его теоретической проработки правовая регламентация использования соответствующей технологии в судебном процессе если и может быть эффективной, то только случайно.

Таким образом, обращение к понятиям и категориям при формировании и анализе тех или иных регулятивных конструкций представляется неизбежным.

Из каких предпосылок можно исходить при решении этой задачи? Представляется бесспорным, что правовое регулирование есть целенаправленное воздействие на поведение.

На первоначальном этапе развития права (который можно характеризовать как синкретический), прежде всего материального права в его современном понимании, оно возникло как некоторая попытка описания наблюдаемых общественных отношений (купли-продажи, мены, найма и т.п.). На данном этапе не выделялся отдельно понятийный аппарат права, а все юридические модели и конструкции рассматривались как монолитные действия и процедуры, без проведения анализа их структуры, напоминая отношение к религиозным обрядам, которые исполнялись без осмысления причин и целей совершения отдельных их элементов.

Думается, что именно как слепок общественных отношений, описанных в результате наблюдения за моделями поведения в обществе, возникло материальное право в современном его понимании.

В первоначальном виде данное право не содержало самостоятельного понятийно-категориального аппарата. Однако впоследствии в результате трудов глоссаторов и постглоссаторов появляется то, что можно назвать первыми понятиями в праве.

Именно появление не привязанных к конкретным казусам понятий «договор», «субъ-

ект», «обязанность» и прочих демонстрирует выход на качественно новый уровень правового регулирования жизни общества. Постепенно развиваясь, данные понятия со временем приобретают признаки самостоятельного (профессионального) языка, где некоторые лексические единицы приобретают специально отраслевое (юридическое) значение.

После осмысления и принятия теории Ш.-Л. Монтескье о разделении властей в правовом регулировании происходит качественное изменение в виде создания отдельной отрасли права — процессуального права, что обусловлено необходимостью обеспечить работу одной из вновь созданных ветвей власти — судов.

В отличие от материального права, которое возникло как результат описания (наблюдения) за общественными отношениями и которое в некотором смысле можно назвать возникшим естественным образом, процессуальное право — вещь абсолютно искусственная. В обществе сами по себе отношения по разрешению споров специально созданным государственным органом по унифицированным правилам (в единой процессуальной форме) не возникли, они есть результат усложнения жизни общества и его эволюции.

Создание нового правового регулирования (процессуального права) происходило через создание самостоятельного понятийно-категориального аппарата права, исходя из которого впоследствии и создавалась система по рассмотрению и разрешению споров.

Представляется правильным пояснить, что понятие выражает сущность явления, отражает всеобщее и существенное в предметах. Понятие выступает как средство и результат научного мышления, которое развивается в понятийной форме и служит концентрацией знаний о предмете.

Категории являются наиболее общими понятиями, характеризующими объект изучения, при этом необходимо учитывать, что степень обобщения категорий должна быть ограничена границами самого объекта. В этом смысле категории служат способом организации уже полученных знаний об объекте.

Каждая профессиональная сфера, используя отдельные понятия или категории, наделяет их

своим содержанием и смыслом, «перерабатывает» их, чтобы они были пригодны к использованию в уже существующей системе понятийно-категориального аппарата отрасли, могли быть в нее инкорпорированы.

Иными словами, если право имеет необходимость в регулировании нового общественного явления, то понятие, его выражающее, «перерабатывается» юриспруденцией, вписывается в уже существующие понятийные цепочки и категориальные ряды, а не используется в его первоначальном виде.

Не приходится отрицать, что рамки теоретического использования любого понятия, равно как и практические рамки, требуют осмысления его объема, а также его положения в общем строе юридических понятий, конструкций, категорий и ткани права в целом. Полагаем, что осмысление в контексте категориально-понятийного аппарата юриспруденции подразумевает прежде всего анализ характера системных отношений данного понятия, а также происхождение понятия и механизм его формирования, поскольку такой подход к изучению категории или понятия позволяет четко определить его регулятивную функцию.

В определенном смысле можно утверждать, что собственные (т.е. не заимствованные или адаптированные из других сфер деятельности человека) понятия юриспруденции на настоящем этапе развития права есть форма выражения юридической конструкции.

При этом, рассматривая заимствованные понятия, мы говорим о том, что имеет место новое семантическое наполнение некой языковой единицы. Однако процесс инкорпорации семантической единицы языка в систему понятий профессиональной сферы представляет собой не просто придание нового наполнения слову, а предполагает и согласование данной единицы с уже существующими понятиями и категориями, и определенную «переработку» смысла семантической единицы, выраженную в определении, построенного по правилам юридического мышления.

Подобная переработка и наполнение новым смыслом на современном этапе развития права, как правило, приводит к тому, что формируется

юридически корректное определение нового явления, которое встраивается в категориальный аппарат с учетом его атрибутов.

Говоря об определении ИИ, прежде всего полагаем правильным обратиться к легальной дефиниции, закрепленной Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации»: ИИ — комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые как минимум с результатами интеллектуальной деятельности человека. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (в том числе в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений.

В данном легальном определении полагаем необходимым обратить внимание на то, что это определение по своему характеру, атрибутивным (обязательным) признакам является естественно-научным, поскольку перечисляет ряд признаков и характеристик искусственного интеллекта, которые являются характеристиками не юридического порядка. Кроме того, данное определение не содержит в себе отсылку или референт к какой-либо юридической конструкции, что позволяло бы определить позицию законодателя относительно положения (в рамках какой-либо классификации или типологии) ИИ в системе права. Все это приводит к выводу, что данное определение не носит юридической нагрузки и является декларативным обозначением технических свойств предмета регулирования.

Ученые-правоведы, обсуждая ИИ, либо не определяют предмет обсуждения (ИИ), полагая его само собой разумеющимся понятием, либо оперируют определениями, находящимися вне границ юриспруденции и ее понятийного аппарата.

Так, И. В. Понкин и А. И. Редькина указывают, что «согласно нашему авторскому определению, искусственный интеллект — это искусственная сложная кибернетическая компью-

терно-программно-аппаратная система (электронная, в том числе — виртуальная, электронномеханическая, биоэлектронномеханическая или гибридная) с когнитивно-функциональной архитектурой и собственными или релевантно доступными (приданными) вычислительными мощностями необходимых емкостей и быстродействия, обладающая: — свойствами субстантивности (включая определенную субъектность, в том числе как интеллектуального агента) и в целом автономности, а также элаборативной (имеющей тенденцию совершенствования) операциональности, — высокоуровневыми возможностями воспринимать (распознавать, анализировать и оценивать) и моделировать окружающие образы и символы, отношения, процессы и обстановку (ситуацию), самореферентно принимать и реализовывать свои решения, анализировать и понимать свои собственные поведение и опыт, самостоятельно моделировать и корректировать для себя алгоритмы действий, воспроизводить (эмулировать) когнитивные функции, в том числе связанные с обучением, взаимодействием с окружающим миром и самостоятельным решением проблем, — способностями самореферентно адаптировать свое собственное поведение, автономно глубоко самообучаться (для решения задач определенного класса или более широко), осуществлять омологацию себя и своих подсистем, в том числе вырабатывать омологированные “языки” (протоколы и способы) коммуникации внутри себя и с другими искусственными интеллектами, субстантивно выполнять определенные антропоморфно-эмулирующие (конвенционально относимые к прерогативе человека (разумного существа)) когнитивные (в том числе — познавательно-аналитические и творческие, а также связанные

с самоосознанием) функции, учитывать, накапливать и воспроизводить (эмулировать) опыт (в том числе — человеческий)»¹⁸.

Сходным образом поступает и Р. Ф. Закиров, который указывает, что «наиболее полной, на наш взгляд, является дефиниция, данная в начале 1980-х гг. учеными в области теории вычислений Барром и Файгенбаумом. ИИ, по их мнению, — это область информатики, которая занимается разработкой интеллектуальных компьютерных систем, т.е. систем, обладающих возможностями, которые мы традиционно связываем с человеческим разумом, а именно понимание языка, обучение, способность рассуждать, решать проблемы»¹⁹.

Близкий к ранее указанным подход демонстрируют и Ю. С. Харитонов²⁰ и В. А. Лаптев²¹.

Одно из наиболее объемных и изобилующих атрибутивными элементами дает П. М. Морхат в своем диссертационном исследовании. Так, он указывает, что, по его авторскому мнению, «искусственный интеллект — это полностью или частично автономная самоорганизующая (и самоорганизующаяся) компьютерно-аппаратно-программная виртуальная (virtual) или киберфизическая (cyberphysical), в том числе биокибернетическая (bio-cybernetic), система (юнит), не живая в биологическом смысле этого понятия, с соответствующим математическим обеспечением, наделенная/обладающая программно-синтезированными (эмулированными) способностями и возможностями:

— антропоморфно-разумных мыслительных и когнитивных действий (осуществления и демонстрации таких действий), таких, как распознавание, понимание, интерпретация и генерирование образов, символьных систем и языков, рефлексия, рассуждение, моделирование, образное (смысло-порождающее и

¹⁸ Понкин И. В., Редькина А. И. Искусственный интеллект с точки зрения права // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Юридические науки. 2018. № 1. Т. 22. С. 94—95.

¹⁹ Закиров Р. Ф. Использование современных IT-технологий как средство достижения основных задач судопроизводства // Вестник гражданского процесса. 2018. № 1. С. 214.

²⁰ Харитонов Ю. С. Правовой режим результатов деятельности искусственного интеллекта. Современные информационные технологии и право : монография. М. : Статут, 2019. С. 68—83.

²¹ Лаптев В. А. Понятие искусственного интеллекта и юридическая ответственность за его работу // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 79—102.

- смысло-воспринимающее) мышление, обобщение, анализ и оценка информации;
- самореферентности, саморегулирования, самоограничения, самоадаптирования под изменяющиеся условия, автономного самоподдержания себя в гомеостазе;
 - самостоятельного (автономного) сложного накопления информации и опыта;
 - самостоятельного (автономного) осуществления генетического поиска (genetic algorithm) и обработки информации, то есть реализации эвристического алгоритма поиска с сохранением важных аспектов «родительской информации» для «последующих поколений» информации; — обучения и самообучения (в том числе — на своих ошибках и своем опыте); самостоятельной разработки и самостоятельного применения алгоритмов самоомологации;
 - антропоморфно-разумного самостоятельного (автономного), в том числе — творческого, принятия решений, формулирования и решения задач и проблем, доказывания математических теорем;
 - самостоятельной разработки тестов и алгоритмов под собственное тестирование, самостоятельного осуществления самотестирований и тестирований виртуальной (компьютерной) реальности;
 - при заданной и обеспеченной возможности (способности) — сообщения (взаимодействия) с физической реальностью, восприятия воздействий (сигналов) на сенсорные входы (их аналоги) и реагирования на таковые сигналы, самостоятельного осуществления тестирований физической реальности»²².
- Общей проблемой всех вышеперечисленных определений, которыми руководствовались или

предлагали авторы, на наш взгляд, является то, что данные определения являются неюридическими (техническими), т.е. сформулированными не в рамках правовой парадигмы, а в правилах, понятиях и категориях технических специалистов в этом вопросе.

Именно по этой причине данные определения не приносят ясности в осмысление природы и сущности искусственного интеллекта с точки зрения науки права. Аналогией было использовать определение электрической энергии, которое предлагают физики, а не осмыслять и рассматривать данное явление как товар, в соответствии со ст. 3 ФЗ «Об электроэнергетике».

В приведенных определениях нет никакого отношения описываемого явления к праву, а следовательно, для права данное определение безразлично и не может служить основанием для последующих выводов или анализа.

Отдельными авторами предпринимались попытки (иногда достаточно любопытные) анализа возможности признания правосубъектности за искусственным интеллектом, включая его деликтоспособность²³. Однако, на наш взгляд, серьезным недостатком данного анализа является то, что в его основании отсутствует верифицированное понятие искусственного интеллекта, т.е. автор соглашается с неюридическим определением и использует его как предмет для анализа.

Другие исследователи пытаются смоделировать юридическую конструкцию искусственного интеллекта, так называемое «электронное лицо»²⁴, или обозначить иные вопросы вплетения искусственного интеллекта в ткань права²⁵.

Все вышеописанные подходы и исследования, на наш взгляд, должны быть прежде всего основаны на разработанном и осмысленном

²² Морхат П. М. Правосубъектность искусственного интеллекта в сфере права интеллектуальной собственности: гражданско-правовые проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 92—93.

²³ См., например: Дурнева П. Н. Искусственный интеллект: анализ с точки зрения классической теории правосубъектности // Гражданское право. 2019. № 5. С. 30—33.

²⁴ См., например: Федорина А. А., К вопросу о правовом статусе робототехники и искусственного интеллекта // Предпринимательское право. Приложение «Право и бизнес». 2018. № 4. С. 3—8.

²⁵ См., например: Попова Н. Ф. Основные направления развития правового регулирования искусственного интеллекта, роботов и объектов робототехники в сфере гражданских правоотношений // Современное право. 2019. № 10. С. 69—73.

понятии искусственного интеллекта с точки зрения права.

Как справедливо указывал А. М. Васильев, «правовые категории создают своеобразие и качественную определенность научного правового мышления и правовой идеологии в целом. Смысл их изучения заключается в том, чтобы установить, как и в какой степени, существующий набор и структурные связи правовых категорий адекватно выражают свойства, связи и существо явлений и отношений правовой действительности, закономерное и необходимой, обнаруженное в праве»²⁶.

Методологическая важность определенности категориального аппарата права признается и в фундаментальных работах по теории права; так, Ж.-Л. Бертель писал, что «система юридических категорий позволяет устранить беспорядок и неопределенность фактов общественной жизни, поскольку при системном подходе, который предполагает ясные квалификационные критерии, они постигаются намного легче»²⁷.

Осознание того, что, прежде чем что-либо регулировать, необходимо дать четкое определение этому, встречается и в зарубежной литературе. М. Шерер пишет, что «любое регулирование искусственного интеллекта должно четко определить, что именно оно регулирует, иными словами дать определение искусственному интеллекту»²⁸.

Значительное количество работ посвящено не просто ИИ как явлению, подлежащему правовому регулированию, но и мышлению, интеллекту в целом²⁹.

В рамках дескриптивного подхода справедлива постановка вопроса, предложенная

группой ученых из Университета Квинсленда: «Прежде чем определять понятие ИИ, необходимо определиться с тем, что такое мышление в целом»³⁰, следует ли рассматривать мышление как свойство человеческого сознания или мышление может быть реализовано и ИИ. В рамках аксиологического подхода вопрос может быть поставлен следующим образом: обосновано ли и необходимо ли относиться к ИИ как к социально-правовой ценности, а не как к средству служебного характера? Положительные ответы на оба вопроса означали бы отказ от антропоцентристского понимания правосубъектности, что само по себе дискуссионно и сомнительно.

Выводы

На сегодня отсутствуют теоретические основания для утверждений о потенциальной возможности и (или) необходимости наделения ИИ правосубъектностью, даже в контексте интеграции этой технологии в процессуальную деятельность по отправлению правосудия.

Правосубъектность не может и не должна выступать элементом содержания юридического понятия ИИ.

Основная проблема определения понятия ИИ через признак субъектности в рамках как дескриптивного, так и аксиологического подходов — это преодоление антропоцентризма в праве, необходимость такого преодоления сама по себе сомнительна.

Использование определений ИИ, базирующихся на описании технико-технологических характеристик, в юриспруденции бесполезно,

²⁶ Васильев А. М., Указ. соч. С. 61.

²⁷ Бертель Ж.-Л. Общая теория права. М. : Nota Bene, 2000. С. 358.

²⁸ Matthew U. Scherer. Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, and Strategies // Harvard Journal of Law & Technology. 2016. Vol. 2. P. 359.

Оригинал цитируемого авторами текста: «Any AI regulatory regime must define what exactly it is that the regime regulates; in other words, it must define artificial intelligence».

²⁹ См., например: Lawrence B. Solum. Legal personhood for Artificial Intelligences // North Carolina Law Review v. 1231, Vol. 70.

³⁰ Michael Guihot, Anne F. Matthew & Nicolas P. Suzor. Nudging Robots: Innovative Solutions to Regulate Artificial Intelligence // Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law, 20(2), P. 393

Оригинал цитируемого авторами текста: «Before defining AI, intelligence must first be defined».

поскольку не оказывает на правовое регулирование никакого влияния.

Инкорпорация ИИ как социокультурного явления в правовую действительность требует либо самостоятельного термина для его обозначения в плоскости права, либо наполнения понятия специфическим юридическим содержанием. Разработка понятийно-категориального

аппарата именно по правилам и с учетом науки права есть необходимое условие для эффективного и корректного правового регулирования любой сферы. Использование же категорий и определений иных отраслей и сфер общественной жизни без их адаптации и переосмысления не может быть признано удовлетворительным с точки зрения юридической науки.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев Н. Н.* Основы философии права. — СПб., 1999. — 216 с.
2. *Архипов С. И.* Современные проблемы юридической науки : учебное пособие. — Екатеринбург, 2019. — 404 с.
3. *Архипов С. И.* Субъект права: теоретическое исследование. — СПб., 2004. — 469 с.
4. *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права. — М. : Nota Bene, 2000. — 576 с.
5. *Васильев А. А., Шпопер Д.* Искусственный интеллект: правовые аспекты // Известия Алтайского государственного университета. — 2018. — № 6 (104). — С. 23—26.
6. *Васильев А. А., Шпопер Д., Матаева М. Х.* Термин «искусственный интеллект» в российском праве: доктринальный анализ // Юрислингвистика. — 2018. — № 7—8. — С. 35—44.
7. *Васильев А. М.* Правовые категории. — М., 1976. — 264 с.
8. *Дурнева П. Н.* Искусственный интеллект: анализ с точки зрения классической теории правосубъектности // Гражданское право. — 2019. — № 5. — С. 30—33.
9. *Закиров Р. Ф.* Использование современных IT-технологий как средство достижения основных задач судопроизводства // Вестник гражданского процесса. — 2018. — № 1. — С. 211—219.
10. *Иеринг Р.* Дух римского права. — СПб., 1875. — 321 с.
11. *Лаптев В. А.* Понятие искусственного интеллекта и юридическая ответственность за его работу // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2019. — № 2. — С. 79—102.
12. *Морхат П. М.* Искусственный интеллект: правовой взгляд : научная монография. — М., 2017. — 257 с.
13. *Морхат П. М.* Правосубъектность искусственного интеллекта в сфере права интеллектуальной собственности: гражданско-правовые проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2018. — 414 с.
14. *Незнамов А. В.* Ключевые дискуссионные направления развития правового регулирования технологий искусственного интеллекта и робототехники // Право и технологии: в поисках баланса : сборник статей / под ред. К. Л. Брановицкого. — Екатеринбург, 2019. — С. 161—171.
15. *Понкин И. В., Редькина А. И.* Искусственный интеллект с точки зрения права // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Юридические науки. — 2018. — № 1. — Т. 22. — С. 91—109.
16. *Попова Н. Ф.* Основные направления развития правового регулирования искусственного интеллекта, роботов и объектов робототехники в сфере гражданских правоотношений // Современное право. — 2019. — № 10. — С. 69—73.
17. *Федорина А. А.* К вопросу о правовом статусе робототехники и искусственного интеллекта // Предпринимательское право. Приложение «Право и бизнес». — 2018. — № 4. — С. 3—8.
18. *Харитоновна Ю. С.* Правовой режим результатов деятельности искусственного интеллекта // Современные информационные технологии и право : монография. — М. : Статут, 2019. — С. 68—83.
19. *Ястребов О. А.* Искусственный интеллект в правовом пространстве // Вестник РУДН. Серия : Юридические науки. — 2018. — Т. 22. — № 3. — С. 315—328.
20. *Ястребов О. А.* Правосубъектность электронного лица: теоретико-методологические подходы // Труды Института государства и права РАН. — 2018. — Т. 13. — № 2. — С. 36—55.
21. *Brozek V.* The Troublesome «Person» // Legal Personhood: Animals, Artificial Intelligence and the Unborn. Editors are Visa A. J. Kurki, Tomasz Pietrykowski. — Springer International Publishing AG, 2017. — Pp. 3—14.
22. *Guihot M., Matthew A. F. & Suzor N. P.* Nudging Robots: Innovative Solutions to Regulate Artificial Intelligence // Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law. — 20 (2). — Pp. 385—456.
23. *Russel S. J., Norvig P.* Artificial Intelligence: A Modern Approach. — Third edition. — Prentice Hall, 2010. — 1132 p.
24. *Scherer M. U.* Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, and Strategies // Harvard Journal of Law & Technology. — 2016. — Vol. 2. — Pp. 354—400.

25. Searle J. R. Is the Brain's Mind a Computer Program? // *Scientific American*. — Vol. 262. — No. 1. — 1990. — Pp. 20—25.
26. Solum L. B. Legal personhood for Artificial Intelligences // *North Carolina Law Review*. — V. 1231. — Vol. 70. — Pp. 1232—1288.
27. Turing A. M. Computing Machinery and Intelligence // *Mind, New Series*. — Vol. 59. — No. 236 (Oct., 1950). — Pp. 433—460.

Материал поступил в редакцию 19 апреля 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alekseev N. N. *Osnovy filosofii prava*. — SPb., 1999. — 216 s.
2. Arhipov S. I. *Sovremennye problemy yuridicheskoy nauki : uchebnoe posobie*. — Ekaterinburg, 2019. — 404 s.
3. Arhipov S. I. *Sub"ekt prava: teoreticheskoe issledovanie*. — SPb., 2004. — 469 s.
4. Berzhel Zh.-L. *Obshchaya teoriya prava*. — M. : Nota Bene, 2000. — 576 s.
5. Vasilev A. A., Shpopov D. *Iskusstvennyy intellekt: pravovye aspekty // Izvestiya Altajskogo gosudarstvennogo universiteta*. — 2018. — № 6 (104). — S. 23—26.
6. Vasilev A. A., Shpopov D., Mataeva M. H. Termin «iskusstvennyy intellekt» v rossijskom prave: doktrinalnyj analiz // *Yurilingvistika*. — 2018. — № 7—8. — S. 35—44.
7. Vasilev A. M. *Pravovye kategorii*. — M., 1976. — 264 s.
8. Durneva P. N. *Iskusstvennyy intellekt: analiz s točki zreniya klassicheskoy teorii pravosub"ektnosti // Grazhdanskoe pravo*. — 2019. — № 5. — S. 30—33.
9. Zakirov R. F. *Ispolzovanie sovremennyh IT-tehnologij kak sredstvo dostizheniya osnovnyh zadach sudoproizvodstva // Vestnik grazhdanskogo processa*. — 2018. — № 1. — S. 211—219.
10. Iering R. *Duh rimskogo prava*. — SPb., 1875. — 321 s.
11. Laptev V. A. *Ponyatie iskusstvennogo intellekta i yuridicheskaya otvetstvennost za ego rabotu // Pravo. Zhurnal Vysšej shkoly ekonomiki*. — 2019. — № 2. — S. 79—102.
12. Morhat P. M. *Iskusstvennyy intellekt: pravovoj vzglyad : nauchnaya monografiya*. — M., 2017. — 257 s.
13. Morhat P. M. *Pravosub"ektnost iskusstvennogo intellekta v sfera prava intellektualnoj sobstvennosti: grazhdansko-pravovye problemy : dis. ... d-ra yurid. nauk*. — M., 2018. — 414 s.
14. Neznamov A. V. *Klyuchevye diskussionnye napravleniya razvitiya pravovogo regulirovaniya tekhnologij iskusstvennogo intellekta i robototekhniki // Pravo i tekhnologii: v poiskah balansa : sbornik statej / pod red. K. L. Branovickogo*. — Ekaterinburg, 2019. — S. 161—171.
15. Ponkin I. V., Redkina A. I. *Iskusstvennyy intellekt s točki zreniya prava // Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Seriya : Yuridicheskie nauki*. — 2018. — № 1. — T. 22. — S. 91—109.
16. Popova N. F. *Osnovnye napravleniya razvitiya pravovogo regulirovaniya iskusstvennogo intellekta, robotov i ob"ektov robototekhniki v sfere grazhdanskih pravootnoshenij // Sovremennoe pravo*. — 2019. — № 10. — S. 69—73.
17. Fedorina A. A. *K voprosu o pravovom statuse robototekhniki i iskusstvennogo intellekta // Predprinimatelskoe pravo. Prilozhenie «Pravo i biznes»*. — 2018. — № 4. — S. 3—8.
18. Haritonova Yu. S. *Pravovoj rezhim rezultatov deyatel'nosti iskusstvennogo intellekta // Sovremennye informacionnye tekhnologii i pravo : monografiya*. — M. : Statut, 2019. — S. 68—83.
19. Yastrebov O. A. *Iskusstvennyy intellekt v pravovom prostranstve // Vestnik RUDN. Seriya : Yuridicheskie nauki*. — 2018. — T. 22. — № 3. — S. 315—328.
20. Yastrebov O. A. *Pravosubektnost elektronogo lica: teoretiko-metodologicheskie podhody // Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*. — 2018. — T. 13. — № 2. — S. 36—55.
21. Brozek B. *The Troublesome «Person» // Legal Personhood: Animals, Artificial Intelligence and the Unborn*. Editors are Visa A. J. Kurki, Tomasz Pietrykowski. — Springer International Publishing AG, 2017. — Pp. 3—14.
22. Guihot M., Matthew A. F. & Suzor N. P. *Nudging Robots: Innovative Solutions to Regulate Artificial Intelligence // Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law*. — 20 (2). — Pp. 385—456.
23. Russel S. J., Norvig P. *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. — Third edition. — Prentice Hall, 2010. — 1132 p.
24. Scherer M. U. *Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, and Strategies // Harvard Journal of Law & Technology*. — 2016. — Vol. 2. — Pp. 354—400.
25. Searle J. R. Is the Brain's Mind a Computer Program? // *Scientific American*. — Vol. 262. — No. 1. — 1990. — Pp. 20—25.
26. Solum L. B. Legal personhood for Artificial Intelligences // *North Carolina Law Review*. — V. 1231. — Vol. 70. — Pp. 1232—1288.
27. Turing A. M. Computing Machinery and Intelligence // *Mind, New Series*. — Vol. 59. — No. 236 (Oct., 1950). — Pp. 433—460.

ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.108-117

Н. Л. Лютов*

Защита населения, работодателей и рынка труда в условиях пандемии: Россия в глобальном контексте¹

Аннотация. В статье содержится оценка мер, предпринимаемых российскими властями для защиты населения в целом, а также участников рынка труда от экономического и социального ущерба, причиняемого карантинными ограничениями, вводимыми в связи с распространением коронавируса. Сформулированы выводы о недооценке негативных экономических и социальных последствий Правительством РФ, а также о юридических изъятиях принимаемых решений. С учетом подходов Международной организации труда и опыта других стран, столкнувшихся с аналогичными проблемами, делаются предложения, во-первых, в части более комплексных и масштабных мер по защите занятости, работодателей и работников, с тем чтобы минимизировать рост прекаризации занятости и безработицы; во-вторых, в отношении распространения мер социальной защиты на все слои населения, включая мигрантов и лиц без определенного места жительства, занятых в неформальной экономике, и других лиц; в-третьих, по усилению контроля за соблюдением трудового законодательства и применением Россией Конвенций МОТ об инспекции труда.

Ключевые слова: трудовые права; социальная защита; пандемия; защита занятости; коронавирус; защита населения; защита работодателей; трудовое право; поддержка работников; противодействие последствиям пандемии.

Для цитирования: Лютов Н. Л. Защита населения, работодателей и рынка труда в условиях пандемии: Россия в глобальном контексте // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 108—117. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.108-117.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00672.

© Лютов Н. Л., 2020

* Лютов Никита Леонидович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), экстраординарный профессор Школы индустриальной психологии и управления человеческими ресурсами Северо-Западного Университета (Почефструм, ЮАР) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
nlljutov@msal.ru

Protection of the Population, Employers and the Employment Market in a Pandemic: Russia in a Global Context²

Nikita L. Lyutov, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Labour Law and Social Security Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); Extraordinary Professor of the School of Industrial Psychology and Human Resource Management, North-Western University, Potchefstroom, South Africa
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
nlljutov@msal.ru

Abstract. The paper contains an evaluation of the measures taken by the Russian authorities to protect the population as a whole, as well as the labor and employment market participants, from economic and social harm caused by quarantine restrictions imposed in connection with the spread of coronavirus (COVID-19). The author concludes that the Government of the Russian Federation underestimates the negative economic and social consequences and that the decisions taken have some legal shortcomings. Taking into account the International Labour Organization approaches and the experience of other countries facing similar problems, the author makes the following proposals: first, with regard to more comprehensive and extensive measures protecting employment, employers and employees in order to minimize the increase in precarization of employment and unemployment; second, with regard to the extension of social protection measures over all social groups, including migrants and persons without permanent residency, employed in an informal economy and other persons; third, with regard to strengthening control over compliance with employment and labor laws and the application of the ILO Labour Inspection Conventions by Russia.

Keywords: labor and employment rights; social protection; pandemic; employment protection; coronavirus; protection of the population; protection of employers; employment law; employees' support; countering the consequences of a pandemic.

Cite as: Lyutov NL. Zashchita naseleniya, rabotodateley i rynka truda v usloviyakh pandemii: Rossiya v globalnom kontekste [Protection of the Population, Employers and the Employment Market in a Pandemic: Russia in a Global Context]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. [Actual Problems of Russian Law]. 2020;15(8):108—117. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.108-117. (In Russ., abstract in Eng.)

Введение

Пандемия коронавируса COVID-19 представляет собой серьезнейший вызов для экономических систем и благополучия людей. Помимо непосредственной защиты от инфекции, Россия так же, как и другие страны мира, в экстренном порядке вводит меры по минимизации экономического и социального удара в отношении населения и экономики.

В статье речь пойдет о правовых мерах, направленных на минимизацию экономического ущерба от пандемии населению в целом, работникам и работодателям. Денежные суммы

для защиты населения, предпринимателей и рынка труда, о выделении которых объявлено на государственном уровне в России, производят впечатление, однако вопрос об их достаточности и о сбалансированном распределении и об адекватном поставленным целям администрировании будет открыт до тех пор, пока не пройдет существенное время после окончания пандемии.

В режиме же реального времени эти меры можно сопоставить с международными ориентирами, задаваемыми Международной организацией труда (МОТ) в этом отношении, а также с тем, как аналогичные проблемы решают в других государствах мира.

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-011-00672.

Минимизация ущерба от пандемии: подход МОТ

МОТ очень оперативно реагирует на складывающуюся обстановку и сформулировала основные требования к социальной политике в условиях пандемии, включая четыре ключевых направления по противодействию COVID-19 на основе международных трудовых стандартов³:

- 1) стимулирование экономики и занятости (фискальная и денежная политика, поддержка отдельных секторов);
- 2) поддержка предприятий, рабочих мест и доходов;
- 3) защита работников на рабочих местах;
- 4) использование социального диалога для поиска решений и иные меры.

Кроме того, более прицельно МОТ собирает фактически в режиме реального времени информацию о помощи отдельным категориям лиц, наиболее уязвимым в складывающейся обстановке: самозанятым, малому и среднему бизнесу, работникам-мигрантам, неформально занятым и др.

В рамках одной статьи рассмотреть политику по всем направлениям защитных мер невозможно. Далее речь пойдет предметно о мерах по поддержке населения в целом и более узко — работников, а также работодателей.

Меры поддержки работников и работодателей

Вероятно, наиболее обсуждаемые из мер в этом направлении направлены одновременно на поддержку работодателей и сохранение занятости. Речь идет о выдаче беспроцентных кредитов бизнесу, относящемуся к пострадавшим от пандемии отраслям, при условии сохранения работодателями не менее 90 % рабочих мест по сравнению с 31 марта 2020 г. Кроме того, 21 апреля 2020 г. Президент по-

ручил Правительству выделить пострадавшим предпринимателям на безвозвратной основе за счет федерального бюджета финансовую поддержку на решение неотложных задач, в размере не менее одного МРОТ (12 130 руб.) на одного работника в месяц. Дополнительно к этому 11 мая было объявлено о новых мерах поддержки занятости в виде новой кредитной линии для предприятий из пострадавших от эпидемии отраслей. Размер кредита составляет один МРОТ на каждого работника в месяц по льготной ставке в 2 %. Кредит нужно будет погасить до 1 апреля 2021 г. При этом если работодатель сможет сохранить 90 % и более работников, ему спишут весь кредит и проценты по нему, а если занятость будет сохранена на уровне 80 %, спишут половину суммы кредита и процентов.

Для компаний в пострадавших отраслях, которые фактически остановили свою деятельность из-за ограничительных мер, т.е. полностью лишились оперативной прибыли, но несут издержки на аренду (налоговые и страховые платежи для них отсрочены, но не отменены), работники которых находятся в режиме «нерабочих дней», оплачиваемых работодателем в полном объеме и существенно выше МРОТ, эти меры в существенном количестве случаев не будут достаточными даже для выживания. Для сравнения: в Австралии компании, оборот которых упал вследствие кризиса на 30 % и более, имеют право на государственную субсидию в размере 1 500 австралийских долларов раз в полмесяца в отношении каждого работника, который продолжает работать, отстранен от работы или нанят обратно после сокращения⁴; в Австрии сходная субсидия, которая выплачивается для возмещения потери заработной платы для работников с краткосрочными (до трех месяцев) трудовыми договорами, компенсирует 80—90 % заработка работников⁵.

³ International Labour Organisation site. COVID-19 and the world of work. Country policy responses // URL: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm>.

⁴ Forsyth A. COVID-19 and Labour Law: Australia // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, 1 (2020). P. 3. URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10812/10719>.

⁵ Risak M. COVID-19 and Labour Law: Austria // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, 1 (2020). P. 1. URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10787/10723>.

В России же основные издержки по сохранению рабочих мест и доходов работников государство предпочло перенести на работодателей. Часть марта, весь апрель и часть мая 2020 г. были объявлены «нерабочими днями». Этого понятия нет в действующем трудовом законодательстве⁶. Работодатели, не отнесенные к числу непрерывно действующих и жизненно важных, не имеющие возможности осуществлять свою деятельность в удаленном режиме, обязаны сохранять среднюю заработную плату для своих работников в полном объеме на период ограничений. В соответствии с разъяснениями Министерства труда и социального развития РФ от 9 апреля 2020 г., вынужденная остановка работы в этой ситуации не относится к простою по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, оплачиваемому в размере двух третей должностного оклада работника. Аналогичная позиция отражена в проекте постановления Правительства «Об особенностях правового регулирования трудовых отношений в 2020 году», подготовленного Минтрудсоцразвития РФ⁷ (далее — Проект постановления Правительства).

Дополнительно к этому пункт 4 данного Проекта предусматривает, что трудовые отношения могут быть прекращены в период ограничительных мероприятий только по соглашению сторон или по инициативе работника, т.е. ни по иници-

ативе работодателя, ни по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, расторжение трудовых договоров не будет допускаться. Эти положения лишают работодателей прав, закрепленных в ТК РФ, и основываются на одобренном 2 июня 2020 г. Советом Федерации законопроекте⁸, предусматривающем право Правительства на «установление особенностей правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений». Таким образом, эта норма, будучи принятой, вступит в противоречие со ст. 5 Трудового кодекса РФ, предусматривающей приоритет ТК РФ перед другими федеральными законами в части регулирования отношений в сфере труда, а также самой Конституции, наделяющей Правительство исполнительной, а не законодательной властью. Обращает на себя внимание, что отдельные ведомства уже позволяют себе публично обсуждать меры по защите бизнеса, грубо противоречащие трудовому законодательству. Так, Минкомсвязи РФ объявило о поддержке наделения до конца 2020 г. работодателя правом временно снижать заработную плату работникам либо отпускать работников в *вынужденный* отпуск со снижением их заработной платы на 50 %⁹. Неуважение к действующе-

⁶ Трудовым кодексом РФ предусмотрены выходные дни и нерабочие праздничные дни (ст. 111 и 112). Нерабочие дни, предусмотренные Указом Президента, не относятся ни к одному из этих видов. См. об этом: Черных Н. В. Трудовое законодательство России vs коронавирус: кто победит? // Актуальные проблемы российского права, № 5, 2020. С. 151—159; Ostrovskaja Iu. COVID-19 and Labour Law: Russian Federation // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, 1 (2020). P. 3. URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10791/10721>.

⁷ По состоянию на 6 июня 2020 г. текст в открытом доступе не опубликован. О проекте см.: Власти предложили особые правила увольнений и простоя во время пандемии // РБК. 29.05.2020. URL: <https://www.rbc.ru/economics/29/05/2020/5ecfa1259a79474f552984c8>; Игнатова О. Знай свое рабочее место. Как будут регулировать трудовые отношения в период пандемии // Российская газета — Федеральный выпуск. № 116 (8170). URL: <https://rg.ru/2020/05/31/kak-budut-regulirovat-trudovye-otnosheniia-v-period-pandemii.html>.

⁸ Ст. 23 законопроекта № 953580-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции» // Государственная Дума ФС РФ. Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/953580-7>.

⁹ В Минкомсвязи России обсудили поддержку ИТ-отрасли в условиях COVID-19 // Сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. 14 апреля 2020. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/39754/>.

му законодательству, демонстрируемое в рамках «чрезвычайных мер», подает крайне дурной пример бизнесу и обществу в целом и чревато очень опасными социальными последствиями.

Указанный Проект постановления Правительства (п. 5) также разрешает работодателю в одностороннем порядке изменять условия трудового договора в связи с ограничительными мерами (без указания на то, что такое изменение действует только на период ограничительных мер) с предупреждением работника за две недели. Эта норма может открыть ящик Пандоры и привести к массовым увольнениям, позволяя работодателям вынуждать работников увольняться «по собственному желанию» просто путем предложения им категорически неприемлемых условий, например оплаты труда в размере МРОТ, который в России обеспечивает лишь прожиточный минимум (т.е. физиологическое выживание) и не соответствует ни международным трудовым стандартам, ни практике развитых государств¹⁰.

В ситуации, когда государство перекладывает основное бремя затрат, связанных с остановкой деятельности, на работодателей, те, в свою очередь, стремятся перенести свои потери на работников путем нарушения их трудовых прав. Совет при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) на основе материалов Конфедерации труда России (КТР) обобщил проблемы, возникающие у работников и населения в целом в связи с пандемией, и в связи с этими проблемами разработал и направил в конце апреля 2020 г. в Правительство РФ предложения по защите социальных и трудовых прав в условиях развития коронавирусной инфекции¹¹. Согласно данным СПЧ, среди наи-

более распространенных нарушений прав работников выделяется практика принуждения работников к уходу в неоплачиваемые отпуска; неправомерное снижение заработной платы; принуждение к труду в нарушение режима нерабочих дней; недостаточное обеспечение работников средствами индивидуальной защиты, невыполнение рекомендаций Роспотребнадзора в отношении профилактики коронавируса. Уже после выхода выводов СПЧ в прессе обсуждались протестные акции занятых на строительстве газопроводов работников-вахтовиков, среди которых стала распространяться инфекция, и медицинских работников, которые в условиях работы в чрезвычайно перегруженном режиме либо не получают обещанных надбавок за работу с COVID-19, либо становятся жертвами перераспределения вознаграждения путем использования обычных стимулирующих выплат для медицинских работников, не занятых с COVID-19, для дополнительных выплат тем, кто работает с инфекцией.

Представляется, что в отношении защиты работников от увольнений по экономическим причинам заслуживает внимания опыт Турции, где законодательство, вступившее в силу 17 апреля 2020 г.¹², предусмотрело временный запрет на увольнения по инициативе работодателя, за исключением увольнений, связанных с серьезными дисциплинарными проступками, сопровождающийся правом работодателя отправлять работников в отпуск без сохранения заработной платы, но с выплатой компенсации из фонда занятости. В России такая оплата могла бы осуществляться за счет федерального бюджета, причем оплату следовало бы осуществлять аналогично оплате простоя по обстоятельствам,

¹⁰ Подробнее об этом см.: *Люттов Н. Л., Герасимова Е. С.* Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство. М. : Центр социально-трудовых прав, 2015. С. 108—113.

¹¹ Совет по правам человека направил в Правительство Рекомендации по защите социальных и трудовых прав работников // Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. 23 апреля 2020 г. URL: http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/6244/?fbclid=IwAR2NcFYnseu7Sj4qZn11H932RA5Ygy11B525mxZzK0EP858_Msq0XZzy4nE.

¹² *Sapan B. Y., Keser A. A.* Prohibition on termination and unilateral unpaid leave enters into force // International Law Office. 29 April 2020. URL: https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Employment-Immigration/Turkey/Gn-Partners/Prohibition-on-termination-and-unilateral-unpaid-leave-enters-into-force?fbclid=IwAR13K4GWCw_YJtFfdZoFl2cop4nInRuVw6-plrXby_s1umR1ngE7qQ6TWUc#.

не зависящим от воли сторон. При этом целесообразно установление социально обоснованного максимума для таких компенсационных выплат с привязкой к средней заработной плате в стране, например однократный размер средней заработной платы в соответствующем регионе.

Менее существенное, но также имеющее потенциал смягчения сложной ситуации на рынке труда решение предложили члены Совета Федерации в конце мая. Речь идет о доплатах в размере 1,5 МРОТ за каждого нового работника при условии, если его зарплата составит не менее 30 тыс. руб., а срок трудоустройства — более года¹³. Одновременно с этим социальные партнеры сейчас обсуждают инициативу Минтрудразвития об обязательном страховании работников от безработицы¹⁴.

Кроме того, при проведении политики в сфере занятости государству следует иметь в виду, что пандемия и ограничительные меры наносят удар по одним видам занятости, но одновременно создают новые, как правило, временные рабочие места, связанные с адаптацией к новой обстановке. Государству следует приложить максимум усилий для того, чтобы люди, теряющие работу, получали содействие в получении этих временных рабочих мест.

Помимо этого, очень важно, чтобы меры, касающиеся снижения регуляторной нагрузки на бизнес, в том числе путем ограничения проверок со стороны государственных органов, ни в коем случае не распространялись на контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства. Более того, этот контроль в сложившихся условиях следует усилить, причем саму систему трудовых инспекций в России надо усиливать не на временной, а на постоянной основе, устраняя многочисленные несоответствия российского законодательства положениям

ратифицированной нашей страной Конвенции МОТ 1947 г. об инспекции труда в промышленности и торговле (№ 81)¹⁵.

Поддержка доходов населения в целом

Самым существенным способом поддержания доходов населения стало повышение максимального размера пособия по безработице с 8 000 руб. до МРОТ (12 130 руб.) и минимального размера — до 4 500 руб. Заметной мерой социальной поддержки стала также дополнительная выплата всем семьям, имеющим право на материнский капитал, дополнительного пособия в размере 5 000 руб. в месяц на каждого ребенка до трех лет, надбавка к пособию по безработице для уволенных после 1 марта 2020 г. на апрель — июнь 2020 г. в размере 3 000 руб. на каждого ребенка, а также разовая выплата 10 000 руб. на каждого ребенка в возрасте от трех до 15 лет. Меры, направленные на защиту населения в ситуации потери доходов, включают в себя и субсидирование ипотечных кредитов по льготной ставке, ограничение принудительного выселения должников из жилых помещений, продление в ряде регионов сроков уплаты имущественных налогов.

Вызывает поддержку решение Правительства России, принятое на основе предложения профсоюзов, в отношении выплаты пособия по временной нетрудоспособности лицам старше 65 лет в ситуациях, когда их работодатели не останавливают работу из-за режима нерабочих дней. Однако аналогичные меры должны применяться и в отношении всех других работников, находящихся в режиме самоизоляции, если их работодатели не остановили работу и не перешли на удаленный режим работы.

¹³ Гринкевич Д. Взять внаймы: в СФ предложили доплачивать бизнесу за устройство новых работников // Известия. 27.05.2020. URL: <https://iz.ru/1015919/dmitrii-grinkevich/vziat-vnaimy-v-sf-predlozhili-doplachivat-biznesu-za-ustroistvo-novykh-rabotnikov>.

¹⁴ Ивушкина А. Нетрудные времена: чиновники готовы поддержать страхование от безработицы // Известия. 27.05.2020 URL: <https://iz.ru/1015893/anna-ivushkina/netrudnye-vremena-chinovniki-gotovy-podderzhat-strakhovanie-ot-bezrabotitcy>.

¹⁵ См. об этом: Лютов Н. Л. Трудовые инспекции в постсоветских государствах: деградация ради мифа об экономической эффективности? // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12 (109). С. 92—106.

Если работодатели перешли на удаленный режим работы, а работники не готовы выполнять работу в новых условиях, работодатели обязаны оплачивать им простой по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. В целях поддержки работодателей в сложных экономических условиях было бы целесообразно, чтобы хотя бы часть расходов по оплате простоя таких работников компенсировалась за счет государственного бюджета. Помимо необходимости оплаты нахождения работника на самоизоляции как ситуации нетрудоспособности у работников, выполняющих свои обязанности в условиях эпидемии, возникают сложности, связанные с уходом за родственниками, находящимися на карантине, либо детьми, которые не могут попасть в детские учреждения, куда они обычно ходили в то время, пока родители были на работе. С этой точки зрения хорошим примером может быть опыт США, где для таких ситуаций федеральное законодательство в апреле ввело дополнительные отпуски с сохранением 2/3 заработной платы работника за счет работодателей, но со специальным кредитованием на эти цели со стороны государства¹⁶. В Японии в таких ситуациях работники имеют право уйти в оплачиваемый отпуск (не включаемый в ежегодный оплачиваемый отпуск) с выплатой за счет государства 100 % заработной платы, но не более 8 330 иен в день¹⁷.

Защита уязвимых категорий населения

Очень важно, что с 15 марта по 15 июня 2020 г. продлены сроки временного пребывания иностранных граждан в РФ в связи с пандемией. При этом иностранные граждане освобождают-

ся на этот период от ежемесячных выплат за патенты на работу, которые составляют значимую часть заработка работников-мигрантов. Работодатели имеют право при соблюдении ограничений, направленных на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, продолжать привлекать к трудовой деятельности иностранных граждан без необходимости оформления им разрешений на работу или патентов.

Однако указанные меры вряд ли можно считать достаточными. Еще до возникновения проблем, связанных с распространением COVID-19, одним из ключевых вызовов для современного трудового права как развитых, так и развивающихся стран была прекаризация трудовых отношений, включая неформальную занятость, краткосрочные договоры и договоры с неполным рабочим временем, а также трансформация классического трудового отношения в сторону нетипичной занятости, ложной самозанятости и других форм вытеснения классического трудового отношения. Экономические проблемы, связанные с пандемией, больше всего ударяют именно по этим категориям трудящихся. Это связано либо с тем, что их заработок носит неофициальный характер, либо трудовое право еще не выработало адекватных механизмов их социальной защиты. По ожиданиям МОТ, во всем мире доходы работающих в неформальном секторе в результате пандемии сократятся на 60 %¹⁸. С учетом их и без того крайне скромных размеров заработков эту цифру можно назвать катастрофической.

В качестве системного и долгосрочного ответа на этот вызов авторитетные специалисты по трудовому праву предлагают пересмотреть понятие работника, имеющего право на защиту с помощью трудово-правовых механизмов¹⁹.

¹⁶ Bales R. COVID-19 and Labour Law: U.S. // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, 1 (2020). P. 2. URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10807/10714>. Pp. 2—3.

¹⁷ Zhong Q. COVID-19 and Labour Law: Japan // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, 1 (2020). Pp. 2—3. URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10795/10702>.

¹⁸ ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Third edition Updated estimates and analysis. Geneva : ILO, 2020. P. 1. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf.

¹⁹ Countouris N., De Stefano V., Ewing K., Freedland M. COVID-19 crisis makes clear a new concept of 'worker' is overdue // Social Europe. 9th April 2020. URL: <https://www.socialeurope.eu/covid-19-crisis-makes-clear>

В условиях распространения коронавируса необходимы и более оперативные решения в отношении людей, которые остались без средств к существованию. Представители гражданского общества направили Правительству предложение выплачивать в условиях карантина пособие по безработице не только российским гражданам, но и иностранцам, находящимся на территории РФ²⁰. Это предложение заслуживает поддержки, но оно решает проблемы (и лишь частично) только в отношении одной из уязвимых категорий людей.

Безусловные социальные выплаты в размере не меньше прожиточного минимума на все время ограничений, связанных с карантинами, должны быть доступны любым людям, оказавшимся на нашей территории без средств к существованию. Такие выплаты должны быть не разовыми, а периодическими и должны осуществляться в пользу тех лиц, которые не имеют права на обычные социальные выплаты со стороны работодателей или государства.

В условиях развития электронных технологий наличие документов, удостоверяющих личность, не должно ставиться в качестве условия осуществления таких выплат. Во избежание мошенничества и попыток многократного получения выплат одним и тем же человеком осуществление выплат может сопровождаться биометрической идентификацией получателей.

Жилье и рабочие помещения

Помимо денежных проблем, работники-мигранты, неформально занятые, безработные нередко либо вообще лишены жилья, либо проживают в условиях крайней скученности, что в условиях эпидемии чревато возникновением новых очагов заражения. В связи с этим государству и гражданскому обществу следует принять меры по временному размещению

таких людей в свободных помещениях и зданиях с обеспечением санитарных условий и возможностей социальной изоляции. Одним из резервов помещений для решения этой проблемы могут быть пустующие из-за изоляции гостиницы, дома отдыха и другие пригодные для проживания объекты.

Отсрочки в отношении аренды помещений, принадлежащих государству, а также право арендодателей прекращать договоры аренды в одностороннем порядке без компенсации, предусмотренное упомянутым выше законопроектом № 953580-7, не решают существенной части проблем предпринимателей, затронутых кризисом. СПЧ предложил разработать и принять в России более радикальный нормативный правовой акт, предполагающий отмену обязанности по выплате арендной платы за пользование государственным и муниципальным имуществом со стороны субъектов малого и среднего предпринимательства, а также налогов (за исключением НДС) и неналоговых платежей. Это предложение заслуживает поддержки, хотя и нуждается в некоторых дополнениях. Если отмена обязанности по выплате аренды будет касаться только государственного и муниципального имущества, то предприниматели, арендующие площади у частных собственников, не получают поддержки, хотя они нуждаются в ней в не меньшей степени. Это не только поставит их в трудное финансовое положение, но и будет представлять собой нарушение свободной конкуренции. В связи с этим представляется необходимым обязать частных собственников помещений, предоставляемых в аренду для ведения бизнеса, также вводить аналогичную отмену или радикальное сокращение арендной платы, сопровождающееся частичной компенсацией потерь собственникам помещений за счет государства. Ключевые расходы в данном отношении должно нести государство, а не предприниматели.

a-new-concept-of-worker-is-overdue?fbclid=IwAR3HrY_IaSAVDyMtXW-XmCvcYfNNqQ4aSZDJ4JI43fKDjk-0rjQCSyMCJW0.

²⁰ АСИ предложило уравнять мигрантов и россиян в социальных правах // РБК.ру. 20.04.2020. URL: https://www.rbc.ru/economics/20/04/2020/5e99977a9a79476eebb62cd5?from=center&fbclid=IwAR1OehXbCWnq65rFtuwaYctj8CWaXJSIBZ_T0qnyTI7HwiG0c0pWdx7XvSk.

Аналогичным образом следует поступить в отношении людей, снимающих жилье в аренду в тех случаях, когда они лишились существенной части доходов в условиях вводимых ограничений. В таких ситуациях собственники жилья также должны иметь право на частичные компенсации потерь за счет государственных бюджетов.

Заключение

В качестве общей оценки государственной политики по смягчению негативного воздействия эпидемии коронавируса и связанных с нею ограничительных мер на население в целом, работников и работодателей приходится констатировать недостаточность выделяемых средств, системности в подходе к ситуации, охвата различных категорий населения, слабость администрирования и крайне опасный правовой нигилизм со стороны государственной власти.

Меры по поддержке работников, теряющих заработок, и работодателей, лишившихся доходов, несмотря на внушительный объем выделяемых на это средств, не только не компенсируют существенную часть потерь бизнеса и работников, но даже не снимают угрозу для

дальнейшего существования работодателей в наиболее пострадавших отраслях, а работников зачастую оставляют в критической с точки зрения простого выживания ситуации.

Фактическим пробелом политики по поддержке в настоящее время можно назвать меры в отношении неформально занятых, мигрантов и людей без определенного места жительства.

Очень важно осуществление эффективного контроля за тем, чтобы принимаемые меры достигали своих целей, а выделяемые денежные средства доходили до своих адресатов, с чем сейчас имеются серьезные проблемы. В связи с этим следует пересмотреть нормы и правоприменительную практику, ослабившие систему трудовых инспекций в нарушение конвенций МОТ об инспекции труда.

Необходимо обратить внимание, что противодействие последствиям пандемии не должно приводить к нарушениям в сфере прав работников. Некоторые обсуждаемые инициативы, такие, например, как установление возможности для работодателей в одностороннем порядке изменять трудовой договор в связи с ограничительными мерами, несут риски утраты трудовых прав миллионами работников и не могут быть оправданы соображениями защиты работодателей.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Лютов Н. Л. Трудовые инспекции в постсоветских государствах: деградация ради мифа об экономической эффективности? // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 12 (109). — С. 92—106.
2. Лютов Н. Л., Герасимова Е. С. Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство. — М. : Центр социально-трудовых прав, 2015.
3. Черных Н. В. Трудовое законодательство России vs коронавирус: кто победит? // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 5. — С. 151—159.
4. Bales R. COVID-19 and Labour Law: U.S. // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). — URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10807/10714>.
5. Countouris N., De Stefano V., Ewing K., Freedland M. COVID-19 crisis makes clear a new concept of 'worker' is overdue // Social Europe. 9th April 2020. — URL: https://www.socialeurope.eu/covid-19-crisis-makes-clear-a-new-concept-of-worker-is-overdue?fbclid=IwAR3HrY_laSAVDyMtXW-XmCvcYfNNqQ4aSZDJ4J143fKDjk-0rjQCSyMCJW0.
6. Forsyth A. COVID-19 and Labour Law: Australia // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 3. — URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10812/10719>.

7. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Third edition Updated estimates and analysis. — Geneva : ILO, 2020. P. 1. — URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf.
8. *Ostrovskaja Iu.* COVID-19 and Labour Law: Russian Federation // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 3. — URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10791/10721>.
9. *Risak M.* COVID-19 and Labour Law: Austria // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 1. — URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10787/10723>.
10. *Zhong Q.* COVID-19 and Labour Law: Japan // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). Pp. 2—3. — URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10795/10702>.

Материал поступил в редакцию 8 июня 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Lyutov N. L. Trudovye inspekcii v postsovetskih gosudarstvah: degradaciya radi mifa ob ekonomicheskoj effektivnosti? // Aktualnye problemy rossijskogo prava. — 2019. — № 12 (109). — S. 92—106.
2. Lyutov N. L., Gerasimova E. S. Mezhdunarodnye trudovye standarty i rossijskoe trudovoe zakonodatelstvo. — M. : Centr socialno-trudovyh prav, 2015.
3. Chernyh N. V. Trudovoe zakonodatelstvo Rossii vs koronavirus: kto pobedit? // Aktualnye problemy rossijskogo prava. — 2020. — № 5. — S. 151—159.
4. Bales R. COVID-19 and Labour Law: U.S. // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). — URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10807/10714>.
5. Countouris N., De Stefano V., Ewing K., Freedland M. COVID-19 crisis makes clear a new concept of ‘worker’ is overdue // Social Europe. 9th April 2020. — URL: https://www.socialeurope.eu/covid-19-crisis-makes-clear-a-new-concept-of-worker-is-overdue?fbclid=IwAR3HrY_laSAVDyMtXW-XmCvcYfNNqQ4aSZDJ4JI43fKDjk-0rjQCSyMCJW0.
6. Forsyth A. COVID-19 and Labour Law: Australia // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 3. — URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10812/10719>.
7. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Third edition Updated estimates and analysis. — Geneva : ILO, 2020. P. 1. — URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf.
8. *Ostrovskaja Iu.* COVID-19 and Labour Law: Russian Federation // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 3. — URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10791/10721>.
9. *Risak M.* COVID-19 and Labour Law: Austria // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 1. — URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10787/10723>.
10. *Zhong Q.* COVID-19 and Labour Law: Japan // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). Pp. 2—3. — URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10795/10702>.

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ И КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.118-125

Н. Н. Карпов*

Понятие торговой сети в контексте действующего антимонопольного регулирования

Аннотация. Статья посвящена анализу и критической оценке легального определения понятия «торговая сеть», содержащегося в Федеральном законе от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также исследованию квалифицирующих признаков торговых сетей. Указанные признаки рассматриваются в контексте установления антимонопольных ограничений с учетом отраслевой специфики. Автором по результатам анализа нормативной базы, теоретических исследований и судебной практики выявлены проблемы правоприменения, связанные с определением понятия торговой сети, и сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, которые могут быть использованы законодателем для совершенствования легального определения данного понятия. В работе анализируется опыт правового регулирования деятельности ритейлеров в Российской Федерации, Республике Казахстан и Республике Беларусь.

Ключевые слова: торговая деятельность; торговая сеть; антимонопольное регулирование; конкуренция; доминирующее положение; хозяйствующие субъекты; группа лиц; коммерческое обозначение.

Для цитирования: Карпов Н. Н. Понятие торговой сети в контексте действующего антимонопольного регулирования // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 118—125. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.118-125.

The Concept of a Trading Network in the Context of the Current Antimonopoly Regulation

Nikolay N. Karpov, Postgraduate student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
knn001@bk.ru

Abstract. The paper analyses and qualifies the concept of "trading network" contained in the Federal Law of 28.12.2009 No. 381-FZ "On the basics of state regulation of trading activities in the Russian Federation" and studies the qualifying features of retail chains. The author considers these features in the context of establishment of antitrust restrictions, taking into account the industry specifics. Based on the results of the analysis of the regulatory framework, theoretical research and judicial practice, the author identifies the problems of law enforcement associated with the definition of the concept, and formulates proposals for improving legislation that can be

© Карпов Н. Н., 2020

* Карпов Николай Николаевич, аспирант Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
knn001@bk.ru

used by the legislator in order to improve the definition of this concept. The paper analyzes the experience of legal regulation of the retailers' activities in the Russian Federation, the Republic of Kazakhstan and the Republic of Belarus.

Keywords: trading activity; commercial network; antitrust regulation; competition; dominant position; business entities; group of persons; business name.

Cite as: Karpov NN. [Ponyatie torgovoy seti v kontekste deystvuyushchego antimonopolnogo regulirovaniya [The Concept of a Trading Network in the Context of the Current Antimonopoly Regulation]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(8):118-125. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.118-125. (In Russ., abstract in Eng.).

В Закон о торговле имплементирован ряд норм, направленных на совершенствование антимонопольного регулирования и устранение дискриминационных практик во взаимоотношениях с участием хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность посредством создания торговой сети (далее — ритейлеры). С учетом отраслевой специфики торговой деятельности в Законе устанавливаются специальные антимонопольные требования в отношении деятельности ритейлеров, поскольку именно сфера правоотношений с их участием наиболее подвержена антимонопольным нарушениям, а также именно на долю торговых сетей приходится 32,6 % в общем объеме оборота розничной торговли¹ и в силу эффекта масштаба они обладают большой рыночной властью.

В основе легального определения понятия «торговая сеть», сформулированного в Законе о торговле, закреплены два альтернативных квалифицирующих признака, для которых общим является то, что торговой сетью признается совокупность двух и более торговых объектов, принадлежащих хозяйствующему субъекту (хозяйствующим субъектам) на законном основании. При этом торговые сети не классифицируются в зависимости от того, какие торговые объекты — стационарные или нестационарные — входят в нее.

Первым квалифицирующим признаком является **принадлежность совокупности двух и**

более торговых объектов на законном основании хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам, входящим в одну группу лиц. Под хозяйствующим субъектом понимается как коммерческая организация, так и индивидуальный предприниматель.

Содержание понятия группы лиц раскрывается в ст. 9 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»² (далее — Закон о защите конкуренции), в котором определен закрытый перечень оснований (признаков) отнесения физических и (или) юридических лиц к группе лиц. Анализ указанных оснований (признаков), носящих распорядительный, договорной, управленческий, родственный и организационно-правовой характер, позволяет сделать вывод о сосредоточении у такой группы лиц значительных полномочий, свидетельствующих о возможности ее воздействия как устойчивого формирования на состояние конкуренции на определенном товарном рынке. Для группы лиц устанавливается правовой режим единого хозяйствующего субъекта, что подтверждается судебной практикой³. Вместе с тем представляется, что хозяйствующие субъекты, входящие в такую группу лиц, не утрачивают самостоятельность в гражданско-правовых отношениях⁴.

Режим единого хозяйствующего субъекта означает, что меры антимонопольного регулирования применяются как к отдельному хозяйствующему субъекту, так и ко всем субъектам,

¹ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/folder/23457> (дата обращения: 10.01.2020).

² Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

³ Постановление ФАС Уральского округа от 11.09.2012 № Ф09-6457/12 по делу № А60-41789/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Президиума ВАС РФ от 25.05.2010 № 16678/09 по делу № А70-9090/15-2008 // СПС «КонсультантПлюс».

входящим в группу лиц, что прямо предусмотрено ч. 6 ст. 1 Закона о торговле, ч. 2 ст. 9 Закона о защите конкуренции и подтверждается правоприменительной практикой. Например, при определении доли реализованных продовольственных товаров и положения ООО «Ашан» и ООО «Атак» суд исходил из того, что доля ООО «Атак» и хозяйствующих субъектов, входящих с ним в одну группу лиц (ООО «Ашан»), превышала 25 % объема всех реализованных продовольственных товаров в денежном выражении за 2012 г. на территории Одинцовского муниципального района Московской области⁵.

Представляется важным отметить, что, согласно постановлению Пленума ВАС РФ от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», арбитражным судам следует учитывать, что при нарушении антимонопольного законодательства одним из членов группы лиц предписание может быть дано и иным членам группы в случае, если они способны обеспечить устранение нарушения⁶. Конституционный Суд РФ обратил внимание на еще одно обстоятельство — на необходимость выносить предписание с учетом вины хозяйствующих субъектов в нарушении законодательства о конкуренции⁷.

Определение понятия торговой сети указывает на распространение в отношении ритейлеров требований Закона о защите конкуренции, в том числе касающихся признания хозяйствующих субъектов занимающими доминирующее положение. В статье 5 Закона о защите конкуренции установлены количественные (доля на

рынке товара превышает 50 % или составляет от 35 до 50 %) и качественные критерии, при наличии которых признается, что хозяйствующий субъект (группа лиц) занимает доминирующее положение. Федеральными законами могут устанавливаться случаи признания доминирующим положения хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет менее 35 %.

Следует отметить, что концепция Закона о торговле предполагала введение особых норм антимонопольного регулирования, предусматривающих снижение размера доли ритейлеров, при достижении которой его положение может быть признано доминирующим, до 15 %, а также снижение размера совокупной доли ритейлеров при установлении коллективного доминирования⁸. Однако принятый Закон о торговле таких норм не содержит.

Статья 10 Закона о защите конкуренции включает в себя общий запрет злоупотребления доминирующим положением, а также перечень конкретных форм такого злоупотребления, который не является исчерпывающим. В статье 13 Закона о торговле установлены практически аналогичные по своей сути запреты, однако не применяется такая категория, как доминирующее положение. Закон о защите конкуренции и Закон о торговле содержат практически идентичный иммунитет для хозяйствующих субъектов, чья выручка за последний календарный год не превышает 400 млн руб.

Примечательно, что субъектом, в отношении которого статьей 13 Закона о торговле установлены вышеупомянутые запреты, вы-

⁵ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.06.2015 № Ф05-6127/2015 по делу № А41-51563/14 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Постановление Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.2009 № 11-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках” и статей 23, 37 и 51 Федерального закона “О защите конкуренции” в связи с жалобами ОАО “Газэнергосеть” и ОАО “Нижнекамскнефтехим”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ *Киреева Ю.* Законопроект о торговле прошел мимо фармрозницы // Фармацевтический вестник. 2009. № 23. URL: <https://pharmvestnik.ru/articles/zakonoproekt-o-torgovle-proshel-mimo-farmroznitsy.html> (дата обращения: 10.01.2020).

ступает ритейлер, осуществляющий продажу продовольственных товаров, вне зависимости от того, какую долю рынка он занимает, занимает ли он доминирующее положение или нет и вне зависимости от его влияния на конкуренцию⁹. Наложение одинаковых ограничений на торговые сети, значительно отличающиеся по величине оборота, также вызывает сомнение у отдельных исследователей¹⁰.

Представляется, что установление в ст. 13 Закона о торговле запретов в отношении ритейлеров, осуществляющих продажу продовольственных товаров, безотносительно такой категории, как доминирующее положение, связано с перевесом рыночной власти торговых сетей ввиду возможности влиять на формирование розничной цены товара для конечного потребителя, и, как следствие, возможностью торговых сетей оказывать влияние на состояние конкурентной среды. Исходя из приоритета обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации, законодатель предусмотрел более строгие требования в отношении субъектов, осуществляющих продажу таких товаров.

В научной литературе и среди практиков высказываются различные точки зрения относительно введения в Закон о торговле норм о доминировании и «коллективном» доминировании. А. В. Спиридонова считает целесообразным ввести понятие коллективного доминирования торговых сетей с установлением размеров рыночных долей в зависимости от количества доминантов¹¹. Идею о введении в Закон о торговле понятия «доминирование» также поддержива-

ют Л. В. Андреева¹², Ю. С. Харитонов¹³, Е. А. Лихущина¹⁴. Полагаем, что такой подход должен быть тщательно взвешен, основан на оценке фактического воздействия Закона о торговле, в противном случае введение таких положений может привести к крайне отрицательным социально-экономическим последствиям, в особенности на рынке продовольственных товаров.

В отсутствие установленных особенностей в части признания субъекта занимающим доминирующее положение на ритейлеров распространяются в полной мере требования ст. 5 Закона о защите конкуренции для определения доминирующего положения. Для установления доминирующего положения антимонопольным органом проводится анализ товарного рынка, в том числе определяются его продуктовые и географические границы, а также оценивается рыночная сила хозяйствующего субъекта. Например, арбитражным судом при рассмотрении дела № А76-1043/2019 был подтвержден вывод антимонопольного органа, основанный на анализе состояния конкуренции на рынке розничной торговли продовольственными товарами на территории учреждений уголовно-исполнительной системы Челябинской области, о том, что доля ФГУП «Промсервис», соответствующего признакам отнесения к торговой сети, составляет более 50 % по итогам 2016, 2017 гг. и 11 месяцев 2018 г., а также о том, что в исследуемых временных границах предприятие на указанном товарном рынке занимало доминирующее положение¹⁵.

Не используя категорию «доминирующее положение», Закон о торговле в сфере рознич-

⁹ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.06.2014 по делу № А12-32511/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: Варламова А. Н. Отраслевой аспект в конкурентном праве // Конкурентное право. 2015. № 3. С. 3—7.

¹¹ Спиридонова А. В. Антимонопольные ограничения доли торговых сетей на рынке продовольственных товаров // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11. С. 107.

¹² Андреева Л. В. Антимонопольные нормы в законодательстве о торговле: проблемы правоприменения // Юрист. 2017. № 9. С. 4—8.

¹³ Харитонов Ю. С. Признаки торговой сети в законодательстве о торговле и конкуренции // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 1. С. 20—22.

¹⁴ Лихущина Е. А. Оценка «рыночной власти» торговой сети с точки зрения монополии — доминирующего положения покупателя // Конкурентное право. 2016. № 3. С. 7—10.

¹⁵ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.09.2019 № 18АП-9874/2019 по делу № А76-1043/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

ной торговли продовольственными товарами устанавливает 25 %-ный порог доли реализованных торговой сетью продовольственных товаров в денежном выражении от объема всех реализованных продовольственных товаров в денежном выражении за предыдущий финансовый год в границах административно-территориального образования, при достижении которого применяется запрет на приобретение или аренду в границах соответствующего административно-территориального образования дополнительной площади торговых объектов. При этом суды при рассмотрении дел о применении последствий недействительности соответствующих сделок исходят не только из фактического достижения установленной статьей 14 Закона о торговле доли, но и из того, произошло ли в результате совершения оспариваемых сделок увеличение площади торговых объектов¹⁶.

Совершен ли такой подход к установлению запрета на увеличение торговых площадей? Ведь статистические данные о реализованных торговой сетью продовольственных товарах представляются ритейлерами и могут быть искажены. Не исключена ситуация, при которой ритейлер, реализующий менее установленной доли продовольственных товаров, имеет право свободно приобрести или арендовать любое количество площадей или торговых объектов, тем самым увеличив указанную долю и достигнув значений, в разы превышающих предусмотренный Законом о торговле порог. При этом в требованиях о признании недействительным соответствующего договора судом может быть отказано при условии устранения допущенного нарушения путем отчуждения иных торговых площадей по согласованию с антимонопольным органом¹⁷.

Следует отметить, что Закон о защите конкуренции не содержит подобных ограничений для развития бизнеса, предусматривая разрешительный порядок совершения особо крупных сделок в зависимости от анализа возможных последствий совершения такой сделки. При этом Закон о торговле, введя институт ограничения торговых площадей, предусматривает особый антимонопольный режим, по сути ограничивающий органический рост торговой сети вне зависимости от последствий такого роста.

Представляется, что наращивание доли реализованных товаров не всегда связано с объемом торговых площадей, но и с иными экономическими показателями деятельности ритейлеров. В данной связи указанное законодательное регулирование представляется несовершенным.

Обращает на себя внимание, что при выборе оснований для установления в ст. 14 Закона о торговле запрета на наращивание торговых площадей, законодатель предпочел исходить из определения доли объема всех реализованных торговой сетью продовольственных товаров в денежном выражении за предыдущий финансовый год в границах административно-территориального образования (очевидно полагая, что отсутствие такого запрета может в дальнейшем привести к доминирующему положению ритейлера на рынке), в то время как в Законе о защите конкуренции при определении доминирующего положения необходимо учитывать долю хозяйствующего субъекта (группы лиц) на рынке определенного товара.

Расчет доли объема продовольственных товаров, реализованных ритейлером, производится согласно утвержденной Методике¹⁸, а информация об общем объеме всех продо-

¹⁶ Постановление ФАС Поволжского округа от 15.08.2013 по делу № А72-9288/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 24.08.2016 № Ф09-6364/16 по делу № А76-24556/2014 // СПС «КонсультантПлюс»; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 24.08.2016 № Ф09-6364/16 по делу № А76-24556/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 04.05.2010 № 305 «Об утверждении методики расчета объема всех продовольственных товаров, реализованных в границах субъекта Российской Федерации, в том числе городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, и в границах муниципального района, городского округа, в денежном выражении за финансовый год и определения доли объема продоволь-

вольственных товаров, реализованных в отчетном году в границах соответствующего административно-территориального образования, в денежном выражении ежегодно размещается Росстатом в сети «Интернет» — до 1 мая года, следующего за отчетным годом.

На практике возникает вопрос о способе расчета доли, установленной в ст. 14 Закона о торговле, и о том, могут ли заключаться ритейлерами договоры об аренде или приобретении торговых объектов до публикации соответствующих данных Росстата¹⁹.

Вопрос о возможности ретроспективного применения данных Росстата был решен Верховным Судом РФ при рассмотрении спора между ритейлером ООО «Агроторг», осуществляющим продажу продовольственных товаров в Дмитровском районе Московской области и входящим в группу лиц ООО «ИКС 5 Ритейл групп», и УФАС Московской области. Верховный Суд РФ пришел к выводу, что сделки, направленные на расширение торговой сети и заключенные до публикации официальных данных, не могут признаваться недействительными, а поведение торговой сети должно считаться разумным и добросовестным²⁰.

Рассмотрим второй квалифицирующий признак — **совокупность двух и более торговых объектов, которые используются под единым коммерческим обозначением или иным средством индивидуализации.**

Перечень средств индивидуализации является исчерпывающим и включает фирменные наименования, товарные знаки и знаки обслуживания, наименования мест происхождения товара, коммерческие обозначения (непосред-

ственно поименованные в Законе о торговле), а также географические указания.

Право на коммерческое обозначение является одним из прав на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий. Признак использования хозяйствующим субъектом коммерческого обозначения в отношении двух и более торговых объектов применяется арбитражными судами для признания двух и более объектов торговой сетью. Например, суд при рассмотрении дела о признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа определил, что заявитель (ООО «Радеж») является коммерческой организацией и имеет 121 торговый объект под единым коммерческим обозначением «Радеж», то есть осуществляет торговую деятельность посредством организации торговой сети²¹.

Указанное свидетельствует о том, что предлагаемые законодателем квалифицирующие признаки торговых сетей являются недостаточными, требуют упорядочивания с точки зрения обеспечения разумного баланса интересов субъектов торговой деятельности.

В данной связи представляется целесообразным закрепление в понятии торговой сети дополнительного общего признака — минимального размера дохода, полученного за предшествующий год, что позволит снизить давление на малый и средний бизнес. Такой подход соответствует и международной практике.

Так, В. А. Маслова обращает внимание на то, что, например, в британском Кодексе поведения при поставках товаров повседневного спроса ритейлерами признаются субъекты, чей оборот

ственных товаров, реализованных хозяйствующим субъектом, осуществляющим розничную торговлю такими товарами посредством организации торговой сети (за исключением сельскохозяйственного потребительского кооператива, организации потребительской кооперации), в границах соответствующего административно-территориального образования, в денежном выражении за финансовый год» // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2328.

¹⁹ Спиридонова А. В. Антимонопольные ограничения доли торговых сетей на рынке продовольственных товаров // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 17.01.2019 по делу № 305-ЭС18-17616, А41-67497/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 17.12.2018 № Ф06-39354/2018 по делу № А12-2650/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

превышает 1 млрд английских фунтов стерлингов по операциям, связанным с товарами повседневного спроса в Великобритании²².

Кроме того, предлагается не признавать входящими в торговую сеть торговые объекты в случае использования единого коммерческого обозначения или иного средства индивидуализации субъектами малого и среднего предпринимательства.

Представляется, что в Законе о торговле целесообразно введение классификации торговых сетей в зависимости от территориального признака на федеральные (осуществляющие свою деятельность на территории Российской Федерации), региональные (осуществляющие свою деятельность на территории одного-двух близлежащих субъектов Российской Федерации) и локальные (осуществляющие свою деятельность в пределах муниципального образования одной территориальной единицы — города, района) с целью установления для указанных категорий торговых сетей различных требований, поскольку они имеют различные возможности по влиянию на состояние конкуренции на рынке. Федеральные сети, имея значительные объемы закупки, способны предлагать покупателю наиболее выгодную цену, вытесняя тем самым более слабые в экономическом смысле региональные и локальные торговые сети.

Законодательство государств — членов Евразийского экономического союза о деятельности ритейлеров отличается от российского законодательства.

В Республике Казахстан (далее — РК) для признания 2 и более торговых объектов торговой сетью необходимо наличие совокупности 2 признаков — нахождение под общим управлением и использование единого коммерческого обозначения и иного средства индивидуализа-

ции²³. При этом торговой сетью не могут признаваться торговые рынки, которые, в отличие от российского законодательства, признаются торговыми объектами.

Важной спецификой регулирования деятельности ритейлеров в законодательстве РК является то, что запреты и ограничения устанавливаются не только в отношении ритейлеров, осуществляющих продажу продовольственных товаров, но и в отношении всех ритейлеров, а также отсутствие ограничений в отношении приобретения или аренды ритейлерами торговых площадей.

В Республике Беларусь (далее — РБ) для признания двух и более торговых объектов торговой сетью используется два альтернативных квалифицирующих признака — принадлежность на законном основании одному субъекту торговли либо группе лиц или осуществление деятельности несколькими субъектами торговли с использованием одного средства индивидуализации, в том числе на условиях договора комплексной предпринимательской лицензии (франчайзинга)²⁴.

При этом в отличие от Закона о торговле торговой сетью в РБ признаются исключительно стационарные торговые объекты. Обращает на себя внимание и субъектный состав — торговые объекты должны принадлежать субъекту торговли (юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, осуществляющие торговлю на территории РБ). В российском законодательстве сфера деятельности хозяйствующего субъекта, которому могут принадлежать торговые объекты, для целей отнесения таких объектов к торговой сети не определяется.

Белорусский законодатель специально подчеркивает, что под определение торговой сети подпадают и торговые объекты, использующие одно средство индивидуализации на условиях

²² Маслова В. А. История создания Кодекса поведения при поставках товаров повседневного спроса // Коммерческое право. 2010. С. 168.

²³ Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2004 г. № 544-III «О регулировании торговой деятельности» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1047488 (дата обращения: 10.01.2020).

²⁴ Закон Республики Беларусь от 08.01.2014 № 128-З «О государственном регулировании торговли и общественного питания в Республике Беларусь» // URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=N11400128> (дата обращения: 10.01.2020).

договора комплексной предпринимательской лицензии (франчайзинга).

В РБ установлен более низкий порог доли ритейлера в объеме розничного товарооборота

продовольственных товаров, при достижении которого устанавливается ограничение в отношении приобретения или аренды ритейлерами торговых площадей — 20 %.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреева Л. В. Антимонопольные нормы в законодательстве о торговле: проблемы правоприменения // Юрист. — 2017. — № 9. — С. 4—8.
2. Варламова А. Н. Отраслевой аспект в конкурентном праве // Конкурентное право. — 2015. — № 3. — С. 3—7.
3. Еременко В. И., Евдокимова В. И. Совершенствование системы лицензирования в Европейском Союзе // Патенты и лицензии. — 1997. — № 7. — С. 31—36.
4. Киреева Ю. Законопроект о торговле прошел мимо фармрозницы // Фармацевтический вестник. — 2009. — № 23. — URL: <https://pharmvestnik.ru/articles/zakonoproekt-o-torgovle-proshel-mimo-farmroznitsy.html>.
5. Крие А., Жаллэ Ж. Внутренняя торговля. — М. : Прогресс, Универс, 1993. — 192 с.
6. Лихущина Е. А. Оценка «рыночной власти» торговой сети с точки зрения монополии — доминирующего положения покупателя // Конкурентное право. — 2016. — № 3. — С. 7—10.
7. Мамсирова А. А. Ритейлера сеть в нестабильной внешней среде: проблемы и решения (на примере X5 RETAIL GROUP N.V.) // Вестник АГУ. — 2017. — № 1 (195). — С. 99—107.
8. Маслова В. А. История создания Кодекса поведения при поставках товаров повседневного спроса // Коммерческое право. — 2010. — С. 165—182.
9. Спиридонова А. В. Антимонопольные ограничения доли торговых сетей на рынке продовольственных товаров // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 11. — С. 103—109.
10. Харитоновна Ю. С. Признаки торговой сети в законодательстве о торговле и конкуренции // Журнал предпринимательского и корпоративного права. — 2018. — № 1. — С. 20—22.

Материал поступил в редакцию 10 января 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Andreeva L. V. Antimonopolnye normy v zakonodatelstve o trgovle: problemy pravoprimereniya // Yurist. — 2017. — № 9. — S. 4—8.
2. Varlamova A. N. Otrasleyvoj aspekt v konkurentnom prave // Konkurentnoe pravo. — 2015. — № 3. — S. 3—7.
3. Eremenko V. I., Evdokimova V. I. Sovershenstvovanie sistemy licenzirovaniya v Evropejskom Soyuze // Patenty i licenzii. — 1997. — № 7. — S. 31—36.
4. Kireeva Yu. Zakonoproekt o trgovle proshel mimo farmroznicy // Farmaceuticheskij vestnik. — 2009. — № 23. — URL: <https://pharmvestnik.ru/articles/zakonoproekt-o-torgovle-proshel-mimo-farmroznitsy.html>.
5. Krie A., Zhalle Zh. Vnutrennyaya trgovlya. — M. : Progress, Univer, 1993. — 192 s.
6. Lihushina E. A. Ocenka «rynochnoj vlasti» trgovoj seti s tochki zreniya monopsonii — dominiruyushchego polozheniya pokupatelya // Konkurentnoe pravo. — 2016. — № 3. — S. 7—10.
7. Mamsirova A. A. Ritejlerskaya set v nestabilnoj vneshnej srede: problemy i resheniya (na primere X5 RETAIL GROUP N.V.) // Vestnik AGU. — 2017. — № 1 (195). — S. 99—107.
8. Maslova V. A. Istoriya sozdaniya Kodeksa povedeniya pri postavkah tovarov povsednevnogo sprosa // Kommercheskoe pravo. — 2010. — S. 165—182.
9. Spiridonova A. V. Antimonopolnye ogranicheniya doli trgovyih setej na rynke prodovolstvennyh tovarov // Aktualnye problemy rossijskogo prava. — 2018. — № 11. — S. 103—109.
10. Haritonova Yu. S. Priznaki trgovoj seti v zakonodatelstve o trgovle i konkurencii // Zhurnal predprinimatelskogo i korporativnogo prava. — 2018. — № 1. — S. 20—22.

Антимонопольное регулирование как основное направление нормативного регулирования предпринимательской деятельности

Аннотация. В статье рассматриваются особенности антимонопольного регулирования предпринимательской деятельности в контексте нормативного регулирования. На основе проведенного анализа конкурентного законодательства и позиций современных исследователей в области антимонопольного регулирования автор выделяет механизм изменения структуры товарного рынка, а также механизм реализации рыночной власти. Антимонопольное регулирование является основным направлением нормативного регулирования предпринимательской деятельности, в котором публичные интересы преобладают над частными, ограничивая свободу предпринимательской деятельности, что, в свою очередь, требует более тщательной разработки позиции государства в отношении субъектов предпринимательства. Подчеркивается, что полный запрет монополий нецелесообразен, поскольку они часто выступают источником технологических перемен в обществе. Кроме того, в рамках государственной конкурентной политики реализуются публичные интересы и поддерживается развитие отдельных сфер экономики. В результате исследования сделан вывод о том, что использование запретов *per se* не должно стать общим правилом при осуществлении антимонопольного регулирования и необходимо определить четкие критерии для использования названных запретов.

Ключевые слова: антимонопольное регулирование; предпринимательская деятельность; запрет *per se*; конкурентная политика; монополия; экономика; нормативное регулирование; субъекты предпринимательской деятельности; свобода предпринимательства; товарный рынок.

Для цитирования: Рубцова Н. В. Антимонопольное регулирование как основное направление нормативного регулирования предпринимательской деятельности // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 126—135. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.126-135.

Antimonopoly Regulation as the Main Direction of Regulatory Framework of Business Activity

Natalya V. Rubtsova, Cand. Sci. (Law), Docent, Associate Professor of the Department of Civil and Business Law, Novosibirsk State University of Economics and Management, Associate Professor of the Department of Civil Law, Novosibirsk Law Institute (Faculty) of Tomsk State University
ul. Kamenskaya, d. 56, Novosibirsk, Russia, 630099
rubtsova@yandex.ru

Abstract. The paper examines the features of antimonopoly regulation of business activity in the context of regulatory framework. Based on the analysis of competition legislation and the standpoints of modern researchers

© Рубцова Н. В., 2020

* Рубцова Наталья Васильевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Новосибирского государственного университета экономики и управления, доцент кафедры гражданского права Новосибирского юридического института (факультета) Томского государственного университета
Каменская ул., д. 56, г. Новосибирск, Россия, 630099
rubtsova@yandex.ru

in the field of antimonopoly regulation, the author identifies the mechanism for changing the structure of the commodity market, as well as the mechanism for implementing market power. Antimonopoly regulation is the main area of normative regulation of business activity, in which public interests prevail over private ones, limiting freedom of business activity, which, in turn, requires a more thorough development of the state's position in relation to business entities. It is emphasized that a complete ban on monopolies is inappropriate, since they often act as a source of technological changes in society. In addition, within the framework of the state competition policy, public interests are realized and the development of certain sectors of the economy is supported. As a result of the study, the author concludes that the use of prohibitions per se should not become a general rule in the implementation of antitrust regulation, and it is necessary to define clear criteria for the use of these prohibitions.

Keywords: antitrust regulation; business activity; prohibition per se; competition policy; monopoly; economy; normative regulation; subjects of entrepreneurial activity; freedom of entrepreneurship; commodity market.

Cite as: Rubtsova NV. Antimonopolnoe regulirovanie kak osnovnoe napravlenie normativnogo regulirovaniya predprinimatelskoy deyatel'nosti [Antimonopoly Regulation as the Main Direction of Regulatory Framework of Business Activity]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(8):126-135. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.126-135. (In Russ., abstract in Eng.).

Нормативное регулирование предпринимательской деятельности, осуществляющееся с помощью правовых норм, по праву занимает важное место в правовом регулировании предпринимательской деятельности. Неслучайно именно нормативное регулирование чаще всего связывается с правовым регулированием. При этом распространение властных методов управления в гражданском праве должно находиться в рамках строгих правовых ограничений, которые содержатся не только в нормах Гражданского кодекса РФ, но также и в специальных федеральных законах, в частности в Законе о защите конкуренции¹.

Основными направлениями нормативного регулирования предпринимательской деятельности в зависимости от содержания государственных функций являются антимонопольное регулирование, техническое регулирование, регулирование посредством выдачи специальных разрешений. Объем содержания категории «регулирование» различен в зависимости от применения данной категории к конкретным условиям хозяйственного оборота². Независимо от направления нормативного регулирования,

все средства такого регулирования должны быть определенными и непротиворечивыми, основываться на четком соблюдении правил юридической техники. А. В. Малько отмечает тесное взаимодействие правовой политики и юридической техники, в котором юридическая техника, «с одной стороны, есть важнейшее средство правовой политики, с другой — юридическая техника способна влиять на результаты правовой политики, являясь своего рода “посредником” между целями и последствиями правовой политики»³.

Среди направлений нормативного регулирования предпринимательской деятельности особое место занимает антимонопольное регулирование, поскольку одной из задач современного государства является обеспечение конкуренции: на основании п. 2 ст. 34 Конституции РФ не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Более того, достижение международной конкурентоспособности российских товаров в целях обеспечения их присутствия на внешних рынках, которое является также одной из задач

¹ Егорова М. А. Соотношение категорий «регулирование» и «управление» в гражданско-правовых отношениях // Юрист. 2014. № 9. С. 22.

² Егорова М. А. Соотношение категорий «регулирование» и «управление» в гражданско-правовых отношениях. С. 22.

³ Малько А. В., Саломатин А. Ю. Основы правовой политики : учебное пособие для магистров. 2-е изд. М., 2015. С. 95.

нашего государства, невозможно без ограничения недобросовестной конкуренции. На первый взгляд, для самих субъектов предпринимательской деятельности, с учетом основного направления предпринимательства — получения прибыли — усиление монополизации и устранение конкурентов с товарных рынков — желаемая цель. Однако есть и обратная сторона медали: само по себе появление чистых потерь, образующихся вследствие производства продукции в меньшем количестве, нежели это возможно в условиях свободной конкуренции⁴, характерно не только для потребителей, которые вынуждены приобретать товары за более высокую цену, но для производителей, в том числе монополистов, поскольку чистые потери образуются у всего общества.

Очевидно, что достижение свободной конкуренции, в которой полностью отсутствует отрицательный эффект чистых потерь для общества, можно считать утопией, но движение к развитию свободной конкуренции является маркером свободного рынка и рыночной экономики в целом. Заметим, что указанное стремление невозможно осуществить, не устанавливая определенные антиконкурентные ограничения, которые можно разделить на две группы⁵.

Первая группа ограничений — запреты на недобросовестную конкуренцию — связана с механизмом реализации преимуществ на товарном рынке. Недобросовестная конкуренция направлена на повышение монополизации рынков. Более того, недобросовестная конкуренция может рассматриваться как постоянный спутник свободной конкуренции, неизбежный ее компонент⁶. Вместе с тем недобросовестная конкуренция признается исследователями «вредной» и «несправедливой»⁷.

Понятие недобросовестной конкуренции имеет экономическое и юридическое содержание. Экономическая сущность недобросовестной конкуренции основывается на любых

действиях хозяйствующих субъектов, направленных на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности. Юридические признаки недобросовестной конкуренции связаны со стремлением государства «сгладить» неблагоприятные последствия такой конкуренции, а также способствовать развитию производства в условиях свободной конкуренции. К таким признакам, согласно ст. 2 Закона о защите конкуренции, относятся: «противоречие действий предпринимателей законодательству Российской Федерации, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинение или угроза причинения убытков другим хозяйствующим субъектам — конкурентам либо нанесение или угроза нанесения вреда их деловой репутации». В условиях недобросовестной конкуренции хозяйствующими субъектами их деятельность связана с ограничением свободной конкуренции, поскольку происходит неправомерное воздействие на обращение товаров на товарном рынке.

При этом сами формы недобросовестной конкуренции появились в законодательстве не одновременно с принятием Закона о защите конкуренции, а позднее — после введения в действие гл. 2.1 на основании Федерального закона от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», при этом перечень возможных форм является открытым. Данное обстоятельство позволило М. А. Егоровой прийти к выводу о том, что «само по себе наличие такого перечня не дает оснований для отказа в необходимости применения к актам недобросовестной конкуренции в полном объеме правового режима запретов *per se*, ссылаясь на режим неопровержимой презумпции ограничения конкуренции, который не предполагает необходимости доказывания фактического на-

⁴ См., например: Буквич Райко М. Рынок: конкуренция и монополия : монография. Княгинино, 2015. С. 98.

⁵ Варламова А. Н. Правовое регулирование конкуренции в России. М., 2000. С. 115.

⁶ Городов О. А. Недобросовестная конкуренция: теория и правоприменительная практика М., 2008. С. 9 ; Каминка А. И. Очерки торгового права. М., 2002. С. 270.

⁷ Дозорцев В. А. Недобросовестная конкуренция или несправедливая? // Юридический мир. 1997. № 4. С. 32.

личия признаков ограничения конкуренции в результате совершения актов недобросовестной конкуренции»⁸.

На наш взгляд, отсутствие закрытого перечня актов недобросовестной конкуренции создает неопределенность в деятельности предпринимателей, в том числе и при квалификации их действий как добросовестных. Сама по себе презумпция недобросовестности действий предпринимателя создает препятствия в осуществлении предпринимательской деятельности. Любые ограничения предпринимательства должны быть обоснованы, должны создавать определенность нормативного регулирования. В свою очередь, противоречивость и неопределенность создают недоверие среди предпринимателей и препятствуют эффективному развитию предпринимательской деятельности и, как следствие, рыночной экономики.

Такой же неопределенностью характеризуются и другие перечисленные в законе антиконкурентные акты. По верному замечанию В. А. Вайпана, современная конкуренция имеет двойственный характер⁹. Действительно, нельзя говорить только о положительных чертах конкуренции, в то же время агрессивное поведение монополий требует применения дополнительных мер защиты конкуренции.

Развитию свободной конкуренции, наряду с установленным законодательством ограничением недобросовестной конкуренции, также способствуют запреты на монополистическую деятельность, которые основываются на недопущении искусственного изменения структуры товарного рынка. Они образуют вторую группу антиконкурентных ограничений. Существующее в настоящее время легальное определение монополистической деятельности, сформули-

рованное в ст. 4 Закона о защите конкуренции, содержит перечень отдельных действий, названных монополистическими, и тем самым не расшифровывает содержание указанного понятия, его экономическую сущность. При этом первое легальное определение монополистической деятельности, данное в ст. 4 Закона РСФСР от 22 марта 1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», основывалось на экономическом содержании монополистической деятельности и характеризовало ее как «противоречащие антимонопольному законодательству действия (бездействие) хозяйствующих субъектов, направленные на недопущение, ограничение или устранение конкуренции». В данном контексте справедливо утверждение С. А. Паращука о том, что «попытки в юридической литературе дать определение “монополия” и “монополизация” в целях правового регулирования не изменят экономической сущности данной категории»¹⁰. В то же время четкие дефиниции указанных экономических понятий в законодательстве позволят избежать неточностей при квалификации действий хозяйствующего субъекта как монополистических.

Экономическое обоснование необходимости государственного регулирования монополий основывается в первую очередь на классической экономической теории, созданной еще в XVII—XVIII вв., в рамках которой монополия противопоставляется конкуренции и исключительно отрицательно воздействует на общественное благосостояние. В частности, классик экономической теории А. Смит среди отрицательных признаков монополии отмечает монопольно высокую цену¹¹. Позднее крайне отрицательное отношение к монополии меняется, в рамках не-

⁸ Егорова М. А. Недобросовестная конкуренция как разновидность правового запрета *per se* // Право и экономика. 2018. № 1. С. 31.

⁹ Вайпан В. А. Соотношение конкуренции и государственного регулирования рынка в фокусе справедливости // Актуальные вопросы современного конкурентного права : сборник научных трудов. Вып. 2 / отв. ред. М. А. Егорова. М., 2018..

¹⁰ Паращук С. А. Монополия и монополизация: регламентация в российском праве // Юрист. 2017. № 1. С. 30.

¹¹ Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов: в 2 т. / отв. ред. Л. И. Абалкин. М., 1993. Т. 2. С. 121.

оклассической экономической теории, обосновывающей рациональное поведение экономических субъектов, она уже рассматривается как неизбежный продукт конкуренции на рынке¹².

При исследовании эволюции роли монополий в рыночной экономике примечательно изменение позиции М. Фридмана, который изначально активно поддерживал и обосновывал необходимость применения жесткого антимонопольного законодательства, которое призвано ограничивать «зло» монополии¹³, а уже в более поздних исследованиях пришел к иному выводу: «вместо содействия свободной конкуренции антимонопольное законодательство привело к абсолютно противоположному результату, потому что, как и многие другие государственные начинания, было прибрано к рукам теми, кого оно должно было регулировать и контролировать»¹⁴.

С учетом указанных обоснований экономической теории следует отметить, что полный запрет монополий невозможен и нецелесообразен. Более того, монополии могут быть полезны для общества, когда они иницируют технологические перемены, поскольку на высококонцентрированных рынках именно монополии могут стать основным субъектом, финансирующим и внедряющим инновации¹⁵.

Присутствие государства в экономическом секторе легализует ряд монополий. Один из легальных видов монополий — естественные, которые регулируются специальным Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О естественных монополиях». Однако наряду с легализованными естественными монополиями, присутствие которых на рынке обусловлено объективными экономическими причинами: наличием «падающих» издержек, что делает невыгодным развитие конкуренции в отдельных сферах экономики

(исчерпывающий перечень которых дан в ст. 4 вышеуказанного Закона), существуют и иные, государственные монополии в установленных законодателем сферах деятельности, которые направлены прежде всего на реализацию публичных интересов. Например, устанавливается государственная монополия на производство и оборот этилового спирта, на деятельность в сфере военно-технического сотрудничества и др. Поэтому необходимо различать государственную антимонопольную политику и государственную конкурентную политику. В последнем случае государство выступает в большей степени не как контролирующий орган, а как участник и одновременно регулятор определенных рынков.

Особую группу государственных монополий образуют государственные корпорации, которые входят в структуру органов исполнительной власти. Заметим, что государственные корпорации сами по себе не означают их принадлежности к монополиям. Они относятся к органам исполнительной власти, которые в первую очередь призваны реализовывать государственные задачи. В то же время государственные корпорации являются самостоятельной организационно-правовой формой юридического лица. Осуществление государственными корпорациями функций хозяйствующих субъектов является единственным исключением, которое отражено в п. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции. В этой связи показательна деятельность государственной корпорации «Росатом», которая выступает в роли монополиста в сфере использования атомной энергии, осуществляя, с одной стороны, функции органа, наделенного государственной компетенцией в области ядерной и радиационной безопасности, и, с другой стороны, выполняя хозяйственные функции по производству, передаче, распределению и ре-

¹² Дьячкова А. В. Неоклассические теории поведения фирм на рынке // Эпистемы : сборник научных статей / Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина / отв. ред. О. Н. Томюк. Екатеринбург, 2015. С. 57.

¹³ Фридман М. Капитализм и свобода : пер. с англ. М., 2006. С. 156.

¹⁴ Фридман М. Почему бизнес стремится к саморазрушению? // URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/3317> (дата обращения: 10.01.2020).

¹⁵ Дьячкова А. В. Указ. соч. С. 91.

ализации электрической и тепловой энергии и др. (согласно ст. 7 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»).

Также государственная конкурентная политика проявляется и в поддержке отдельных сфер экономики. В частности, в сфере инвестиций ст. 16 Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) «О промышленной политике в Российской Федерации» предусматривается заключение специальных инвестиционных контрактов, которые устанавливают для инвестора меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, а также налоговые льготы, которые могут создавать преимущества для такого инвестора и, как следствие, влиять на повышение монополизации соответствующих рынков.

Антимонопольное законодательство выделяет запреты на монополистическую деятельность, среди которых указываются запреты на злоупотребление доминирующим положением на рынке, а также особо выделяется запрещение соглашений и согласованных действий хозяйствующих субъектов, которые ограничивают конкуренцию. На основании ст. 11 Закона о защите конкуренции выделяются формы запретов на ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов, в их числе и картель, соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, осуществляющими продажу товаров на одном товарном рынке, или между хозяйствующими субъектами, осуществляющими приобретение товаров на одном товарном рынке, если такие соглашения приводят или могут привести к определенным законом отрицательным экономическим последствиям, например к прекращению производства.

В экономической теории «картель» используется на протяжении нескольких веков для

обозначения предпринимательского монополистического объединения¹⁶. В российском законодательстве такие объединения не названы, однако рассматриваются в ряде юридических исследований. К примеру, Т. В. Кашанина понимает картель как договорное объединение, созданное для эффективного осуществления предпринимательства¹⁷. В российском законодательстве термин «картель» понимается в ином смысле — как разновидность соглашений. Получается, что сегодня законодатель расценивает картели только в отрицательном значении, устанавливая их запрет и расценивая их деятельность исключительно как незаконную.

Однако ряд известных представителей экономической науки отмечают, что картели формируются объективно, а не только в результате прямого сговора. Так, М. Фридман подчеркивает, что частные сговоры, или картели, складываются постоянно¹⁸. В этом случае формирование картельных соглашений нельзя расценивать только с негативных позиций.

Безусловно, имеется опасность картельных соглашений, которая обосновывается высокой потенциальной возможностью монополизации товарных рынков, их последующей стагнации. Данное обстоятельство определяет право законодателя устанавливать запрет *per se* в отношении любых картельных соглашений. Соответственно, запрет картельных соглашений основывается исключительно на самих фактах их заключения и нет необходимости дополнительно анализировать последствия негативного влияния картеля на соответствующий товарный рынок¹⁹. Но следует задаться вопросом: всегда ли картельные соглашения по факту означают обязательную монополизацию товарных рынков и при этом не потребуются ли анализ самого товарного рынка и доказывание влияния именно картельного соглашения на усиление

¹⁶ См., например: Гальперин В. М., Игнатьев С. М., Моргунов В. И. Микроэкономика : в 2 т. СПб., 2004. Т. 2. С. 212—213.

¹⁷ Кашанина Т. В. Корпоративное право : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 217.

¹⁸ Фридман М. Капитализм и свобода. С. 155.

¹⁹ Егорова М. А., Кинев А. Ю. Правовые критерии картеля // Право и экономика. 2016. № 4. С. 5 ; Мосунова Н. Н. Картели в России: *per se* или эффект? // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 2. С. 96.

монополизации? Представляется, что полный запрет картельных соглашений не учитывает принцип свободы предпринимательской деятельности, соответственно, при отсутствии анализа доказательств влияния таких соглашений на условия обращения товаров хозяйствующие субъекты становятся излишне зависимыми от контролирующих властных органов. Для сравнения: в международной практике доказыванию чаще всего подлежит также только факт заключения соглашения, а не его эффект²⁰.

В российской судебной практике также отсутствует единство в понимании картельных соглашений. Так, во многих случаях для арбитражных судов достаточным будет доказывания наличия самого картельного сговора по поводу установления цен и совершения иных согласованных действий. Однако в постановлении Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» учитывается именно «эффект» картеля: а именно квалифицирующее значение для нарушения антимонопольного законодательства имеет совершение хозяйствующими субъектами отвечающих интересам каждого и заранее известных каждому противоправных и негативно влияющих на конкурентную среду согласованных действий на одном товарном рынке, относительно синхронно и единообразно при отсутствии к тому объективных причин.

Исходя из вышеназванных особенностей картельных соглашений можно сделать вывод, что использование модели запрета *per se* недостаточно для квалификации соглашений в качестве картельных: необходим анализ «эффекта»

картеля, который состоит в исследовании особенностей товарного рынка, выявления степени его монополизации. В противном случае запрет будет способствовать нарушению принципа свободы предпринимательской деятельности, установленного в п. 1 ст. 34 Конституции РФ.

Правовое регулирование конкуренции, наряду с использованием запретительных мер, осуществляется и путем регулирования ограничений экономической концентрации, которая может сдерживать развитие конкуренции на товарном рынке. В экономической литературе разработаны теории, устанавливающие, когда монополия становится опасной для развития конкуренции. Наиболее популярны коэффициент Лернера, позволяющий определить степень монополизации исходя из цен и предельных издержек производителя, а также учитывается и эластичность спроса²¹, и индекс Херфиндаля — Хиршмана, учитывающий долю хозяйствующего субъекта на рынке определенного товара²². Соответственно, чем больше такая доля и меньше производителей на соответствующем товарном рынке, тем выше экономическая концентрация. Этот индекс используется в США для определения уровня экономической концентрации²³ и послужил в отечественном законодательстве основой для установления количественного критерия определения доминирующего положения на рынке.

Регулирование доминирующего положения на рынке основывается на принципе повышенной ответственности хозяйствующих субъектов, которые могут использовать свое доминирующее положение в целях ограничения свободы экономической деятельности участников рынка в своих интересах в ущерб интересам других хозяйствующих субъектов²⁴. Для того чтобы хо-

²⁰ Мосунова Н. Н. Указ. соч. С. 97.

²¹ См.: Лернер А. П. Понятие монополии и измерение монопольной власти // Вехи экономической мысли. СПб., 2003. Т. 5 : Теория отраслевых рынков. С. 552, 565.

²² См., например: Гальперин В. М., Игнатьев С. М., Моргунов В. И. Указ. соч. С. 168—169 ; Ивасенко А. Г., Никонова Я. И. Микроэкономика : учебное пособие. М., 2013. С. 145.

²³ См.: Борзило Е. Ю. Критерии определения доминирующего положения: обзор законодательства // Российский юридический журнал. 2014. № 3 (96). С. 25 ; Competition and Monopolies // URL: <https://www.wisegeek.com/what-are-antitrust-laws.htm> (дата обращения: 10.01.2020).

²⁴ Экономический анализ права: вопросы теории, методологии, правоприменения : монография / под ред. Е. Г. Шабловой, А. В. Шибина. Екатеринбург, 2013. С. 89—90.

застывший субъект был признан доминирующим на рынке, Законом о защите конкуренции установлены два основных критерия: первый — количественный, основанный на анализе в количественном выражении доли субъекта на рынке определенного товара (такая доля по общему правилу должна превышать пятьдесят процентов), и второй критерий — качественный, который включает анализ возможностей доступа на рынок другим хозяйствующим субъектам-конкурентам, либо иные критерии, характеризующие товарный рынок.

При этом экономическая свобода субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке, также, в свою очередь, ограничивается. В частности, антимонопольными органами осуществляется контроль за ценами хозяйствующих субъектов, признанных доминирующими на рынке, за условиями заключаемых ими договоров, сокращением и прекращением производства и т.д. В этом случае законодатель отдает приоритет защите публичных интересов над частными, что в научной литературе некоторыми исследователями расценивается отрицательно, поскольку это «в большей степени нарушает свободу конкуренции, нежели ее защищает»²⁵. Более того, действия любого хозяйствующего субъекта, в том числе и не соответствующего признакам доминирования на рынке, могут способствовать ограничению конкуренции и ущемлению интересов других лиц: как других предпринимателей, так и потребителей. Поэтому само по себе признание субъекта доминирующим не означает априори его недобросовестность, а постоянный контроль за его деятельностью нарушает свободу договора и свободу осуществления предпринимательской деятельности.

Для устранения неопределенности в понимании монополистической деятельности С. А. Па-

рашук предлагает использовать понятие монополизации, включающей «монополистическую деятельность хозяйствующих субъектов, антимонопольные нарушения при осуществлении экономической концентрации, антиконкурентные действия при проведении торгов, антиконкурентные действия и соглашения органов власти и др.»²⁶. На наш взгляд, использование в законодательстве данного термина позволит разграничить противоправные и правомерные действия занимающего доминирующее положение на рынке хозяйствующего субъекта и, кроме того, даст возможность избежать приравнивания деятельности такого хозяйствующего субъекта к противоправной.

Наряду с запретами на монополистическую деятельность, в механизм изменения структуры товарного рынка можно включить также «создание барьеров входа на рынок путем установления условий участия в профессиональных и иных объединениях»²⁷. Такая возможность предусмотрена п. 4 ч. 4 ст. 11 Закона о защите конкуренции. При этом использование института саморегулирования в отдельных сферах предпринимательской деятельности предусмотрено специальным законодательством и является обязательным условием осуществления отдельных видов профессиональной деятельности. Представляется, что сама по себе предусмотренная законодательством обязательность соблюдения условий участия в саморегулируемых организациях отдельных субъектов предпринимательской деятельности не может рассматриваться в качестве барьера входа на рынок, что связано с особенностями осуществления профессиональной деятельности. Способностью к самоорганизации всегда обладают как минимум два индивидуума, интересы которых могут быть удовлетворены в результате осуществления *совместной деятельности*²⁸.

²⁵ Экономический анализ права: вопросы теории, методологии, правоприменения. С. 90.

²⁶ Парашук С. А. Указ. соч. С. 31.

²⁷ Егорова М. А., Кинев А. Ю. Недостатки и пути совершенствования легитимной дефиниции понятия «признаки ограничения конкуренции» // Актуальные вопросы современного конкурентного права : сборник научных трудов. Вып. 2 / отв. ред. М. А. Егорова. М., 2018.

²⁸ Егорова М. А. Место саморегулирования в системе социальных норм // Конкурентное право. 2013. № 2. С. 19—25.

Таким образом, антимонопольное регулирование является основным направлением нормативного регулирования предпринимательской деятельности, в котором публичные интересы преобладают над частными, ограничивая свободу предпринимательской деятельности, что, в свою очередь, требует более

тщательной разработки позиции государства в отношении субъектов предпринимательства. Использование запретов *per se* не должно стать общим правилом при осуществлении антимонопольного регулирования, при этом необходимо определить четкие критерии для использования названных запретов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Борзило Е. Ю. Критерии определения доминирующего положения: обзор законодательства // Российский юридический журнал. — 2014. — № 3 (96).
2. Буквич Райко М. Рынок: конкуренция и монополия : монография. — Княгинино, 2015.
3. Вайпан В. А. Соотношение конкуренции и государственного регулирования рынка в фокусе справедливости // Актуальные вопросы современного конкурентного права : сборник научных трудов. Вып. 2 / отв. ред. М. А. Егорова. — М., 2018.
4. Варламова А. Н. Правовое регулирование конкуренции в России. — М., 2000.
5. Городов О. А. Недобросовестная конкуренция: теория и правоприменительная практика. — М., 2008.
6. Дозорцев В. А. Недобросовестная конкуренция или несправедливая? // Юридический мир. — 1997. — № 4.
7. Дьячкова А. В. Неоклассические теории поведения фирм на рынке // Эпистемы : сборник научных статей / Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина / отв. ред. О. Н. Томюк. — Екатеринбург, 2015.
8. Егорова М. А. Место саморегулирования в системе социальных норм // Конкурентное право. — 2013. — № 2.
9. Егорова М. А. Недобросовестная конкуренция как разновидность правового запрета *per se* // Право и экономика. — 2018. — № 1.
10. Егорова М. А., Кинев А. Ю. Недостатки и пути совершенствования легитимной дефиниции понятия «признаки ограничения конкуренции» // Актуальные вопросы современного конкурентного права : сборник научных трудов. Вып. 2 / отв. ред. М. А. Егорова. — М., 2018.
11. Егорова М. А., Кинев А. Ю. Правовые критерии картеля // Право и экономика. — 2016. — № 4.
12. Егорова М. А. Соотношение категорий «регулирование» и «управление» в гражданско-правовых отношениях // Юрист. — 2014. — № 9.
13. Ивасенко А. Г., Никонова Я. И. Микроэкономика : учебное пособие. — М., 2013.
14. Каминка А. И. Очерки торгового права. — М., 2002.
15. Кашанина Т. В. Корпоративное право : учебник. — 5-е изд., перераб. и доп. — М., 2010.
16. Лернер А. П. Понятие монополии и измерение монопольной власти // Вехи экономической мысли. — СПб., 2003. — Т. 5 : Теория отраслевых рынков.
17. Малько А. В., Саломатин А. Ю. Основы правовой политики : учебное пособие для магистров. — 2-е изд. — М., 2015.
18. Мосунова Н. Н. Картели в России: *per se* или эффект? // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. — 2017. — № 2.
19. Паращук С. А. Монополия и монополизация: регламентация в российском праве // Юрист. — 2017. — № 1.
20. Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов: в 2 т. / отв. ред. Л. И. Абалкин. — М., 1993. — Т. 2.
21. Фридман М. Капитализм и свобода : пер. с англ. — М., 2006.
22. Фридман М. Почему бизнес стремится к саморазрушению? // URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/3317> (дата обращения: 25.06.2018).

23. Экономический анализ права: вопросы теории, методологии, правоприменения : монография / под ред. Е. Г. Шабловой, А. В. Шибина. — Екатеринбург, 2013.
24. Competition and Monopolies // URL: <https://www.wisegeek.com/what-are-antitrust-laws.htm> (дата обращения: 30.08.2018).

Материал поступил в редакцию 10 января 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Borzilo E. Yu. Kriterii opredeleniya dominiruyushchego polozheniya: obzor zakonodatelstva // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. — 2014. — № 3 (96).
2. Bukvich Rajko M. Rynok: konkurenciya i monopoliya : monografiya. — Knyaginino, 2015.
3. Vajpan V. A. Sootnoshenie konkurencii i gosudarstvennogo regulirovaniya rynka v fokuse spravedlivosti // Aktualnye voprosy sovremennogo konkurentnogo prava : sbornik nauchnyh trudov. Vyp. 2 / otv. red. M. A. Egorova. — M., 2018.
4. Varlamova A. N. Pravovoe regulirovanie konkurencii v Rossii. — M., 2000.
5. Gorodov O. A. Nedobrosovestnaya konkurenciya: teoriya i pravoprimenitel'naya praktika. — M., 2008.
6. Dozorcev V. A. Nedobrosovestnaya konkurenciya ili nespravedlivaya? // Yuridicheskij mir. — 1997. — № 4.
7. Dyachkova A. V. Neoklassicheskie teorii povedeniya firm na rynke // Epistemy : sbornik nauchnyh statej / Uralskij federalnyj universitet imeni pervogo Prezidenta Rossii B. N. Elcina / otv. red. O. N. Tomyuk. — Ekaterinburg, 2015.
8. Egorova M. A. Mesto samoregulirovaniya v sisteme socialnyh norm // Konkurentnoe pravo. — 2013. — № 2.
9. Egorova M. A. Nedobrosovestnaya konkurenciya kak raznovidnost pravovogo zapreta per se // Pravo i ekonomika. — 2018. — № 1.
10. Egorova M. A., Kinev A. Yu. Nedostatki i puti sovershenstvovaniya legitimnoj definicii ponyatiya «priznaki ogranicheniya konkurencii» // Aktualnye voprosy sovremennogo konkurentnogo prava : sbornik nauchnyh trudov. Vyp. 2 / otv. red. M. A. Egorova. — M., 2018.
11. Egorova M. A., Kinev A. Yu. Pravovye kriterii kartelya // Pravo i ekonomika. — 2016. — № 4.
12. Egorova M. A. Sootnoshenie kategorij «regulirovanie» i «upravlenie» v grazhdansko-pravovyh otnosheniyah // Yurist. — 2014. — № 9.
13. Ivashenko A. G., Nikonova Ya. I. Mikroekonomika : uchebnoe posobie. — M., 2013.
14. Kaminka A. I. Ocherki torgovogo prava. — M., 2002.
15. Kashanina T. V. Korporativnoe pravo : uchebnik. — 5-e izd., pererab. i dop. — M., 2010.
16. Lerner A. P. Ponyatie monopolii i izmerenie monopolnoj vlasti // Vekhi ekonomicheskoy mysli. — SPb., 2003. — T. 5 : Teoriya otraslevykh rynkov.
17. Malko A. V., Salomatin A. Yu. Osnovy pravovoj politiki : uchebnoe posobie dlya magistrrov. — 2-e izd. — M., 2015.
18. Mosunova N. N. Karteli v Rossii: per se ili effekt? // Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossijskoj Federacii. — 2017. — № 2.
19. Parashchuk S. A. Monopoliya i monopolizaciya: reglamentaciya v rossijskom prave // Yurist. — 2017. — № 1.
20. Smit A. Issledovaniya o prirode i prichinah bogatstva narodov: v 2 t. / otv. red. L. I. Abalkin. — M., 1993. — T. 2.
21. Fridman M. Kapitalizm i svoboda : per. s angl. — M., 2006.
22. Fridman M. Pochemu biznes stremitsya k samorazrusheniyu? // URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/3317> (data obrashcheniya: 25.06.2018).
23. Ekonomicheskij analiz prava: voprosy teorii, metodologii, pravoprimeneniya : monografiya / pod red. E. G. Shablovoj, A. V. Shibina. — Ekaterinburg, 2013.
24. Competition and Monopolies // URL: <https://www.wisegeek.com/what-are-antitrust-laws.htm> (data obrashcheniya: 30.08.2018).

Правовой режим функционирования единой информационной системы в сфере государственных и муниципальных закупок¹

Аннотация. В настоящее время в условиях развития информационных технологий и перехода к использованию цифровых технологий в экономике и государственном управлении возрастает значение информационных систем, включая государственные информационные системы. В сфере государственных и муниципальных закупок создана информационная инфраструктура, основным компонентом которой является государственная единая информационная система (ЕИС), обладающая значительными особенностями по сравнению с другими государственными информационными системами, эффективное функционирование которой имеет большое значение для обеспечения всего закупочного процесса. Целью статьи является определение правовой природы и функций ЕИС, исследование особенностей взаимодействия с иными информационными системами и перспектив ее развития в условиях применения цифровых технологий. Поставленная цель предполагает решение следующих задач: проведение анализа нормативных правовых актов, устанавливающих правила функционирования ЕИС; определение общих признаков ЕИС с иными государственными информационными системами и ее отличительных особенностей; изучение форм взаимодействия информационных систем с ЕИС; проведение анализа эффективности организации электронного документооборота с использованием ЕИС; разработка предложений по совершенствованию правил функционирования ЕИС.

В результате проведенного исследования сделан вывод о том, что осуществление гражданских прав и обязанностей в сфере государственных и муниципальных закупок осуществляется посредством ЕИС; определены особенности ЕИС как многофункциональной государственной информационной системы и сделан вывод о ее уникальности; высказаны предложения по применению мер, способствующих совершенствованию функционирования ЕИС, и применению цифровых технологий в сфере закупок.

Ключевые слова: информационное обеспечение государственных и муниципальных закупок; единая информационная система; региональные и муниципальные информационные системы; государственные информационные системы; электронный документооборот; автоматический режим поиска, получения и обработки информации; распределенная база данных.

Для цитирования: Андреева Л. В. Правовой режим функционирования единой информационной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 136—145. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.136-145.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16079. Использованы СПС «КонсультантПлюс», «Гарант».

© Андреева Л. В., 2020

* Андреева Любовь Васильевна, доктор юридических наук, профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
andlaw@mail.ru

Legal Framework of the Unified Information System Functioning in State and Municipal Procurement²

Lyubov V. Andreeva, Dr. Sci. (Law), Professor of the Department of Business and Corporate Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
andlaw@mail.ru

Abstract. Currently, in the context of information technologies development and the transition to the digital technologies application in the economy and public administration, the importance of information systems, including state information systems, is increasing. In the field of state and municipal procurement, an information infrastructure has been created, the main component of which is the state unified information system (UIS), which has significant features compared to other state information systems, the effective functioning of which is of great importance to ensure the entire procurement process. The purpose of the paper is to determine the legal nature and functions of the UIS, to study the features of interaction with other information systems and the prospects for its development in the context of the digital technologies application. This goal assumes the solution of the following tasks: analysis of regulatory legal acts that establish the rules for the functioning of the UIS; determination of common features of the UIS with other state information systems and its distinctive features; study of forms of interaction of information systems with the UIS; analysis of the effectiveness of the organization of electronic document management by means of UIS; development of proposals for improving the rules for the UIS functioning. As a result of the study, it was concluded that the implementation of civil rights and obligations in the field of state and municipal procurement is carried out through the EIS; the features of the EIS as a multifunctional state information system are determined and a conclusion is made about its uniqueness; suggestions were made on the application of measures to improve the functioning of the EIS, and the use of digital technologies in the field of procurement.

Keywords: information support of state and municipal purchases; unified information system; regional and municipal information systems; state information systems; electronic document management; automatic mode of searching, receiving and processing information; distributed database.

Cite as: Andreeva LV. Pravovoy rezhim funktsionirovaniya edinoy informatsionnoy sistemy v sfere gosudarstvennykh i munitsipalnykh zakupok [Legal Framework of the Unified Information System Functioning in State and Municipal Procurement]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(8):136-145. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.136-145. (In Russ., abstract in Eng.).

Согласно ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³ (далее — Закон о контрактной системе) информационное обеспечение государственных и муниципальных закупок осуществляется ЕИС во взаимодействии с иными информационными системами. В ЕИС содержится информация обо всех этапах закупки: о

планировании, об определении поставщика (подрядчика, исполнителя), о заключении контракта, его исполнении, а также мониторинге закупок товаров, работ, услуг, аудита и контроле за соблюдением законодательства в сфере закупок, — структурированная по определенным подсистемам и разделам.

Требования к ЕИС и правила ее функционирования установлены Правительством РФ⁴. В сфере закупок организован электронный до-

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-16079. With the use of legal reference systems "Konsultant Plus", "Garant".

³ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

⁴ Постановление Правительства РФ от 23.12.2015. № 1414 «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» // СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. 1). Ст. 324.

кументооборот, осуществляемый с использованием ЕИС (ст. 5 Закона о контрактной системе).

Информационное обеспечение закупок для обеспечения государственных нужд субъектов РФ и муниципальных нужд осуществляется посредством региональных (РИС) и муниципальных (МИС) информационных систем, интегрированных с ЕИС (ч. 7 ст. 4 Закона о контрактной системе).

Правительством РФ установлены единые требования к РИС и МИС⁵, а порядок их функционирования и использования регулируется органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Данные информационные системы регистрируются в ЕИС⁶. Законом о контрактной системе установлено требование гарантированной передачи в ЕИС информации и документов, содержащихся в РИС и МИС и размещение их на официальном сайте ЕИС. Информационный обмен между ними и ЕИС осуществляется в автоматическом режиме с использованием технических и программных средств ЕИС. При несоответствии информации, размещенной в РИС и МИС и в ЕИС, приоритет имеет информация, размещенная в ЕИС.

Таким образом, обеспечивается полная интеграция ЕИС с данными информационными

системами в сфере закупок. При этом создание иных информационных систем в сфере закупок, не интегрированных с ЕИС, не допускается.

В момент создания в сфере государственных и муниципальных закупок новой модели закупок — контрактной системы применяемые информационные технологии ЕИС являлись передовыми не только для России, но и многих зарубежных государств⁷.

Применение информационных технологий в сфере закупок значительно расширено, поскольку с 1 января 2019 г. не только аукцион, но и другие конкурентные закупки — открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос котировок и запрос предложений — стали проводиться в электронной форме⁸, что соответствует европейскому опыту реформирования государственных закупок⁹.

ЕИС относится к государственным информационным системам (ГИС), поэтому порядок ее создания и эксплуатации подчиняется правилам о ГИС (ст. 13, 14 Закона об информации¹⁰), если специальным законом не установлены иные правила.

В условиях перехода к цифровой экономике значение информационных систем, включая ГИС, которых уже создано более 300, значитель-

⁵ Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1091 «О единых требованиях к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. VII). Ст. 6434.

⁶ Приказ Казначейства России от 30.12.2015 № 27н «Об утверждении Порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и признании утратившим силу приказа Федерального казначейства от 25 марта 2014 г. № 4н» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 19.05.2016.

⁷ Газетов А. Н. Вопросы экономического и правового анализа эффективности предотвращения коррупции в государственной контрактной системе // Журнал российского права. 2017. № 7. С. 138.

⁸ См.: Федеральный закон от 31.12.2017. № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 88.

⁹ Кристофер Х. Бовис. Государственные закупки в ЕС // Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования : монография / отв. ред. О. А. Беляева, В. П. Вайпан, К. В. Кичик. М. : Юстицинформ, 2017. С. 145.

¹⁰ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448 ; постановление Правительства РФ от 06.07.2015 № 676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 424.

но усиливается. Вместе с тем, как указывается в литературе, требования к ГИС нуждаются в унификации¹¹.

В Законе об информации определены общие положения функционирования ГИС: достоверность и актуальность информации; обеспечение доступа к содержащейся в системе информации; защита указанной информации от неправомерных доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения и иных неправомерных действий (п. 9 ст. 14).

Кроме данных требований ЕИС функционирует также на основе принципов контрактной системы — свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе; открытость и прозрачность информации; полнота и достоверность информации о закупках (ст. 7 Закона о контрактной системе).

Для обеспечения свободного доступа к информации и ее защиты большое значение приобретают требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам ГИС, которые предлагается закрепить в специальной статье Закона об информации (организация бесперебойной работы технических средств и информационных технологий; обеспечение взаимодействия с иными информационными системами; обеспечение возможности получения программных средств ГИС, необходимых для обмена электронными сообщениями между оператором системы и ее пользователями в процессе исполнения данными органами обязанности по предоставлению информации для включения в ГИС; обеспечение работоспособности ГИС в соответствии с функциональными требованиями к системе; системное и прикладное сопровождение и др.)¹².

Согласно определению информационной системы (ИС) в ее понятие включаются три составляющих — совокупность информации, содержащейся в базах данных; обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств (п. 2 ст. 2 Закона об информации).

В Законе об информации в качестве критериев классификации ИС используется критерий принадлежности ИС — государственные и муниципальные ИС и критерий одной выполняемой функции поиска информации — поисковая система. Вместе с тем в Национальном стандарте ГОСТ Р 53622-2009 «Информационные технологии. Информационно-вычислительные системы» определяются информационные системы в зависимости как от выполнения различных функций и вмешательства человека — автоматизированные информационно-справочные (АИСС), информационные системы управления (АСУ), информационные системы управления технологическими процессами (АСУПТ) (без вмешательства человека)¹³.

Бурное развитие информационно-коммуникационных технологий привело к созданию самых разнообразных ИС. Даже поисковые ИС, как отмечают исследователи, отличаются друг от друга, и содержащееся в Законе об информации определение поисковой системы не соответствует той деятельности, которую ведут поисковые системы общего поиска в Интернете, на которые направлено соответствующее регулирование¹⁴.

В статье 128 Гражданского кодекса РФ включен новый объект гражданских прав — «цифровые права», определение содержания и условия осуществления которых согласно ст. 141.1 регулируется правилами информационной системы, соответствующей установленным законом признакам¹⁵, однако понятие информаци-

¹¹ Амелин Р. В. Правовой режим государственных информационных систем : монография / под ред. С. Е. Чаннова. М. : ГроссМедиа, 2016. С. 32.

¹² Амелин Р. В. Указ. соч. С. 156.

¹³ Приказ Ростехрегулирования от 15.12.2009 № 964-ст «Об утверждении национального стандарта» // Документ не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Крупенин Р. А. Правовое регулирование оператора поисковой системы в качестве информационного посредника // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 10. С. 132—144.

¹⁵ См.: Федеральный закон от 18.03. 2019. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1224.

онной системы в ГК РФ отсутствует, что рассматривается в качестве недостатка определения цифровых прав¹⁶. Рассмотрение ИС в качестве систематизированной совокупности материалов, которые можно найти и обработать с помощью ЭВМ, т.е. согласно ст. 1260 ГК РФ базы данных, необоснованно сужает понятие и содержание ИС. В этой связи О. А. Городов базу данных справедливо рассматривает в качестве составного элемента ИС¹⁷.

В Законе о контрактной системе ЕИС определяется как совокупность информации, указанной в ч. 3 ст. 4 Закона о контрактной системе и содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта ЕИС в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (п. 9 ст. 3). Данное определение основано на понятии ИС, содержащемся в Законе об информации, однако осуществляемые ЕИС функции в контрактной системе значительно более разнообразны.

Прежде всего, ЕИС обеспечивает формирование, обработку, хранение и предоставление информации, в том числе автоматизированной, участникам контрактной системы по всему процессу закупок (п. 1 ч. 1 ст. 4 Закона о контрактной системе). Содержащаяся в ЕИС информация структурирована по различным подсистемам: реестры, ведение которых предусмотрено Законом о контрактной системе (участников закупок, недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключенных контрактов, банковских гарантий, жалоб и др.); библиотека ти-

повых контрактов, типовых условий контрактов; каталог товаров, работ, услуг; планы-графики и данные по их реализации; результаты мониторинга закупок, аудита и контроля в сфере закупок; информация о складывающихся на товарных рынках ценах товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд и др.

ЕИС осуществляет также функцию контроля за соответствием идентификационных кодов и неперевышением объема финансового обеспечения закупок, содержащихся в различных документах, направляемых с использованием ЕИС, — планах-графиках, извещениях о закупках, протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), проектах контрактов. Кроме того, на ЕИС возложено обеспечение использования усиленной квалифицированной электронной подписи для подписания электронных документов, предусмотренных Законом о контрактной системе. Таким образом, создание и функционирование ЕИС не ограничивается указанной в ст. 4 Закона о контрактной системе одной целью — информационного обеспечения контрактной системы, ЕИС является многофункциональной ГИС, уполномоченным органом исполнительной власти по созданию, развитию, ведению и обслуживанию которой, по установлению порядка регистрации в ЕИС и пользования системой, а также выработке по согласованию с Минфином России функциональных требований к которой является Федеральное казначейство¹⁸.

ЕИС является ключевым компонентом информационной системы в сфере закупок. В постановлении Правительства РФ от 23.12.2015

¹⁶ Михайлов А. В. Перспективы развития законодательства о предпринимательской деятельности в условиях цифровой экономики // Право и бизнес. Приложение к журналу «Предпринимательское право». 2019. № 3. С. 9.

¹⁷ Городов О. А. О правовой охране больших данных // Правовое регулирование цифровой экономики в современных условиях развития высокотехнологического бизнеса в национальном и глобальном контексте : монография / под общ. ред. В. Н. Синюкова, М. А. Егоровой. М. : Проспект, 2019. С. 75.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 13.04.2017 № 442 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок, по созданию, развитию, ведению и обслуживанию единой информационной системы в сфере закупок, по установлению порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и порядка пользования единой информационной системой

№ 1414 «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» установлены требования к обеспечению непрерывности функционирования ЕИС, защите информации от несанкционированного доступа к информации, порядок информационного взаимодействия ЕИС с иными информационными системами, а также права обязанности участников ЕИС.

Участниками ЕИС являются субъекты ЕИС и пользователи официального сайта ЕИС, права которых различаются. К пользователям официального сайта относятся физические и юридические лица, использующие данный информационный ресурс в целях поиска, ознакомления с требуемой информацией, направления различных сообщений и запросов за исключением участников общественного обсуждения. Пользователям должно быть обеспечено право свободного беспрепятственного доступа к информации, содержащейся на официальном сайте. Технологические требования к форматам и размерам размещаемых в ЕИС файлов для обеспечения беспрепятственного доступа к ЕИС установлены в Федеральным казначейством¹⁹. Нарушением права на доступ к информации в ЕИС является размещение документации о

закупке, содержащей ограничения поиска и копирования фрагментов текста, размещение информации о закупке не в полном объеме, что приводит к нарушению прав пользователей и к ограничению конкуренции²⁰.

Расширение функционала ЕИС, формирование в ней новых подсистем приводят к сбоям ее работы, в том числе из-за устаревших технических и технологических средств, поэтому актуальной задачей является применение современной технологической основы функционирования ЕИС²¹.

Лицам, обозначаемым в постановлении Правительства РФ № 1414 как субъекты ЕИС, к которым относятся лица, использующие ЕИС для реализации своих функций и полномочий, предоставляется доступ к информации, содержащейся в ЕИС, после прохождения процедуры регистрации в ЕИС²².

Процедура регистрации в ЕИС является новой процедурой (ст. 24.2 Закона о контрактной системе), содержащей довольно сложные правила, предусматривающие как самостоятельные действия участника закупки, так и автоматическую передачу сведений из иных информационных систем²³. В единый реестр участников закупок сведения о зарегистрированном в ЕИС

в сфере закупок, а также на ведение единого реестра участников закупок, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 996» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2565.

¹⁹ См.: приказ Федерального казначейства от 30.12.2015 № 26н «Об утверждении порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 23.03.2016.

²⁰ См.: решение ФАС России от 16.10.2018. № 18/44/105/1353; решение ФАС России от 18.07.2019 по делу № 19/44/105/1953; решение ФАС России от 27.06.2019 по делу № 19/44/99/322; определение Верховного Суда от 23.06.2017. № 310-кз17-7071 // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ *Кикавец В. В.* Обеспечение публичных интересов государства в товарах, работах, услугах в период реализации стратегии развития информационного общества // Финансовое право. 2018. № 4. С. 29.

²² См.: постановление Правительства РФ от 30.12.2018 № 1752 «О порядке регистрации участников закупок в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и ведения реестра участников закупок и внесении изменений в постановление Правительства РФ от 8.06.2018. № 656» // СЗ РФ. 2019. № 1. Ст. 47.

²³ См.: постановление Правительства РФ от 28.11.2011 № 977 «О федеральной государственной информационной системе “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме”» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7284.

лице поступают автоматически. Передача информации и документов, формируемых участником закупки самостоятельно, подписывается усиленной квалифицированной подписью уполномоченного лица (ст. 5 Закона о контрактной системе).

Для участия в электронной процедуре выбора поставщика (подрядчика, исполнителя) на электронной площадке участнику закупки необходима аккредитация на электронной площадке, осуществляемая в автоматическом режиме. Таким образом, в сфере закупок участник закупок вправе осуществлять свои гражданские права и нести обязанности, предусмотренные нормативными правовыми актами, только посредством ЕИС. С целью оптимизации процедур легализации участия в закупках разработан законопроект, предусматривающий создание цифрового профиля граждан и юридических лиц и инфраструктуры цифрового профиля для обмена сведениями в электронной форме²⁴.

Размещаемая в ЕИС информация является юридически значимой. В Законе о контрактной системе установлена обязанность заказчиков и иных участников контрактной системы размещать документы в ЕИС (извещений об осуществлении закупок, протоколов, результатов мониторинга и аудита и пр.) и установлены сроки их размещения. Нарушение правил и сроков размещения в ЕИС документированной информации влечет, согласно ст. 7.29.3, ст. 7.30 КоАП РФ, наложение административных штрафов на соответствующих должностных лиц (заказчика, уполномоченного органа и др.).

К особенностям ЕИС следует отнести и осуществление ею функций во взаимодействии с иными ГИС — как созданными в контрактной

системе, так и с иными ГИС, в различной степени интегрированными с ЕИС (в сфере управления государственными и муниципальными финансами (ч. 2 ст. 4 Закона о контрактной системе), используемых для предоставления государственных услуг (п. «г» ч. 2 ст. 24.1 Закона о контрактной системе) и иных.

Важным направлением совершенствования правил в сфере закупок следует считать меры по унификации форматов ЕИС и иных информационных систем, а также совершенствование межведомственного взаимодействия посредством подключения информационных систем к единой системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), целью которой является технологическое обеспечение информационного взаимодействия в электронной форме при предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций²⁵.

На необходимость интеграции всех информационных ресурсов органов государственной власти на базе отечественных информационно-коммуникационных технологий, что должно привести к значительному сокращению времени на обработку одинаковой информации и обеспечение должного уровня информационной безопасности, обращается внимание в литературе²⁶. В настоящее время проводится эксперимент по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных системах²⁷, одной из задач которого является разработка инфраструктуры цифрового профиля. В рамках эксперимента будет сформирована единая методология информационного обмена между ГИС с использованием технологических элементов создаваемой

²⁴ См.: проект федерального закона № 747513-7 от 05.07.2019 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/747513-7>.

²⁵ Постановление Правительства РФ от 08.09.2010. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823.

²⁶ Самолысов П. В. Факторы, способствующие повышению конкурентоспособности российских информационных и коммуникационных технологий // Право и цифровая экономика. 2019. № 2. С. 7—8.

²⁷ Постановление Правительства РФ от 03.06.2019 № 710 «О проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах» // СЗ РФ. 2019. № 23. Ст. 2963.

национальной системы управления данными²⁸. В перспективе должна быть создана единая информационная платформа, обеспечивающая информационное взаимодействие ГИС с применением цифровых технологий.

В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р²⁹, указаны недостатки ЕИС, основным из которых следует считать отсутствие в полной мере осуществления функций ЕИС как единого центра размещения информации о закупках и инструмента управления закупками.

Основные недостатки действующего законодательства о закупках — его нестабильность и сложность для правоприменителей, поэтому общим трендом в его развитии выступает упрощение правил Закона о контрактной системе³⁰.

Происходящие «точечные» изменения Закона о контрактной системе не способствуют повышению эффективности его норм, поэтому, как представляется, необходимы системные изменения законодательства о закупках, направленные на применение современных информационно-коммуникационных и цифровых технологий, поскольку в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов не учтены принятые документы и нормативные правовые акты, предусматривающие меры по адаптации законодательства к применению цифровых технологий в сфере закупок.

ЕИС является уникальной информационной системой, в которой за сутки обрабатывается 250 млн транзакций. За 10 месяцев 2019 г. сумма заключенных контрактов и размещенных в ЕИС составила 5,6 трлн руб.³¹ Огромный объем

информации в ЕИС, поступающей из большого количества различных, в том числе разрозненных или слабосвязанных, источников в объемах, которые невозможно обработать вручную за разумное время, понимаемый как большие данные³², позволяет ставить вопрос о создании системы больших данных в сфере закупок, поэтому, как указывается в литературе, для обработки больших массивов информации требуются современные технологии и технические средства³³.

Повышению эффективности функционирования ЕИС будет способствовать отказ от бумажного документооборота на всех этапах проведения закупок, включая фиксирование конечного результата исполнения контракта и полный переход на электронный документооборот.

Одним из направлений совершенствования функционирования ЕИС по сбору, обработке, хранению, использованию информации является оптимизация межведомственного взаимодействия ГИС с ЕИС не только путем введения единых требований к ГИС, но и перевод на автоматическую передачу (без участия человека) данных в ЕИС, что существенно сократит сроки и издержки заказчиков и участников контрактной системы.

Актуальной задачей повышения эффективности закупок является применение в ЕИС технологий, обеспечивающих связанность данных, содержащихся в различных подсистемах ЕИС (к примеру, размещенные в библиотеке типовые контракты должны быть автоматически использованы при составлении проектов контрактов; должны быть автоматизированы контрольные функции ЕИС за соответствием плана-графика и документации о закупке). В конечном счете в сфере закупок должны приме-

²⁸ Концепция создания и функционирования национальной системой управления данными, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 03.06.2019. № 1189-р // СЗ РФ. 2019. № 23. Ст. 3041.

²⁹ СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

³⁰ См.: Андреева Л. В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию : монография. М. : Проспект, 2019. С. 166—182.

³¹ Кривошапко Ю. Пример на преумножение // Российская газета. 16.12.2019. № 283 (8041). С. 7.

³² См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

³³ Савельев А. И. Направления регулирования больших данных и защита неприкосновенности частной жизни в новых экономических реалиях // Закон. 2018. № 5. С. 133 ; Михайлов А. В. Указ. соч. С. 9.

няться сквозные технологии, обеспечивающие связанность отдельных последовательно сменяющихся друг друга этапов закупки, что повысит прозрачность закупок и будет способствовать главной цели закупок — достижению планируемого результата закупки.

Цифровые технологии постепенно внедряются в сферу закупок. Так, с 1 января 2020 г. мониторинг доступности (работоспособности) ЕИС, а также электронной площадки и хранение информации стала осуществлять специально созданная ГИС «Независимый регистратор»

(ч. 13 ст. 4 Закона о контрактной системе). Данная система осуществляет фиксацию, включая видеофиксацию, в режиме реального времени действий, а также бездействия участников контрактной системы в сфере закупок в ЕИС и на электронной площадке.

Для обеспечения целостности информации в ГИС «Независимый регистратор» применяется цифровая технология с использованием алгоритма непрерывной последовательной цепочки блоков, организованной в виде распределенной базы данных.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Амелин Р. В.* Правовой режим государственных информационных систем : монография / под ред. С. Е. Чаннова. — М. : ГроссМедиа, 2016. — 338 с.
2. *Андреева Л. В.* Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию : монография. — М. : Проспект, 2019. — 230 с.
3. *Газетов А. Н.* Вопросы экономического и правового анализа эффективности предотвращения коррупции в государственной контрактной системе // Журнал российского права. — 2017. — № 7. — С. 134—148.
4. *Городов О. А.* О правовой охране больших данных // Правовое регулирование цифровой экономики в современных условиях развития высокотехнологичного бизнеса в национальном и глобальном контексте : монография / под общ. ред. В. Н. Синюкова, М. А. Егоровой. — М. : Проспект, 2019. — С. 68—76.
5. *Кикавец В. В.* Обеспечение публичных интересов государства в товарах, работах, услугах в период реализации стратегии развития информационного общества // Финансовое право. — 2018. — № 4. — С. 28—31.
6. *Кривошапко Ю.* Пример на преумножение // Российская газета. — 16.12.2019. — № 283 (8041). — С. 7.
7. *Кристофер Х. Бовис.* Государственные закупки в ЕС // Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования : монография / отв. ред. О. А. Беляева, В. П. Вайпан, К. В. Кичик. — М. : Юстицинформ, 2017. — С. 121—167.
8. *Крупенин Р. А.* Правовое регулирование оператора поисковой системы в качестве информационного посредника // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. — 2018. — № 10. — С. 132—144.
9. *Михайлов А. В.* Перспективы развития законодательства о предпринимательской деятельности в условиях цифровой экономики // Право и бизнес. Приложение к журналу «Предпринимательское право». — 2019. — № 3. — С. 7—13.
10. *Савельев А. И.* Направления регулирования больших данных и защита неприкосновенности частной жизни в новых экономических реалиях // Закон. — 2018. — № 5 — С. 122—144.
11. *Самолысов П. В.* Факторы, способствующие повышению конкурентоспособности российских информационных и коммуникационных технологий // Право и цифровая экономика. — 2019. — № 2 — С. 7—12.

Материал поступил в редакцию 10 декабря 2019 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Amelin R. V. *Pravovoj rezhim gosudarstvennyh informacionnyh sistem : monografiya / pod red. S. E. Channova.* — M. : GrossMedia, 2016. — 338 s.
2. Andreeva L. V. *Gosudarstvennye zakupki v Rossii: pravovoe regulirovanie i mery po ego sovershenstvovaniyu : monografiya.* — M. : Prospekt, 2019. — 230 s.
3. Gazetov A. N. *Voprosy ekonomicheskogo i pravovogo analiza effektivnosti predotvrashcheniya korrupcii v gosudarstvennoj kontraktnoj sisteme // Zhurnal rossijskogo prava.* — 2017. — № 7. — S. 134—148.
4. Gorodov O. A. *O pravovoj ohrane bolshih dannyh // Pravovoe regulirovanie cifrovoj ekonomiki v sovremennyh usloviyah razvitiya vysokotekhnologichnogo biznesa v nacionalnom i globalnom kontekste : monografiya / pod obshch. red. V. N. Sinyukova, M. A. Egorovoj* — M. : Prospekt, 2019. — S. 68—76.
5. Kikavec V. V. *Obespechenie publicnyh interesov gosudarstva v tovarah, rabotah, uslugah v period realizacii strategii razvitiya informacionnogo obshchestva // Finansovoe pravo.* — 2018. — № 4. — S. 28—31.
6. Krivoshepkov Yu. *Primer na preumnozhenie // Rossijskaya gazeta.* — 16.12.2019. — № 283 (8041). — S. 7.
7. Kristofer H. Bovis. *Gosudarstvennye zakupki v ES // Publichnye zakupki v zarubezhnyh stranah: dinamika pravovogo regulirovaniya : monografiya / otv. red. O. A. Belyaeva, V. P. Vajpan, K. V. Kichik.* — M. : Yusticinform, 2017. — S. 121—167.
8. Krupenin R. A. *Pravovoe regulirovanie operatora poiskovoj sistemy v kachestve informacionnogo posrednika // Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossijskoj Federacii.* — 2018. — № 10. — S. 132—144.
9. Mihajlov A. V. *Perspektivy razvitiya zakonodatelstva o predprinimatelskoj deyatel'nosti v usloviyah cifrovoj ekonomiki // Pravo i biznes. Prilozhenie k zhurnalu «Predprinimatelskoe pravo».* — 2019. — № 3. — S. 7—13.
10. Savelev A. I. *Napravleniya regulirovaniya bolshih dannyh i zashchita neprikosnovennosti chastnoj zhizni v novyh ekonomicheskikh realiyah // Zakon.* — 2018. — № 5 — S. 122—144.
11. Samolysov P. V. *Faktory, sposobstvuyushchie povysheniyu konkurentosposobnosti rossijskih informacionnyh i kommunikacionnyh tekhnologij // Pravo i cifrovaya ekonomika.* — 2019. — № 2 — S. 7—12.

Концепция четырех «био» в праве и законодательстве¹

Аннотация. Развивающиеся биотехнологии оказывают влияние не только на технические, технологические и иные экономические процессы, но также на отрасли и сектора экономики, общественные отношения, меняют сложившиеся стереотипы поведения, привычки. В этой связи и новые ростки инновационной экономики, и меняющаяся социальная сфера, и психология отдельных групп, общностей обуславливают потребность в проведении единой взвешенной биополитики. Такая политика проявляет себя в положениях норм права и законодательства, документах стратегического планирования, в правоприменении. В силу нетривиальности технологий, их больших потенциальных возможностей, а также вызовов, рисков и угроз для населения, общества биополитика становится важнейшим фактором проводимой политики в целом. Автором доказывается необходимость системного и комплексного регулирования допускаемых к применению биотехнологий с учетом их биологической и иных видов безопасности, вклада (положительных эффектов) в развивающуюся биоэкономику и развитие общества. В связи с изложенным предлагается концепция четырех «био» (биотехнология — биобезопасность — биоэкономика — биополитика), требующая развития права и законодательства исходя из современных тенденций развития технологий, экономики, общества и государства.

Ключевые слова: биотехнологии; инновации; биобезопасность; эффективность; биоэкономика; биополитика; концепция четырех «био»; законодательство; геном; генно-инженерная деятельности.

Для цитирования: Мохов А. А. Концепция четырех «био» в праве и законодательстве // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 146—154. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.146-154.

The Concept of Four "Bio" in Law and Legislation²

Aleksandr A. Mokhov, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Medical Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
Lab.kmed@msal.ru

Abstract. Developing biotechnologies have an impact not only on technical, technological and other economic processes, but also on industries and sectors of the economy, public relations, and change the prevailing stereotypes

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14063.

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-14063.

© Мохов А. А., 2020

* Мохов Александр Анатольевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой медицинского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
Lab.kmed@msal.ru

of behavior and habits. In this regard, new sprouts of an innovative economy, and the changing social sphere, the psychology of individual groups and communities determine the need for a unified balanced biopolitics. This policy manifests itself in the provisions of the rule of law and legislation, strategic planning documents, and in law enforcement. Due to the nontriviality of technologies, their great potential opportunities, as well as challenges, risks and threats for the population, society, biopolitics is becoming an important factor in the policy pursued in general. The author proves the need for systemic and comprehensive regulation of biotechnologies allowed for use, taking into account their biological and other types of safety, contribution (positive effects) to the developing bioeconomy and development of society. In connection with the above, the concept of the four "bio" (biotechnology — biosafety — bioeconomics — biopolitics) is proposed, which requires the development of law and legislation based on modern trends in the development of technology, economy, society and the state.

Keywords: biotechnology; innovation; biosafety; efficiency; bioeconomics; biopolitics; concept of four "bio"; legislation; genome; genetic engineering activities.

Cite as: Mokhov AA. Kontsepsiya chetyrekh «bio» v prave i zakonodatelstve [The Concept of Four "Bio" in Law and Legislation]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(8):146-154. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.146-154. (In Russ., abstract in Eng.).

Биотехнологии — давний спутник человечества. Однако лишь со второй половины XX в. с началом развития прикладной биологии и внедрением ее результатов в практику биотехнологии стали определять развитие отдельных отраслей и секторов экономики, а с XXI в., с появлением синтетической биологии — не только целых отраслей экономики, но даже государств, а в ближайшей или отдаленной перспективе (с развитием геномики, биомедицины, биофармации, биоэнергетики и др.) — всего человечества.

Биотехнологии — часть высоких (инновационных) технологий, на которые возлагаются большие надежды. В самом общем виде под биотехнологией понимают область науки и практики, обеспечивающей использование (применение) организмов, биосистем, процессов в интересах экономики и социальной сферы общества.

Биотехнологиям в целом и их отдельным видам политики и законодатель уделают внимание. Так, Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»³ регулирует ряд отношений, возникающих при

осуществлении генно-инженерной деятельности. Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»⁴ в понятии «лекарственные средства» заложил возможность их получения с применением биотехнологий. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁵ выделяет высокотехнологичную медицинскую помощь, включающую в себя применение новых сложных методов лечения, разработанных на основе достижений медицинской науки и смежных отраслей науки и техники.

В Указе Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»⁶ обращается внимание на производство лекарственных средств для ветеринарного применения и кормовых добавок для животных с использованием методов биотехнологии.

В Указе Президента РФ от 6 июня 2019 г. № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 г.»⁷, с одной стороны, говорится о решении задачи по внедрению новых медицинских технологий, с другой — о наличии рисков противоправно-

³ СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

⁴ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

⁵ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁶ Официальный интернет-портал правовой информации». URL: www.pravo.gov.ru. 21 января 2020 г.

⁷ СЗ РФ. 2019. № 23. Ст. 2927.

го использования биотехнологий и смежных с ними технологий, на что еще будет обращено внимание.

В постановлении Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности”»⁸ выделен блок, посвященный развитию промышленных биотехнологий.

Упомянуты биотехнологии и в постановлении Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Экономическое развитие и инновационная экономика”»⁹.

Нельзя не обратить внимание на постановление Правительства РФ от 13 июля 2019 г. № 898 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по развитию биотехнологий»¹⁰, которым создан Совет, одной из основных задач которого является обсуждение проблем и практики реализации мероприятий по развитию биотехнологий.

С учетом изложенного представляется возможным сделать вывод о том, что биотехнологии на самом высоком уровне начинают рассма-

триваться как один из возможных драйверов инновационной экономики¹¹.

Потенциальные возможности новых биотехнологий, получаемых на их основе продуктов позволяют говорить об их быстром и широком распространении¹². Неслучайно в специальной литературе¹³ все более отчетливо артикулируется переход к биоэкономике как развивающейся и расширяющейся части инновационной экономики.

В отечественных документах не часто можно увидеть слово «биоэкономика» и производные от него. Так, в постановлении Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Экономическое развитие и инновационная экономика”» заявляется о поддержке мероприятий по переходу к биоэкономике. Термин «биоэкономика» встречался в правительственных документах и раньше¹⁴.

В основном развитие законодательства об инновациях и инновационной деятельности идет у нас по отраслевому и технологическому пути. Однако сложные связи, зависимости, зоны напряжения заставляют заниматься ученых, управленцев, политиков и законодателя

⁸ СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2173.

⁹ СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2162.

¹⁰ СЗ РФ. 2019. № 29 (ч. II). Ст. 4040.

¹¹ См.: *Мохов А. А.* Инновационные биотехнологии и информационные технологии — драйверы биоэкономики и смены парадигмы права // Проблемы гармонизации экономических отношений и права в цифровой экономике. М.: Юстицинформ, 2020. С. 55—64.

¹² См.: *Акопов С.* Биотехнологии будущего // Ремедиум. 2015. № 13. С. 232—233; *Василевич Н. И.* Российские биотехнологии: будущее создается сегодня // Лаборатория и производство. 2019. № 2. С. 52—57; *Гарбуз С. А.* Биотехнология: прошлое, настоящее, будущее // Наука, техника и образование. 2014. № 4. С. 12—15.

¹³ The Bioeconomy to 2030: desining a policy agenda // OECD. URL: www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/the-bioeconomy-to-2030_9789264056886-en; The European Bioeconomy in 2030. Delivering Sustainable Growth by addressing the Grand Societal Challenges // URL: www.becoteps.org; *McCormick K., Kautto N.* The Bioeconomy in Europe: An Overview. Sustainability, 2013, Vol. 5, Pp. 2589—2608; *Кирюшкин П. А., Яковлева Е. Ю., Астапкович М., Солодова М. А.* Биоэкономика: опыт Евросоюза и возможности для России // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2019. № 4. С. 60—77; Устойчивый рост за счет биоэкономики. Финская стратегия биоэкономики // Экономика природопользования. 2020. № 1. С. 4—34.

¹⁴ См.: распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2539-р «О государственной программе РФ “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности”» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. II). Ст. 8043.

не только частными проблемами, вызванными появлением новых технологий, но и проблемами общими, в том числе и концептуального характера.

Например, широкие возможности генетических технологий вызывают не только восторженные возгласы публики, но и жесткую критику. Часть ее обусловлена неготовностью общества, его отдельных групп к изменениям, часть — реальными либо потенциальными рисками, угрозами, которые могут принести с собой новые биотехнологии для здоровья нынешнего и будущего поколений, биоразнообразия, окружающей среды, биосферы¹⁵.

В связи с изложенным не любые новые технологии могут быть поддержаны и получить «прописку» в отдельных отраслях и секторах экономики и социальной сферы. Они должны обладать определенной совокупностью признаков, характеристик: приемлемым уровнем безопасности, в том числе биологической, высокой эффективностью (экономической, социальной, медицинской, энергетической и др.).

Наиболее остро стоит вопрос об обеспечении биологической безопасности разрабатываемых и внедряемых биотехнологий. Вопросы эффективности важны, но исключительно для тех технологий, которые являются достаточно безопасными. Только после положительного ответа на этот вопрос можно, на наш взгляд, ставить и разрешать вопрос об эффективности (по видам) потенциально возможных к применению биотехнологий (связка «технология — безопасность — развитие»).

Биобезопасность у нас поддерживается посредством различных сил и средств, органов и организаций различной ведомственной при-

надлежности. Наибольшее развитие получили органы и организации, действующие, функционирующие на основе Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹⁶. Фрагментарно в обеспечении биобезопасности принимают участие и иные субъекты, действующие на основе Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹⁷, Федерального закона от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»¹⁸, Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»¹⁹, Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»²⁰.

Указом Президента РФ от 11 марта 2019 г. № 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 г. и дальнейшую перспективу»²¹ был определен новый вектор развития биобезопасности в стране, а также органов и организаций, ее обеспечивающих.

В этой связи Правительством РФ был подготовлен проект федерального закона «О биологической безопасности Российской Федерации»²², которым предлагается комплексное решение вопросов обеспечения биологической безопасности.

К мерам защиты населения и охраны окружающей среды от воздействия опасных биологических факторов, предотвращения биологических угроз (опасностей) документ предлагает относить: борьбу с распространением инфекционных заболеваний; охрану окружающей сре-

¹⁵ См.: Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Теоретико-методологические проблемы правового обеспечения экологической, биосферной и генетической безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации // *Lex russica*. 2019. № 9. С. 96—108.

¹⁶ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

¹⁷ СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. I). Ст. 5140.

¹⁸ СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

¹⁹ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

²⁰ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

²¹ СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1106.

²² Законопроект поступил в Государственную Думу 3 декабря 2019 г. // URL: duma.gov.ru.

ды от негативного биологического воздействия; деятельность по биобанкированию, коллекционированию отдельных биообъектов; предотвращение опасной техногенной деятельности; мониторинг биологических рисков; некоторые другие меры.

Формулировки документа отличаются друг от друга как по широте охвата, так и по степени конкретизации. На наш взгляд, с позиций комплексности и системности проблема обеспечения биобезопасности значительно шире заявленных этим законопроектом. Кроме того, документ должен быть сразу увязан с новыми биотехнологиями и оценкой их биобезопасности.

Рассматривая вопросы биобезопасности, необходимо также посмотреть и на иные виды безопасности. Ни для кого не секрет, что ряд биотехнологий может применяться для решения различных как правомерных, так и противоправных задач, применяться как по целевому назначению, так и нет.

Например, измененный с учетом возможностей синтетической биологии микроорганизм, вирус, разработанный с целью заражения сельскохозяйственных животных и создания искусственного дефицита мяса в отдельной стране или в регионе, при определенных условиях может мутировать и начать распространяться среди людей, вызывая эпидемию и даже пандемию. В этом случае речь может вестись не только о проблемах с обеспечением биологической безопасности применительно к отдельной группе сельскохозяйственных животных, экономических проблемах для национальной отрасли экономики, но уже о биологической, экономической, а в отдельных случаях, при крайне неблагоприятном стечении ряда факторов — и национальной безопасности. Еще бóльшую опасность представляет целенаправленная противоправная деятельность одиночки или группы, целью которой является получение агента с заранее заданными, запрограммированными свойствами, обеспечивающими его неизбирательную либо избирательную патологическую активность у человека.

Следовательно биотехнологию, биобезопасность и биоэкономику нужно рассматривать исключительно в системе взаимных связей друг

с другом. Для этого может быть предложена общая концепция развития биотехнологий и биоэкономики, которая в правовом государстве должна получить необходимое и достаточное для ее реализации закрепление в законах и подзаконных актах. Должны быть закреплены ключевые положения, принципы развития биоэкономики в контексте проводимой экономической политики в стране. Важнейшее значение также имеет определение основных границ, ограничений и запретов в этой области.

Нельзя также забывать о связях и зависимостях между сложившейся экономикой и правовыми средствами, механизмами ее регулирования и биоэкономикой, экономикой и обществом, экономикой и инновационными технологиями.

Многие биотехнологии срабатывают лишь в связке с информационными технологиями (накопление, хранение, передача больших биоданных). Некоторые биотехнологии для их внедрения требуют существенных изменений в организации и управлении производственными и социальными процессами, что, в свою очередь, требует своевременных изменений в нормативных правовых актах различного уровня.

Самостоятельный вопрос — комплексная оценка биотехнологий на различных этапах их жизненного цикла (от разработки и выведения на рынок до мониторинга рисков применяемых новых технологий и продуктов, созданных на их основе).

В России пока этот сегмент экспертной и контрольно-надзорной деятельности в целом не является проработанным. Лишь применительно к отдельным технологиям и продуктам (например, лекарственные средства) имеется необходимая организационная структура и правовая база.

В силу оказываемого влияния новых биотехнологий на человека, общество, социум уже сложно либо невозможно ограничиться исключительно вопросами правового регулирования отдельных технологий, наукоемких, инновационных отраслей и секторов экономики.

Высокотехнологичная медицина и рынок медицинских услуг в свое время привели к развитию экономики здравоохранения. Тело

человека, по М. Фуко, — это уже биополитическая реальность, потому что государству нужно не просто тело, а здоровое тело. В качестве основного ресурса современной экономики все чаще рассматривается человек. Именно он нередко есть «слабое звено» многих экономических процессов, на что не может не обращать внимания. Медицина в этом контексте может рассматриваться как средство, как некая государственная стратегия²³, «мягкая сила», агент биовласти²⁴. Сегодня медицина и ее технологии становятся частью биополитики.

В целом наука, образование, политика и власть оказывают в современных государствах все большее влияние друг на друга²⁵. В последние столетия наука и ее достижения позволяют политической власти сохранять власть, усиливать свое влияние посредством линейки различных средств. Еще более заметными для специалистов эти процессы становятся во второй половине XX в. и начале XXI в. Политика проявляет себя все чаще через биополитику (от контроля за рождаемостью до контроля за потреблением населением основных групп продуктов и поведением).

Если в недавнем прошлом биополитика и способы ее реализации были внутренним делом суверенных стран, то сегодня это далеко не так. Глобализация, интеграция, миграция, туризм и другие процессы, характеризующие современный мир, не позволяют оставаться замкнутыми в своих границах.

Например, закрепленный запрет на аборт или суррогатное материнство уже не всегда приводит к достижению цели, на которую рассчитывал национальный законодатель, а способствует развитию медицинского туризма, решению конкретной проблемы частного лица в стране с более либеральным законодательством. Примеров разного подхода стран к одним и тем же новым технологиям можно привести много.

Одновременно с потоком потребителей технологий происходит перераспределение ресурсов, кадров между странами, что, в свою очередь, ведет к экономическому развитию одних и отеснению на периферию других.

Невозможно только на национальном уровне бороться с нераспространением отдельных биотехнологий, биотерроризмом. Здесь необходимы усилия уже ряда наднациональных органов, притягивающие общеобязательных для всех стран норм.

Иными словами, биополитика стала частью внутренней и внешней политики и этот процесс продолжается, принимая новые формы.

В этой связи представляется правильным предложить концепцию четырех «био»: биотехнология — биобезопасность — биоэкономика — биополитика.

В ней должны найти отражение: основные принципы проводимой биополитики и биоэкономики; особенности биотехнологий как объектов правоотношений; субъекты биотехнологической деятельности и предъявляемые к ним требования; способы регулирования отношений на критически значимых этапах жизненного цикла биотехнологий; средства и механизмы обеспечения биобезопасности; институты и процедуры оценки разрабатываемых, внедряемых, обращающихся биотехнологий и созданных на их основе продуктов; государственный и общественный контроль за проводимой биополитикой, обращением биотехнологий; международное сотрудничество в области обеспечения биобезопасности.

Широкий круг задач в системе четырех «био» требует выработки доктриной целого ряда рекомендаций с целью их последующего закрепления в национальном законодательстве. Отдельные из них — усилия международных правительственных и неправительственных организаций.

²³ Фуко М. Рождение биополитики. М. : Наука, 2010. С. 82—83.

²⁴ См.: Желнин А. И. Биополитика и биополитическая экономия: сущность концептов // Вестник Пермского университета. Философия. Психология. Социология. 2019. Вып. 3. С. 320—330.

²⁵ Галлямов Р. И. Политизация научного знания в контексте биополитики // Грамота. 2019. Т. 12. Вып. 9. С. 105.

Концепция 4 «био»



Наименование	Краткая характеристика	Сопутствующие, смежные технологии, виды (сферы) деятельности
Биотехнология	Биосинтез, бионика, генная инженерия, клонирование и др.	Информационные, медицинские, управленческие и иные технологии
Биобезопасность	Приемлемый уровень защищенности от опасных биологических факторов	Обеспечение продовольственной, экономической, экологической, национальной безопасности и др.
Биоэкономика	Биомедицина, биофармацевтика, сельское хозяйство, биоэнергетика и др.	Сфера услуг и др.
Биополитика	Использование властью достижений биологии и смежных с нею наук для решения имеющихся у нее задач в экономической, социальной и иных областях; часть проводимой внутренней и внешней политики	Экономическая, социальная политика, международные отношения

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Акопов С. Биотехнологии будущего // Ремедиум. — 2015. — № 13. — С. 232—233.
2. Василевич Н. И. Российские биотехнологии: будущее создается сегодня // Лаборатория и производство. — 2019. — № 2. — С. 52—57.
3. Галлямов Р. И. Политизация научного знания в контексте биополитики // Грамота. — 2019. — Т. 12. — Вып. 9. — С. 101—106.
4. Гарбуз С. А. Биотехнология: прошлое, настоящее, будущее // Наука, техника и образование. — 2014. — № 4. — С. 12—15.
5. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Теоретико-методологические проблемы правового обеспечения экологической, биосферной и генетической безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации // Lex russica. — 2019. — № 9. — С. 96—108.
6. Желнин А. И. Биополитика и биополитическая экономия: сущность концептов // Вестник Пермского университета. Философия. Психология. Социология. 2019. — Вып. 3. — С. 320—330.
7. Кирюшкин П. А., Яковлева Е. Ю., Астапкович М., Солодова М. А. Биоэкономика: опыт Евросоюза и возможности для России // Вестник Московского университета. Серия 6 : Экономика. — 2019. — № 4. — С. 60—77.
8. Мохов А. А. Инновационные биотехнологии и информационные технологии — драйверы биоэкономики и смены парадигмы права // Проблемы гармонизации экономических отношений и права в цифровой экономике. — М. : Юстицинформ, 2020. — С. 55—64.
9. Устойчивый рост за счет биоэкономики. Финская стратегия биоэкономики // Экономика природопользования. — 2020. — № 1. — С. 4—34.
10. Фуко М. Рождение биополитики. — М. : Наука, 2010. — 448 с.
11. The Bioeconomy to 2030: desining a policy agenda // OECD. URL: www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/the-bioeconomy-to-2030_9789264056886-en ; The European Bioeconomy in 2030. Delivering Sustainable Growth by addressing the Grand Societal Challenges // URL: www.becoteps.org.
12. McCormick K., Kautto N. The Bioeconomy in Europe: An Overview. Sustainability, 2013, vol. 5, pp. 2589—2608.

Материал поступил в редакцию 2 февраля 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Akopov S. Biotekhnologii budushchego // Remedium. — 2015. — № 13. — S. 232—233.
2. Vasilevich N. I. Rossijskie biotekhnologii: budushchee sozdaetsya segodnya // Laboratoriya i proizvodstvo. — 2019. — № 2. — S. 52—57.
3. Gallyamov R. I. Politizaciya nauchnogo znaniya v kontekste biopolitiki // Gramota. — 2019. — T. 12. — Vyp. 9. — S. 101—106.
4. Garbuz S. A. Biotekhnologiya: proshloe, nastoyashchee, budushchee // Nauka, tekhnika i obrazovanie. — 2014. — № 4. — S. 12—15.
5. Zhavoronkova N. G., Agafonov V. B. Teoretiko-metodologicheskie problemy pravovogo obespecheniya ekologicheskoy, biosfernoj i geneticheskoy bezopasnosti v sisteme nacionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii // Lex russica. — 2019. — № 9. — S. 96—108.
6. Zhelnin A. I. Biopolitika i biopoliticheskaya ekonomiya: sushchnost konceptov // Vestnik Permskogo universiteta. Filosofiya. Psihologiya. Sociologiya. 2019. — Vyp. 3. — S. 320—330.

7. Kiryushkin P. A., Yakovleva E. Yu., Astapkovich M., Solodova M. A. Bioekonomika: opyt Evrosoyuza i vozmozhnosti dlya Rossii // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6 : Ekonomika. — 2019. — № 4. — S. 60—77.
8. Mohov A. A. Innovacionnye biotekhnologii i informacionnye tekhnologii — drajvery bioekonomiki i smeny paradigmy prava // Problemy garmonizacii ekonomicheskikh otnoshenij i prava v cifrovoj ekonomike. — M. : Yusticinform, 2020. — S. 55—64.
9. Ustojchivyy rost za schet bioekonomiki. Finskaya strategiya bioekonomiki // Ekonomika prirodopolzovaniya. — 2020. — № 1. — S. 4—34.
10. Fuko M. Rozhdenie biopolitiki. — M. : Nauka, 2010. — 448 s.
11. The Bioeconomy to 2030: desining a policy agenda // OECD. URL: www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/the-bioeconomy-to-2030_9789264056886-en ; The European Bioeconomy in 2030. Delivering Su stainable Growth by addressing the Grand Societal Challenges // URL: www.becoteps.org.
12. McCormick K., Kautto N. The Bioeconomy in Europe: An Overview. Sustainability, 2013, vol. 5, pp. 2589—2608.

Реализация конституционной обязанности государства обеспечить доступ к правосудию в условиях развития цифровых технологий¹

Аннотация. В статье показано, что обеспечение доступа к правосудию закреплено в конституциях большинства государств — членов ООН. Специфика российской конституционной нормы заключается в том, что обеспечение доступа к правосудию потерпевшим от преступлений возлагается на государство в качестве его обязанности. В уголовном судопроизводстве эта обязанность реализуется посредством деятельности органов предварительного расследования, прокурора, суда. Предложены меры по построению досудебного производства, эффективно обеспечивающего доступ к правосудию: отказ от стадии возбуждения уголовного дела и ведение отсчета предварительного расследования с момента регистрации сообщения о преступлении; наделение прокурора полномочиями по возбуждению уголовного дела, руководству расследованием и выдвиганию обвинения; расширение судебного контроля в досудебном производстве; разработка эффективных упрощенных и ускоренных процедур в предварительном производстве; дополнение оснований прекращения уголовного дела, уголовного преследования нецелесообразностью уголовного преследования. Показано, что самостоятельным направлением совершенствования досудебного производства должно стать внедрение цифровых технологий в уголовный процесс, включая установление цифрового взаимодействия государственных органов и населения через единую защищенную цифровую онлайн-платформу; создание механизма подачи заявлений о преступлении через специальный онлайн-сервис; автоматическую регистрацию заявлений и определение направления их движения с использованием возможностей искусственного интеллекта; внедрение электронного уголовного дела; использование в уголовном процессе семантических нейронных сетей, компьютерного зрения, кластеризации данных и др.

Ключевые слова: доступ к правосудию; потерпевший; обращение в суд; уголовное судопроизводство; досудебное производство; возбуждение уголовного дела; регистрация сообщения о преступлении; предварительное расследование; цифровые технологии; цифровое взаимодействие; цифровая онлайн-платформа.

Для цитирования: Вилкова Т. Ю. Реализация конституционной обязанности государства обеспечить доступ к правосудию в условиях развития цифровых технологий // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 155—163. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.155-163.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16018.

© Вилкова Т. Ю., 2020

* Вилкова Татьяна Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовно-процессуального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
tvilkova@yandex.ru

Implementation of the Constitutional Obligation of the State to Ensure Access to Justice in the Context of Digital Technologies Development²

Tatyana Yu. Vilkova, Cand. Sci. (Law), Docent, Associate Professor, Department of Criminal Procedure Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
tvilkova@yandex.ru

Abstract. The paper shows that ensuring access to justice is enshrined in the constitutions of most UN member states. The specificity of the Russian constitutional norm lies in the fact that ensuring access to justice for victims of crimes is imposed on the state as its duty. In criminal proceedings, this obligation is realized through the activities of the preliminary investigation bodies, the prosecutor, and the court. The author proposes measures aimed at building pre-trial proceedings that effectively ensure access to justice: refusal from the stage of initiation of a criminal case and indicating the preliminary investigation from the moment of registration of a crime report; empowering the prosecutor to initiate criminal proceedings, direct investigations and bring charges; expansion of judicial control in pre-trial proceedings; development of effective simplified and accelerated procedures in preliminary production; supplementing the grounds for termination of a criminal case, criminal prosecution by the inexpediency of criminal prosecution. It is shown that the introduction of digital technologies in the criminal process, including the establishment of digital interaction between state bodies and the population through a single secure digital online platform, should become an independent direction for improving pre-trial proceedings; creation of a mechanism for filing a crime report through a special online service; automatic registration of applications and determination of the direction of their movement using the capabilities of artificial intelligence; introduction of an electronic criminal case; use of semantic neural networks, computer vision, data clustering, etc. in the criminal process.

Keywords: access to justice; victim; judicial recourse; criminal proceedings; pre-trial proceedings; criminal proceedings; registration of a crime report; preliminary investigation; digital technologies; digital interaction; digital online platform.

Cite as: Vilkova TYu. Realizatsiya konstitutsionnoy obyazannosti gosudarstva obespechit dostup k pravosudiyu v usloviyakh razvitiya tsifrovoykh tekhnologiy [Implementation of the Constitutional Obligation of the State to Ensure Access to Justice in the Context of Digital Technologies Development]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(8):155-163. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.155-163. (In Russ., abstract in Eng.).

Обеспечение доступа к правосудию гарантируется гражданам в конституциях большинства государств³. При этом доступ к правосудию связывается с правом на обращение в суд либо рассматривается как элемент надлежащей правовой процедуры или справедливого судебного разбирательства.

Чаще всего соответствующие нормы закрепляют право каждого на обращение в суд (ч. 4 ст. 19 Основного закона Федеративной Республики Германия; ст. 35 Конституции Республики Судан; ст. 20 Конституции Сан-Томе и Принсипи;

ст. 47 Основного закона правления Королевства Саудовская Аравия; ст. 41 Конституции Объединенных Арабских Эмиратов; ст. 65 Конституции Мальдивской Республики; ст. 17 Конституции Демократической Социалистической Республики Шри-Ланка и др.).

Конечно, содержание доступа к правосудию отнюдь не исчерпывается правом на обращение в суд. В решениях Комитета по правам человека ООН и Европейского Суда по правам человека сформулированы и иные элементы доступа к правосудию: право на рассмотрение и разре-

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-16018.

³ Вилкова Т. Ю. Закрепление права на доступ к правосудию в конституциях государств — членов Организации Объединенных Наций. Свидетельство о регистрации базы данных RU 2020620648, 08.04.2020.

шение дела с соблюдением требований справедливого судебного разбирательства; право на исполнение судебного решения и на его обжалование в вышестоящий суд⁴; совокупность гарантий, позволяющих лицу эффективно реализовывать указанные права⁵.

Многие из этих элементов также закреплены на конституционном уровне. К примеру, ч. 3 ст. 50 Конституции РФ, ч. 11 ст. 19 Конституции Республики Сейшельские Острова предусматривают право каждого осужденного за преступление на пересмотр приговора вышестоящим судом. Конституция Султаната Оман в ст. 71 закрепляет, что приговоры выносятся и приводятся в исполнение от имени Его Величества Султана; отказ или затягивание исполнения приговоров со стороны государственных служащих считается уголовным преступлением, меру ответственности за которое определяет закон; в таких случаях сторона, выигравшая судебный процесс в соответствии с приговором, имеет право обратиться с иском непосредственно в суд.

Независимо от того, как сформулирована конституционная норма об обеспечении доступа к правосудию, право на него не существует само по себе. Ему корреспондирует *обязанность государства* обеспечить возможность его эффективной реализации. Каждый гражданин в случае нарушения его права должен иметь возможность *добиваться судебной защиты* его права.

Механизм обеспечения права на доступ к правосудию предусматривает наличие множества различных гарантий:

- процессуальных, например отсутствие ограничений на обращение с заявлением о преступлении, порядок рассмотрения и разрешения таких заявлений;
- организационно-технических, от самых широких, таких как создание государством судебной системы, в которой суды, особенно низового звена, территориально находятся

недалеко от заявителей, чтобы последние имели возможность не только обратиться в суд, но и принять участие в судебном разбирательстве, до частных, например установление различных способов обращения в суд или правоохранительные органы (лично, по почте, посредством направления электронного документа);

- материальных, включая отсутствие государственной пошлины за обращение в суд либо ее посильный для граждан размер, возможность отсрочки, рассрочки или освобождения от государственной пошлины, отсутствие платы за получение копий судебных решений и т.д., отнесение на счет федерального бюджета значительной части расходов, связанных с осуществлением судопроизводства (таких как заработной платы сотрудников правоохранительных органов, судов, денежного вознаграждения, выплачиваемого присяжным заседателям), недопустимость возложения оплаты труда переводчика на лицо, не владеющее языком судопроизводства или владеющее им в недостаточной степени, и др.

Указанные гарантии можно назвать универсальными для современного правосудия, применимыми для всех видов судопроизводства.

Однако если в гражданском, административном, конституционном судопроизводстве граждане и другие заявители обращаются в суд непосредственно, напрямую, то в уголовно-процессуальном (а равно в административно-деликтном) процессе существует развернутое и часто длительное досудебное производство.

Существенной особенностью этого досудебного производства — этапом, предваряющим передачу правового спора в суд, — является необходимость *принятия уполномоченными государственными органами решений, определяющих дальнейшее движение производства по делу*, в первую очередь итоговых для

⁴ Комитет по правам человека ООН исходит из того, что право доступа к суду в соответствии с п. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах касается доступа к процедурам первой инстанции и не затрагивает вопроса о праве обжалования.

⁵ См.: Вилкова Т. Ю. Доступ к правосудию в уголовном судопроизводстве: правовые позиции Европейского Суда по правам человека // Lex russica. 2019. № 12 (157). С. 56—67.

досудебных стадий: постановления о возбуждении уголовного дела и решения прокурора об утверждении обвинительного заключения, обвинительного акта, обвинительного постановления и направлении дела в суд. Отсутствие такого решения (вынесение постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении, приостановлении уголовного дела, возвращение прокурором дела для производства дополнительного расследования и т.п.) влечет отказ потерпевшему в доступе к правосудию, так как он лишен права прямого обращения в суд, мнимая деятельность органов предварительного расследования и прокурора.

Незначительным исключением являются лишь дела частного обвинения, для которых волеизъявление потерпевшего, объективированное в подаче мирового судье заявления в соответствии с ч. 1 ст. 318 УПК РФ, влечет начало уголовно-процессуальной деятельности и рассмотрение дела судом. При этом возбуждение дела не носит разрешительного характера со стороны государства, а зависит исключительно от действий самого лица, которому преступлением причинен вред.

Между тем Конституция РФ в ст. 52 гарантирует потерпевшим от преступлений охрану их прав законом, обеспечение доступа к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Отличительными особенностями российской конституционной нормы в отличие от большинства зарубежных государств являются:

- во-первых, указание потерпевшего от преступления как лица, которому обеспечивается доступ к правосудию, чем подчеркивается особое значение охраны и реализации этого права в уголовном судопроизводстве;
- во-вторых, прямое возложение обязанности по обеспечению доступа к правосудию на государство.

Необходимо отметить, что данное право обеспечивается и иным лицам, включая обвиняемого, а также гарантируется заинтересован-

ным субъектам и в других видах судопроизводства, что находит отражение в ст. 46, ч. 3 ст. 50 Конституции РФ и в отраслевом законодательстве.

Конституционное требование об обеспечении государством потерпевшему доступа к правосудию предполагает наличие особого уголовно-процессуального механизма, позволяющего эффективно защитить интересы потерпевшего посредством возбуждения уголовного дела, производства его расследования и передачи в суд.

Указанная деятельность осуществляется при активном участии потерпевшего. Более того, в последние годы в УПК РФ был внесен ряд изменений и дополнений, призванных создать дополнительные гарантии охраны прав потерпевшего⁶. Важной новацией стало указание в законе максимально раннего момента вынесения постановления о придании лицу, которому преступлением причинен вред, соответствующего процессуального статуса (незамедлительно с момента возбуждения уголовного дела), что имеет особое значение с точки зрения обеспечения потерпевшему доступа к правосудию, так как лишь после вынесения соответствующего постановления лицо приобретает весь комплекс процессуальных прав и получает возможность влиять на ход уголовного судопроизводства посредством заявления ходатайств, представления доказательств, принесения жалоб и др.

Однако реализация потерпевшим предоставленных ему прав для отстаивания своей позиции не освобождает государство от обязанности обеспечить ему доступ к правосудию. На это обращает внимание и Пленум Верховного Суда РФ: «Обязанностью государства является не только предотвращение и пресечение в установленном законом порядке посягательств, способных причинить вред и нравственные страдания личности, но и обеспечение потерпевшему от преступления возможности отстаивать свои

⁶ Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6997.

права и законные интересы любыми не запрещенными законом способами»⁷.

Поскольку доступ к правосудию на начальном этапе уголовного судопроизводства решающим образом обеспечивается посредством деятельности государственных органов и должностных лиц, особое внимание должно быть обращено на меры, способные обеспечить законный, обоснованный и эффективный характер этой деятельности.

Концепция построения досудебного производства по уголовным делам, обеспечивающего доступ к правосудию, должна включать целый ряд взаимосвязанных направлений. Среди них — отказ от стадии возбуждения уголовного дела в ее традиционном для России виде и ведение отсчета предварительного расследования с момента регистрации сообщения о преступлении⁸; возвращение прокурору полномочия по самостоятельному возбуждению уголовного дела⁹; трансформация предварительного производства по западноевропейскому образцу, а именно производство досудебной познавательной деятельности (расследования) под ру-

ководством прокурора, выдвижение прокурором обвинения по результатам расследования; некоторое расширение судебного контроля в досудебном производстве (для рассмотрения ходатайств участников, не наделенных властными полномочиями, в удовлетворении которых отказано органами предварительного расследования)¹⁰; разработка эффективных упрощенных и ускоренных процедур в предварительном производстве; дополнение оснований прекращения уголовного дела, уголовного преследования нецелесообразностью уголовного преследования¹¹.

Одним из важных самостоятельных направлений повышения эффективной деятельности государства в досудебном производстве с тем, чтобы потерпевшему был обеспечен доступ к правосудию, должно стать внедрение цифровых технологий в уголовный процесс, включая:

— цифровое взаимодействие государственных органов и населения через единую защищенную цифровую онлайн-платформу, что позволит добиться более высокого качества уголовного судопроизводства¹²;

⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 июня 2010 г. № 17 (ред. от 16.05.2017) «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 9.

⁸ См., например: Доктринальная модель уголовно-процессуального доказательственного права Российской Федерации и комментарии к ней / А. С. Александров [и др.]. М. : Юрлитинформ, 2015. 299 с. ; Малышева О. А. Досудебное производство в российском уголовном процессе: проблемы реализации и правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 12.

⁹ См., например: Бозров В. М., Ергашев Е. Р., Кобзарев Ф. М. Возбуждение и расследование уголовных дел прокурором: шаг вперед или два шага назад // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 3 (65). С. 89—95 ; Таболина К. А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 13.

¹⁰ Сушина Т. Е. Судебный контроль как элемент обеспечения доступа к правосудию в уголовном судопроизводстве в условиях развития цифровых технологий // Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции. XVI Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции : в 3 ч. М. : РГ-Пресс, 2019. Ч. 3. С. 254—261.

¹¹ Абшилава Г. В. Проявление принципа целесообразности в уголовно-процессуальном институте, предусмотренном главой 40.1 УПК РФ // Общество и право. 2011. № 3 (35). С. 243—248 ; Панкратов Д. Е. Начальные стадии уголовного судопроизводства зарубежных стран и российский уголовный процесс // Вестник Томского государственного университета. 2008. № 317. С. 144—146.

¹² Масленникова Л. Н. Электронная система взаимодействия государства с населением как фактор обеспечения доступа к правосудию в уголовном судопроизводстве // Следственный комитет Российской Федерации: второе десятилетие на службе Отечеству (Москва, 7 февраля 2019 г.) / под общ. ред. А. М. Багмета. М. : Московская академия СК РФ, 2019. С. 227—231.

- возможность подачи заявлений и сообщений о преступлении через специальный онлайн-сервис, интегрированный в указанную цифровую платформу¹³;
 - автоматическую регистрацию таких сообщений и определение направления их движения с использованием возможностей искусственного интеллекта¹⁴;
 - замену традиционного уголовного дела на электронное¹⁵;
 - использование в уголовном процессе недоступных при классическом подходе средств анализа материалов, зарекомендовавших себя в других отраслях промышленности (применение семантических нейронных сетей, компьютерного зрения, кластеризации данных и др.)¹⁶;
 - использование цифровых технологий при производстве следственных и иных процессуальных действий (в том числе видео-конференц-связи¹⁷, программ распознавания речи участников процессуального действия¹⁸).
- При этом, как справедливо отмечает Л. А. Воскобитова, внедрение цифровых технологий должно происходить продуманно и не в ущерб традиционным ценностям и принципам уголовного судопроизводства¹⁹.
- Реализация совокупности указанных мер позволит создать новые, дополнительные возможности для эффективного выполнения конституционной обязанности государства по обеспечению потерпевшему доступа к правосудию.

¹³ См.: Масленникова Л. Н., Собенин А. А. Регистрация сообщения о преступлении и начало расследования в новой цифровой реальности // *Российский следователь*. 2019. № 6. С. 12—17; Собенин А. А. Актуальные вопросы регистрации заявлений и сообщений о преступлениях в условиях развития цифровых технологий // *Вестник Воронежского государственного университета*. 2019. № 4 (39). С. 266—273.

¹⁴ Sushina T., Sobenin A. Artificial Intelligence in the Criminal Justice System: Leading Trends and Possibilities // *Proceedings of the 6th International Conference on Social, economic, and academic leadership (ICSEAL-6-2019)*. P. : Atlantis Press, 2020. DOI: <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200526.062>.

¹⁵ Вилкова Т. Ю., Масленникова Л. Н. Законность и унификация в уголовном судопроизводстве: от бланков процессуальных документов — к электронному уголовному делу // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2019. Вып. 46. С. 728—751. DOI: 10.17072/1995-4190-2019-46-728—751.

¹⁶ Tabolina K., Tabolin V. Prosecutor's Supervision in Criminal Proceedings in the Context of the Leading Development of Digital Relations // *Proceedings of the 6th International Conference on Social, economic, and academic leadership (ICSEAL-6-2019)*. P. : Atlantis Press, 2020. DOI: <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200526.055>.

¹⁷ Антонович Е. К. Использование цифровых технологий при допросе свидетелей на досудебных стадиях уголовного судопроизводства (сравнительно-правовой анализ законодательства Российской Федерации и законодательства некоторых иностранных государств) // *Актуальные проблемы российского права*. 2019. № 6. С. 125—136; Она же. К вопросу о законодательном регулировании дистанционного допроса и депонирования показаний свидетелей по уголовным делам в досудебном производстве // *Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции. XVI Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции* : в 3 ч. М. : РФ-Пресс, 2019. Ч. 3. С. 105—120; Вилкова Т. Ю. Реализация принципа языка уголовного судопроизводства на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования в условиях развития цифровых технологий // *Вопросы российского и международного права*. 2019. Т. 9. № 3А. С. 277—284.

¹⁸ Шереметьев И. И. Использование цифровых технологий при рассмотрении уголовных дел в суде: реальность и перспективы // *Lex russica*. 2019. № 5 (150). С. 117—131.

¹⁹ Воскобитова Л. А. Уголовное судопроизводство и цифровые технологии: проблемы совместимости // *Lex russica*. 2019. № 5 (150). С. 91—104.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абшилава Г. В.* Проявление принципа целесообразности в уголовно-процессуальном институте, предусмотренном главой 40.1 УПК РФ // *Общество и право*. — 2011. — № 3 (35). — С. 243—248.
2. *Антонович Е. К.* Использование цифровых технологий при допросе свидетелей на досудебных стадиях уголовного судопроизводства (сравнительно-правовой анализ законодательства Российской Федерации и законодательства некоторых иностранных государств) // *Актуальные проблемы российского права*. — 2019. — № 6. — С. 125—136.
3. *Антонович Е. К.* К вопросу о законодательном регулировании дистанционного допроса и депонирования показаний свидетелей по уголовным делам в досудебном производстве // *Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции : XVI Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции : в 3 ч.* — М. : РГ-Пресс, 2019. — Ч. 3. — С. 105—120.
4. *Бозров В. М., Ергашев Е. Р., Кобзарев Ф. М.* Возбуждение и расследование уголовных дел прокурором: шаг вперед или два шага назад // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. — 2018. — № 3 (65). — С. 89—95.
5. *Вилкова Т. Ю.* Закрепление права на доступ к правосудию в конституциях государств — членов Организации Объединенных Наций. Свидетельство о регистрации базы данных RU 2020620648, 08.04.2020.
6. *Вилкова Т. Ю.* Доступ к правосудию в уголовном судопроизводстве: правовые позиции Европейского Суда по правам человека // *Lex russica*. — 2019. — № 12 (157). — С. 56—67.
7. *Вилкова Т. Ю.* Реализация принципа языка уголовного судопроизводства на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования в условиях развития цифровых технологий // *Вопросы российского и международного права*. — 2019. — Т. 9. — № 3А. — С. 277—284.
8. *Вилкова Т. Ю., Масленникова Л. Н.* Законность и унификация в уголовном судопроизводстве: от бланков процессуальных документов — к электронному уголовному делу // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. — 2019. — Вып. 46. — С. 728—751. — DOI: 10.17072/1995-4190-2019-46-728—751.
9. *Воскобитова Л. А.* Уголовное судопроизводство и цифровые технологии: проблемы совместимости // *Lex russica*. — 2019. — № 5 (150). — С. 91—104.
10. Доктринальная модель уголовно-процессуального доказательственного права Российской Федерации и комментарии к ней / А. С. Александров [и др.]. — М. : Юрлитинформ, 2015. — 299 с.
11. *Малышева О. А.* Досудебное производство в российском уголовном процессе: проблемы реализации и правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2013. — 50 с.
12. *Масленникова Л. Н.* Электронная система взаимодействия государства с населением как фактор обеспечения доступа к правосудию в уголовном судопроизводстве // *Следственный комитет Российской Федерации: второе десятилетие на службе Отечеству (Москва, 7 февраля 2019 г.) / под общ. ред. А. М. Багмета*. — М. : Московская академия СК РФ, 2019. — С. 227—231.
13. *Масленникова Л. Н., Собенин А. А.* Регистрация сообщения о преступлении и начало расследования в новой цифровой реальности // *Российский следователь*. — 2019. — № 6. — С. 12—17.
14. *Панкратов Д. Е.* Начальные стадии уголовного судопроизводства зарубежных стран и российский уголовный процесс // *Вестник Томского государственного университета*. — 2008. — № 317. — С. 144—146.
15. *Собенин А. А.* Актуальные вопросы регистрации заявлений и сообщений о преступлениях в условиях развития цифровых технологий // *Вестник Воронежского государственного университета*. — 2019. — № 4 (39). — С. 266—273.
16. *Сушина Т. Е.* Судебный контроль как элемент обеспечения доступа к правосудию в уголовном судопроизводстве в условиях развития цифровых технологий // *Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции : XVI Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции : в 3 ч.* — М. : РГ-Пресс, 2019. — Ч. 3. — С. 254—261.

17. Таболина К. А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2016. — 39 с.
18. Шереметьев И. И. Использование цифровых технологий при рассмотрении уголовных дел в суде: реальность и перспективы // Lex russica. — 2019. — № 5 (150). — С. 117—131.
19. Sushina T., Sobenin A. Artificial Intelligence in the Criminal Justice System: Leading Trends and Possibilities // Proceedings of the 6th International Conference on Social, economic, and academic leadership (ICSEAL-6-2019). — P. : Atlantis Press, 2020. — DOI: <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200526.062>.
20. Tabolina K., Tabolin V. Prosecutors Supervision in Criminal Proceedings in the Context of the Leading Development of Digital Relations // Proceedings of the 6th International Conference on Social, economic, and academic leadership (ICSEAL-6-2019). — P. : Atlantis Press, 2020. — DOI: <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200526.055>.

Материал поступил в редакцию 28 мая 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Abshilava G. V. Proyavlenie principa celesoobraznosti v ugovolno-processualnom institute, predusmotrennom glavoy 40.1 UPK RF // Obshchestvo i pravo. — 2011. — № 3 (35). — S. 243—248.
2. Antonovich E. K. Ispolzovanie cifrovyyh tekhnologiy pri doprose svidetelej na dosudebnykh stadiyakh ugovolnogo sudoproizvodstva (sravnitel'no-pravovoy analiz zakonodatelstva Rossijskoj Federacii i zakonodatelstva nekotorykh inostrannykh gosudarstv) // Aktualnye problemy rossijskogo prava. — 2019. — № 6. — S. 125—136.
3. Antonovich E. K. K voprosu o zakonodatel'nom regulirovanii distancionnogo doprosa i deponirovaniya pokazaniy svidetelej po ugovol'nym delam v dosudebnom proizvodstve // Rossijskaya pravovaya sistema v usloviyakh chetvertoj promyshlennoj revolyucii : XVI Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferenciya (Kutafinskie chteniya) : materialy konferencii : v 3 ch. — M. : RG-Press, 2019. — Ch. 3. — S. 105—120.
4. Bozrov V. M., Ergashev E. R., Kobzarev F. M. Vozbuzhdenie i rassledovanie ugovolnykh del prokurorom: shag vpered ili dva shaga nazad // Vestnik Akademii Generalnoj prokuratury Rossijskoj Federacii. — 2018. — № 3 (65). — S. 89—95.
5. Vilkova T. Yu. Zakreplenie prava na dostup k pravosudiyu v konstituciyyakh gosudarstv — chlenov Organizacii Ob"edinennykh Nacij. Svidetel'stvo o registracii bazy dannykh RU 2020620648, 08.04.2020.
6. Vilkova T. Yu. Dostup k pravosudiyu v ugovol'nom sudoproizvodstve: pravovye pozicii Evropejskogo Suda po pravam cheloveka // Lex russica. — 2019. — № 12 (157). — S. 56—67.
7. Vilkova T. Yu. Realizaciya principa yazyka ugovol'nogo sudoproizvodstva na stadiyakh vozbuzhdeniya ugovol'nogo dela i predvaritel'nogo rassledovaniya v usloviyakh razvitiya cifrovyyh tekhnologiy // Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava. — 2019. — T. 9. — № 3A. — S. 277—284.
8. Vilkova T. Yu., Maslennikova L. N. Zakonnost i unifikaciya v ugovol'nom sudoproizvodstve: ot blankov processualnykh dokumentov — k elektronnomu ugovol'nomu delu // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. — 2019. — Vyp. 46. — S. 728—751. — DOI: [10.17072/1995-4190-2019-46-728-751](https://doi.org/10.17072/1995-4190-2019-46-728-751).
9. Voskobitova L. A. Ugolovnoe sudoproizvodstvo i cifrovyye tekhnologii: problemy sovmestimosti // Lex russica. — 2019. — № 5 (150). — S. 91—104.
10. Doktrinal'naya model ugovolno-processual'nogo dokazatel'stvennogo prava Rossijskoj Federacii i kommentarii k nej / A. S. Aleksandrov [i dr.]. — M. : Yurlitinform, 2015. — 299 s.
11. Malysheva O. A. Dosudebnoe proizvodstvo v rossijskom ugovol'nom processe: problemy realizacii i pravovogo regulirovaniya : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2013. — 50 s.
12. Maslennikova L. N. Elektronnaya sistema vzaimodejstviya gosudarstva s naseleniem kak faktor obespecheniya dostupa k pravosudiyu v ugovol'nom sudoproizvodstve // Sledstvennyj komitet Rossijskoj Federacii: vtoroje

- desyatiletie na sluzhbe Otechestvu (Moskva, 7 fevralya 2019 g.) / pod obshch. red. A. M. Bagmeta. — M. : Moskovskaya akademiya SK RF, 2019. — S. 227—231.
13. Maslennikova L. N., Sobenin A. A. Registraciya soobshcheniya o prestuplenii i nachalo rassledovaniya v novoj cifrovoj realnosti // Rossijskij sledovatel. — 2019. — № 6. — S. 12—17.
 14. Pankratov D. E. Nachalnye stadii ugolovnogogo sudoproizvodstva zarubezhnyh stran i rossijskij ugolovnyj process // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2008. — № 317. — S. 144—146.
 15. Sobenin A. A. Aktualnye voprosy registracii zayavlenij i soobshchenij o prestupleniyah v usloviyah razvitiya cifrovых tekhnologij // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2019. — № 4 (39). — S. 266—273.
 16. Sushina T. E. Sudebnyj kontrol kak element obespecheniya dostupa k pravosudiyu v ugolovnom sudoproizvodstve v usloviyah razvitiya cifrovых tekhnologij // Rossijskaya pravovaya sistema v usloviyah chetvertoj promyshlennoj revolyucii : XVI Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferenciya (Kutafinskie chteniya) : materialy konferencii : v 3 ch. — M. : RG-Press, 2019. — Ch. 3. — S. 254—261.
 17. Tabolina K. A. Nadzor prokurora za vozbuzhdeniem i rassledovaniem ugolovnyh del : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2016. — 39 s.
 18. Sheremetev I. I. Ispolzovanie cifrovых tekhnologij pri rassmotrenii ugolovnyh del v sude: realnost i perspektivy // Lex russica. — 2019. — № 5 (150). — S. 117—131.
 19. Sushina T., Sobenin A. Artificial Intelligence in the Criminal Justice System: Leading Trends and Possibilities // Proceedings of the 6th International Conference on Social, economic, and academic leadership (ICSEAL-6-2019). — P. : Atlantis Press, 2020. — DOI: <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200526.062>.
 20. Tabolina K., Tabolin V. Prosecutors Supervision in Criminal Proceedings in the Context of the Leading Development of Digital Relations // Proceedings of the 6th International Conference on Social, economic, and academic leadership (ICSEAL-6-2019). — P. : Atlantis Press, 2020. — DOI: <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200526.055>.

КРИМИНАЛИСТИКА И КРИМИНОЛОГИЯ. СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.164-173

О. Г. Дьяконова*

Нормативная регламентация ответственности эксперта в судопроизводстве стран — участниц ЕАЭС

Аннотация. Судебный эксперт как участник судопроизводства осуществляет важную деятельность по оказанию помощи в доказывании лицам, ведущим процесс, а также лицам, имеющим юридическую заинтересованность в исходе дела. В целях осуществления экспертом его функции на него возложен ряд обязанностей, надлежащее выполнение которых, по мнению законодателя, способствует качественному, полному и объективному проведению экспертного исследования и даче заключения. Ответственность эксперта установлена различными кодифицированными нормативными правовыми актами стран — участниц Евразийского экономического союза. Предусматривается несколько видов ответственности в зависимости от тяжести последствий невыполнения или ненадлежащего выполнения экспертом своих обязанностей: уголовная, административная, процессуальная. Тем не менее нормативное закрепление ответственности эксперта на сегодняшний день не позволяет говорить о логичности и об обоснованности установленных видов ответственности. Анализируя указанные виды ответственности эксперта, можно сделать вывод о несоразмерности в некоторых случаях применения тех или иных негативных последствий по отношению к эксперту, об отсутствии унифицированного подхода в разных видах судопроизводства к определению вида ответственности эксперта.

Ключевые слова: судебный эксперт; ответственность; заведомо ложное заключение; неявка эксперта; разглашение данных предварительного расследования; уголовная ответственность; процессуальная ответственность; административная ответственность; Уголовный кодекс.

Для цитирования: Дьяконова О. Г. Нормативная регламентация ответственности эксперта в судопроизводстве стран — участниц ЕАЭС // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 164—173. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.164-173.

© Дьяконова О. Г., 2020

* Дьяконова Оксана Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры судебных экспертиз Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), SPIN-код РИНЦ: 4377-8513

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
oxana_diakonova@mail.ru

Normative Regulation of Expert Liability in Legal Proceedings of the EAEU Member States

Oksana G. Dyakonova, Cand. Sci. (Law), Docent, Associate Professor, Department of Forensic Expertise, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), RSCI SPIN: 4377-8513
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
oxana_diakonova@mail.ru

Abstract. A forensic expert, as a participant in legal proceedings, carries out important activities to assist in proving the persons conducting the proceedings, as well as to persons who have a legal interest in the outcome of the case. In order to carry out his functions, he is entrusted with a number of duties, the proper fulfillment of which, in the opinion of the legislator, contributes to the high-quality, complete and objective conduct of an expert study and giving an opinion. The expert's responsibility is established by various codified normative legal acts of the member countries of the Eurasian Economic Union. Several types of liability are envisaged depending on the severity of the consequences of failure or improper performance by an expert of his duties: criminal, administrative, procedural. Nevertheless, the normative consolidation of the expert's responsibility today does not allow us to speak about the logic and the validity of the established types of responsibility. Analyzing the specified types of expert's liability, it can be concluded that in some cases the use of certain negative consequences in relation to the expert is disproportionate, there is a lack of a unified approach in different types of legal proceedings to determining the type of expert's liability.

Keywords: forensic expert; responsibility; deliberately false conclusion; failure of an expert to appear; disclosure of preliminary investigation data; criminal liability; procedural responsibility; administrative responsibility; Criminal Code.

Cite as: Dyakonova OG. Normativnaya reglamentatsiya otvetstvennosti eksperta v sudoproizvodstve stran — uchastnits eaes [Normative Regulation of Expert Liability in Legal Proceedings of the EAEU Member States]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(8):164-173. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.164-173. (In Russ., abstract in Eng.).

Ответственность судебного эксперта как участника различных видов судопроизводства выражается в наступлении для него негативных последствий в случае, если он не выполнил должным образом либо отказался от выполнения своих обязанностей в процессе либо совершил административное правонарушение или преступление, предусмотренное Уголовным кодексом РФ. Регламентация таких последствий в России осуществляется как УК РФ¹, КоАП РФ², так и российскими процессуальными кодексами³. Выделяется несколько видов ответственности, к которой эксперт может быть привлечен.

1. Уголовная ответственность в отношении эксперта российским законодательством установлена за дачу заведомо ложного заключения или показаний (ст. 307 УК РФ), а также за разглашение данных предварительного расследования (ст. 310 УК РФ).

Что касается последнего, не совсем понятно, почему законодатели всех стран — участниц ЕАЭС, за исключением Беларуси (ст. 407 УК РБ), ограничились только досудебным производством при установлении *уголовной ответственности эксперта за разглашение данных досудебного производства* (предварительного расследования). В УК КР не предусмотрена

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 октября 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921 ; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Фе-

уголовная ответственность эксперта за данное деяние, хотя ученые вносили подобные предложения⁴, но она установлена в ч. 1 ст. 165 Кодекса КР о проступках.

Следует отметить, что законодатель хотя и без учета комплексного подхода к внесению изменений и дополнений в законодательство, но все же пытается устранять недостатки. Так, недавно был принят закон о внесении изменений в ст. 307 УК РФ, устанавливающий ответственность эксперта за дачу заведомо ложного заключения не только на этапе предварительного расследования, но в «ходе досудебного производства»⁵. Действительно, с учетом положений ч. 1 ст. 144 УПК РФ эксперт может проводить исследование и давать заключение еще до возбуждения уголовного дела. Но возникает вопрос, является ли деятельность по проверке сообщения о преступлении частью предварительного расследования или находится за ее пределами. Если учитывать положения ч. 2 УПК РФ, то указанная деятельность входит в досудебное производство по делу, наряду с предварительным расследованием.

В части 5 ст. 164 УПК РФ имеется положение, способное ввести в заблуждение правоприменителя установлением возможности привлече-

ния эксперта к ответственности по ст. 308 УК РФ. Е. А. Зайцева справедливо отмечает необходимость изменения редакции ч. 5 ст. 164 УПК РФ, разделив ответственность эксперта и других участников процесса⁶.

За дачу заведомо ложного заключения предусмотрена уголовная ответственность эксперта ст. 338 УК РА⁷, ст. 401 УК РБ⁸, ст. 420 УК РК⁹, УК КР¹⁰. Следует отметить, что ответственность за дачу экспертом заведомо ложных показаний установлена только в российском и кыргызском уголовном законодательстве. В примечаниях к соответствующим статьям уголовных кодексов России, Армении и Кыргызской Республики эксперт освобождается от уголовной ответственности, если он добровольно до вынесения приговора суда или решения суда заявит о ложности данных им показаний или заключения. Данное положение можно оценить положительно, поскольку своевременное сообщение о недопустимых доказательствах способно предотвратить вынесение судом незаконного и необоснованного решения.

Однако в УК РФ нет четкого указания на виды судопроизводств, в которых указанные противоправные действия эксперта влекут наступление уголовной ответственности. На это обращает

дерации : Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012 ; Гражданский процессуальный кодекс РФ : Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532 ; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁴ Раимжанова Н. А. Нормативная регламентация использования специальных знаний в уголовно-процессуальном законодательстве Кыргызской Республики и Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015. С. 91.

⁵ О внесении изменений в статью 307 Уголовного кодекса Российской Федерации : Федеральный закон № 410-ФЗ от 02.12.2019 // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912020030?index=1&rangeSize=1> (дата обращения: 05.12.2019).

⁶ Зайцева Е. А. Концепция развития института судебной экспертизы в условиях состязательного уголовного судопроизводства : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 256.

⁷ Уголовный кодекс Республики Армения от 29.04.2003 № ЗР-528 // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7472 (дата обращения: 05.12.2019) (УК РА).

⁸ Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-З // URL: http://pravo.by/document/?gu_id=3871&p0=hk9900275 (дата обращения: 05.12.2019) (УК РБ).

⁹ Уголовный кодекс Республики Казахстан от 03.07.2014 № 226-V // URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31575252 (дата обращения: 05.12.2019) (УК РК).

¹⁰ Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 02.02.2017 № 19 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111527> (дата обращения: 05.12.2019) (УК КР).

внимание и Е. А. Зайцева¹¹. Полагаем, что ответственность должна быть определена четко в УК РФ, без какой бы то ни было вариативности, поскольку он является единственным актом, устанавливающим ответственность за преступления. Поэтому в диспозиции ст. 307 УК РФ следует подчеркнуть, что ответственность наступает за «заведомо ложные показания свидетеля, потерпевшего либо заключение или показания эксперта, показания специалиста, а равно заведомо неправильный перевод» при осуществлении уголовного, гражданского, арбитражного и административного судопроизводства, а также производства по делам об административных правонарушениях.

Несмотря на то что в термин «судопроизводство» входит и осуществление деятельности Конституционным Судом РФ в рамках его компетенции, распространение ответственности данного вида видится нецелесообразным. К тому же в ч. 2 ст. 63 Закона о Конституционном Суде РФ (ФКЗ о КС РФ)¹² не конкретизируется вид ответственности; несмотря на то, что эксперт предупреждается об ответственности, ученые это положение считают дискуссионным¹³. Данное обстоятельство нуждается в тщательном изучении, но можно предположить необходимость установления в ФКЗ о КС РФ процессуальной ответственности в виде штрафа эксперта за совершение им незаконных действий при осуществлении конституционного судопроизводства.

Следует обратить внимание на санкции, установленные в отношении эксперта в ст. 307 УК РФ. Несмотря на их разнообразие, представляется очевидной необходимость разграничения ответственности по субъектам совершения

преступления, поскольку вряд ли можно считать целесообразным назначение эксперту наказания, например, в виде обязательных или исправительных работ. Напротив, следует установить в отношении эксперта и специалиста наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 47 УК РФ). Отметим, что в уголовных кодексах Беларуси, Казахстана, Кыргызстана предусмотрено наказание в виде лишения свободы на определенный срок за дачу экспертом заведомо ложного заключения.

Остро встает вопрос о реализации требования всех российских процессуальных кодексов о предупреждении эксперта об уголовной ответственности каждый раз при вступлении в процесс и при участии в процессуальных действиях. Отсутствие подписи эксперта об указанном предупреждении делает процессуальное действие формально незаконным. В казахстанском процессуальном законодательстве, например, установлено, что эксперт, являющийся сотрудником органов судебной экспертизы, считается по роду своей деятельности ознакомленным с его правами и обязанностями и предупрежденным об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения. Полагаем, данное положение заслуживает внимания законодательных других стран — участниц ЕАЭС.

Однако существует иное весьма показательное мнение, подчеркивающее необходимость адвоката использовать невыполнение этой формальной составляющей¹⁴. Действительно, когда нет основательной возможности дискредитировать заключение эксперта как доказательство, можно просто указать на несоблюдение формы. Другие способы поставить

¹¹ Зайцева Е. А. Судебная правовая экспертиза: de jure и de facto // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 3. С. 29.

¹² О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹³ Нарутто С. В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации : научно-практическое пособие. М. : Норма, Инфра-М, 2011. 352 с. ; Басангов Д. А. Значение экспертных заключений в конституционном судопроизводстве // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 148.

¹⁴ Ведищев Н. П. Экспертные ошибки процессуального характера по уголовным делам // Уголовный процесс. 2013. № 3. С. 18—27. URL: <https://www.ugpr.ru/article/30-ekspertnye-oshibki-protsessualnogo-haraktera-po-ugolovnym-delam> (дата обращения: 05.12.2019).

под сомнение заключение эксперта не всегда принимаются в расчет, поскольку доставляют много сложностей, например в связи с оценкой заключения эксперта на предмет обоснованности, правильности примененной методики и пр., тогда как несоблюдение формы при отсутствии предупреждения об ответственности выглядит очевидным, хотя и не оказывающим влияния на содержание.

Тем не менее большинство авторов подчеркивают формализм и даже «вредность» такого «предупреждения»¹⁵. Несмотря на то что предложение о приведении эксперта к разовой присяге высказывалось еще в 60-х гг. прошлого века¹⁶, а также Е. Р. Россинской¹⁷, Е. А. Зайцевой¹⁸, Л. В. Лазаревой¹⁹, никакой реакции законодателя не последовало, и сейчас оно снова актуально. Полагаем, что для выпускника учебного заведения при получении диплома о высшем экспертном образовании или квалификационного свидетельства на право производства судебных экспертиз присяга является торжественным моментом при завершении их обучения и получении экспертной специальности. Но не всегда этот выпускник трудоустраивается по экспертной специальности. Поэтому принесение присяги в момент завершения обучения может являться частью регламента вручения документа об образовании и носить ритуальный, но не обязывающий характер. Однако при вступлении эксперта в должность предусматривается, что он будет ежедневно выполнять свои обязанности по производству экспертиз, поэтому оправданно приведение его к разовой присяге, содержащей положения об осведомленности эксперта о разных видах его ответственности, при вступлении в должность. Такой подход призван исключить формальный характер *постоянного напоминания*

об ответственности эксперта при назначении экспертизы.

Возникает вопрос, следует ли приводить эксперта к присяге каждый раз при переходе его на работу из одной экспертной организации в другую. Полагаем, *если эксперт выступает сотрудником экспертной организации*, вне зависимости от ее организационной формы, руководитель экспертной организации *обязан предупредить эксперта об ответственности за дачу заведомо ложного заключения один раз при вступлении в должность.* При переходе эксперта из одной экспертной организации в другую не требуется повторное произнесение присяги. Приведенное положение можно распространить и на частных экспертов, для которых судебно-экспертная деятельность является основной или одной из основных, например наряду с преподавательской.

В отношении *лиц, не занимающих должность эксперта, осуществляющих производство экспертного исследования ad hoc*, полагаем, это *предупреждение должно быть изложено лицом (органом), ведущим процесс, в определении/постановлении или лицом, участвующим в деле, в письменном обращении к эксперту с приведением соответствующей цитаты ст. 307 УК РФ. Различие правового регулирования предупреждения эксперта об ответственности лежит именно в характере его деятельности*: в том случае, когда экспертная деятельность является для него основной, в постоянном напоминании об этом смысла нет, никакой профилактической нагрузки оно не несет.

За отказ или уклонение от дачи заключения или показаний в судебном заседании либо при досудебном производстве эксперт может

¹⁵ *Аверьянова Т. В.* Актуальные проблемы науки и практики судебной экспертизы: противоречия в законодательстве // Теоретические и прикладные аспекты использования специальных знаний в уголовном и гражданском судопроизводстве : научно-практическое пособие. Вып. 2. М. : РАП, 2013. С. 31.

¹⁶ Цит. по: *Зайцева Е. А.* Концепция развития института судебной экспертизы... С. 256.

¹⁷ *Россинская Е. Р.* Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе : монография. 4-е изд., доп. М. : Норма: Инфра-М, 2018. С. 87.

¹⁸ *Зайцева Е. А.* Концепция развития института судебной экспертизы... С. 256.

¹⁹ *Лазарева Л. В.* Концептуальные основы использования специальных знаний в российском уголовном судопроизводстве : дис. ... д-ра юрид. наук. Владимир, 2011. С. 152.

привлекаться к уголовной ответственности по ст. 346 УК КР. Подобная ответственность установлена и может применяться во всех видах судопроизводства, за исключением производства по делам об административных правонарушениях, в соответствии со ст. 402 УК РБ. В России не предусмотрена уголовная ответственность за данное деяние, что представляется оправданным. Но ученые рассматривают вопрос о целесообразности установления уголовной ответственности за это деяние. Например, Н. А. Раимжанова отмечает отсутствие такой необходимости с учетом «общественной опасности его отказа»²⁰. В случае, если экспертом выступает частное лицо, по мнению Н. А. Раимжановой, между ним и следователем «должен быть заключен договор, при неисполнении условий которого должна наступать материальная ответственность в соответствии с положениями ГК Кыргызской Республики, глава 20 которого регулирует вопросы ответственности за нарушение обязательств»²¹.

2. *Административная ответственность эксперта* устанавливается в связи с совершением им административного правонарушения при выполнении своих профессиональных обязанностей при участии в производстве по делу об административном правонарушении.

За дачу заведомо ложного заключения при производстве по делу об административном правонарушении или в исполнительном производстве по ст. 17.9 КоАП РФ эксперт может быть привлечен к административной ответственности. Однако в российском исполнительном производстве отсутствует такая форма использования специальных знаний, как привлечение эксперта. Вероятно, учитывая меньшую общественную опасность деяния, в сравнении с уголовным и гражданским судопроизводством, законо-

датель посчитал нужным установить именно административную ответственность эксперта. Хотя, как мы уже отметили, не совсем ясно, чем, собственно, отличается деятельность эксперта в производстве по делу об административном правонарушении от деятельности эксперта в любом другом судопроизводстве и действительно ли дача заведомо ложного заключения эксперта в гражданском или уголовном процессе характеризуется большей степенью общественной опасности, нежели в производстве по делу об административном правонарушении.

Отметим также, что административная ответственность в законодательстве установлена только за дачу заведомо ложного заключения эксперта.

Административная ответственность за дачу заведомо ложного заключения эксперта при рассмотрении дела об административном правонарушении и в ходе проведения экспертизы медицинской деятельности установлена также в ст. 659 КоАП РК²². В статье 24.4 КоАП РБ²³ установлена административная ответственность за заведомо ложное заключение эксперта по делу об административном правонарушении, а равно заведомо ложное заключение эксперта при осуществлении конституционного судопроизводства.

В части 3 ст. 197 ГПК РК установлена административная ответственность за проявление неуважения к суду, если эксперт не явился в судебное заседание по причинам, признанным судом неуважительными.

Весьма неоднозначно установлена административная ответственность эксперта по законодательству Кыргызской Республики. Статьей 168 Кодекса КР о проступках²⁴ предусмотрена административная ответственность за дачу заведомо ложного заключения эксперта или специалиста

²⁰ Раимжанова Н. А. Указ. соч. С. 89.

²¹ Раимжанова Н. А. Указ. соч. С. 89.

²² Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 05.07.2014 № 235-V // URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399#pos=5;-155 (дата обращения: 05.12.2019) (КоАП РК).

²³ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21.04.2003 № 194-3 // URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk0300194> (дата обращения: 05.12.2019) (КоАП РБ).

²⁴ Кодекс Кыргызской Республики о проступках от 1 февраля 2017 г. № 18 // URL: http://online.adviser.kg/Document/?doc_id=34166859 (дата обращения: 05.12.2019) (Кодекс КР о проступках).

в исполнительном производстве. Возникает вопрос, как данное положение соотносится с ч. 2 ст. 345 УК КР 2017 г., по которой эксперт может быть привлечен к уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения в исполнительном производстве. Отметим, что обе статьи предусматривают разные степени наказания за фактически одно и то же деяние. Следует признать, что существовавшее ранее подобное противоречие устранено в отношении разглашения данных досудебного расследования (ч. 1 ст. 165 Кодекса КР о проступках), на что уже выше обращали внимание.

Помимо административной ответственности за указанные виды правонарушений, в ст. 24.5 КоАП РБ установлена также ответственность за отказ либо уклонение эксперта от исполнения возложенных на него обязанностей по делу об административном правонарушении, в ст. 24.6 КоАП РБ — за уклонение без уважительных причин от явки в орган, ведущий административный или уголовный процесс, либо в орган дознания или предварительного следствия, либо к судебному исполнителю, в ст. 24.7 КоАП РБ — за несообщение суду по гражданским либо экономическим делам о перемене адреса во время производства по делу.

3. *Процессуальная ответственность эксперта*²⁵ установлена в российских процессуальных кодексах за ненадлежащее исполнение обязанностей, повлиявшее на своевременное и полное проведение экспертного исследования и представление заключения. Однако в отношении эксперта «процессуальная» ответственность несоразмерна и якобы оправдывается видами судопроизводства, что представляется недостаточно обоснованным.

В качестве меры процессуального принуждения в отношении эксперта может применяться привод в соответствии с положениями ст. 111 УПК РФ. Но в ч. 1 ст. 113 УПК РФ, определяющей субъектов, в отношении которых может быть применен привод, не указан эксперт. Установление такого последствия в виде такой меры

процессуального принуждения в отношении неявки эксперта является несправедливым. Полагаем, *следует ограничиться установлением процессуальной ответственности эксперта за неявку к лицу (органу), ведущему процесс.*

Часть 6 ст. 55 АПК РФ, абз. 4 ч. 1 ст. 85 ГПК РФ, ч. 12 ст. 49 КАС РФ предусматривают наложение судебного штрафа за невыполнение требования суда о представлении заключения эксперта в суд в срок, установленный в определении о назначении экспертизы, при отсутствии мотивированного сообщения эксперта или экспертной организации о невозможности своевременного проведения экспертизы либо о невозможности проведения экспертизы. Так, в случае такого невыполнения требования арбитражного суда судом на руководителя государственного судебно-экспертного учреждения или виновного в указанных нарушениях эксперта налагается судебный штраф в размере соответственно 5 000 и 2 500 руб. (ч. 6 ст. 55 АПК РФ). Подобное положение содержится в абз. 4 ч. 1 ст. 85 ГПК, но без четкого разделения ответственности должностного лица и эксперта (до 5 000 руб.). КАС РФ дополняет приведенное положение еще одним условием — «в случае невыполнения указанного требования ввиду отсутствия документа, подтверждающего предварительную оплату экспертизы», однако в соответствии с ч. 1 ст. 122 КАС РФ размер штрафа для виновного должностного лица увеличивается до 30 000 руб., в отношении гражданина — 5 000 руб. В КоАП РФ такая ответственность не установлена вообще.

В уголовном процессе в отношении эксперта действует общая норма, устанавливающая, что в случаях неисполнения участниками уголовного судопроизводства процессуальных обязанностей, предусмотренных УПК РФ, а также нарушения ими порядка в судебном заседании на них может быть наложено денежное взыскание в размере до 2 500 руб. (п. 3 ч. 2 ст. 111, ст. 117 УПК РФ). Непонятно, почему законодатель видоизменяет размер санкции «процессуальной» ответственности; подчеркиваем: от вида процесса

²⁵ Процессуальной ответственностью эксперта является обеспеченная государственным принуждением мера воздействия, установленная процессуальным законодательством, реализуемая в связи с неисполнением установленных процессуальным законом обязанностей.

не изменяется ни функция эксперта, ни его правовой статус. Следовательно, *процессуальная ответственность должна быть определена единообразно и за аналогичные деяния должна следовать одинаковая санкция вне зависимости от вида судопроизводства.*

Подобной коллизии в процессуальных кодексах стран — участниц ЕАЭС нет, возможно, потому что процессуальная ответственность предусмотрена только в некоторых из них. Так, в ч. 8 ст. 59 УПК КР²⁶ дисциплинарное взыскание может быть наложено на эксперта в случае его неявки без уважительных причин. В части 2 ст. 142 Адм.-пр. кодекса КР²⁷ установлена процессуальная ответственность в виде штрафа, если эксперт или специалист не явился в судебное заседание по причинам, признанным судом неуважительными. Подобные положения установлены и в ч. 2 ст. 170 ГПК КР²⁸, ч. 8 ст. 59 УПК КР. В статье 179 ХПК РБ²⁹ установлено право суда привлечь эксперта, заранее извещенного, но не явившегося в суд, рассматривающий экономические дела, и не заявившего до назначенной даты заседания об отложении разбирательства дела с обоснованием уважительной причины своей неявки, к ответственности, установленной законодательством (ст. 402 УК РБ). Аналогичное положение установлено и в ст. 98 ГПК РБ.

Взыскание издержек как разновидность процессуальной ответственности установлено в кодексах стран — участниц ЕАЭС. Так, в ст. 140 ГПК РБ³⁰ имеется положение, на основании которого суд может взыскать со свиде-

теля, эксперта, переводчика, специалиста или представителя в пользу стороны или в доход государства издержки, связанные с рассмотрением дела, возникшие по их вине. В отличие от указанного положения, в ст. 133.1 ХПК РБ предусмотрена только ответственность сторон в виде возложения на них судебных расходов в случае злоупотребления своими процессуальными правами и неисполнения своих процессуальных обязанностей. В соответствии с абз. 2 ч. 2 ст. 109 ГПК РК³¹ «суд вправе отнести все судебные расходы по делу на лицо, злоупотребляющее процессуальными правами или не выполняющее процессуальных обязанностей, в том числе в случае представления доказательств с нарушением установленного судом срока и установленного настоящим Кодексом порядка представления доказательств без уважительных причин, если это привело к затягиванию судебного процесса, воспрепятствованию рассмотрению дела и принятию законного и обоснованного судебного акта».

Учеными исследуются вопросы процессуальной ответственности и предпринимаются попытки совершенствовать ее применение. Так, М. Н. Чернова считает необходимым установить в ГПК РФ и АПК РФ ответственность эксперта в форме процессуального штрафа за нарушение права лиц, участвующих в деле, присутствовать при проведении экспертизы, «а также на него может быть возложена обязанность выплаты лицам, чьи права нарушены, компенсации расходов на проезд к месту проведения экспертизы, а также денежной компенсации в связи с

²⁶ Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 30 июня 1999 г. № 62 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111530>. (дата обращения: 05.12.2019) (УПК КР).

²⁷ Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 г. № 13 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.12.2019) (Адм.-пр. кодекс КР).

²⁸ Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 г. № 14 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111521?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.12.2019) (ГПК КР).

²⁹ Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь от 15 декабря 1998 г. № 219-3 // URL: http://etalonline.by/?type=text®num=НК9800219#load_text_none_3_1 (дата обращения: 05.12.2019) (ХПК РБ).

³⁰ Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь от 11 января 1999 г. № 238-3 // URL: http://etalonline.by/?type=text®num=НК9900238#load_text_none_1_2 (дата обращения: 05.12.2019) (ГПК РБ).

³¹ Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 377-V // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34329053 (дата обращения: 05.12.2019) (ГПК РК).

потерей времени»³². Развивая свою мысль, она предлагает в определении суда «специально указывать, что обязанность по обеспечению данного права возлагается на эксперта (экспертную организацию, руководителя ГСЭУ), а также все контактные данные лиц, желающих присутствовать при производстве экспертизы — для оперативной связи с ними»³³. Не совсем ясно, обязан ли руководитель экспертной организации или лично эксперт уведомлять о производстве экспертного исследования этих лиц, либо все-таки это должно сделать лицо (орган), назначившее экспертизу. Кроме того, нет ответа на вопрос, как поступать в случаях, когда эти субъекты, об обеспечении прав которых высказывается М. Н. Чернова, мешают эксперту проводить исследование. Полагаем, что лица, которым процессуальный закон предоставляет право присутствовать при производстве экспертизы, должны реализовывать свое право не через эксперта или экспертную организацию, а только через лицо (орган), назначившее экспертизу. Именно на нем лежит обязанность обеспечить им такую возможность, но, как представляется, по согласованию с экспертом.

Эксперт может быть привлечен к процессуальной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение большей части своих обязанностей. Следует подчеркнуть, что вопрос о привлечении к процессуальной ответственности в виде наложения денежного взыскания должен быть решен с учетом последствий, которые повлекли действия эксперта. Однако любая ответственность, в том числе и

процессуальная, должна быть четко регламентирована, не должна допускать вариативности.

Необходимо иметь в виду при определении ответственности эксперта, что наступление уголовной ответственности не зависит от того факта, является ли эксперт сотрудником экспертной организации либо выступает частным экспертом. По общим правилам гл. 59 ГК РФ может быть привлечен к ответственности любой гражданин, в том числе занимающий должность эксперта. Но привлечение эксперта к гражданско-правовой ответственности в связи с осуществляемой им деятельностью возможно в случае заключения им договора с лицом, назначающим экспертизу. В договоре определяется гражданско-правовая ответственность за неисполнение обязательств, в том числе возмещение убытков и (или) причиненного вреда. Включение этих условий в договор является необходимым, поскольку привлечение эксперта к процессуальной ответственности в виде наложения денежного взыскания судом не нацелено на возмещение убытков и вреда, причиненного лицу, заключившему договор, а является негативным последствием — наказанием для эксперта, не исполнившего свои процессуальные обязанности.

Подводя итог, отметим, что ответственность эксперта следует конкретизировать и тождественно определить для всех видов судопроизводства. Это принципиально, поскольку, как уже отмечалось, от вида процесса не изменяется функция эксперта. Но эксперт должен четко осознавать, за какие деяния он может быть привлечен к ответственности и какое наказание может последовать.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Аверьянова Т. В.* Актуальные проблемы науки и практики судебной экспертизы: противоречия в законодательстве // Теоретические и прикладные аспекты использования специальных знаний в уголовном и гражданском судопроизводстве : научно-практическое пособие. Вып. 2. — М. : РАП, 2013. — С. 30—34.

³² *Чернова М. Н.* Заключение эксперта как доказательство в гражданском и арбитражном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 11 ; *Она же.* Заключение эксперта как доказательство в гражданском и арбитражном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 117—118.

³³ *Чернова М. Н.* Заключение эксперта как доказательство в гражданском и арбитражном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 117—118, 125—126.

2. Басангов Д. А. Значение экспертных заключений в конституционном судопроизводстве // Журнал российского права. — 2003. — № 11. — С. 146—152.
3. Ведищев Н. П. Экспертные ошибки процессуального характера по уголовным делам // Уголовный процесс. — 2013. — № 3. — С. 18—27. — URL: <https://www.ugpr.ru/article/30-ekspertnye-oshibki-protsessualnogo-haraktera-po-ugolovnym-delam> (дата обращения: 05.12.2019).
4. Зайцева Е. А. Концепция развития института судебной экспертизы в условиях состязательного уголовного судопроизводства : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2008. — 505 с.
5. Зайцева Е. А. Судебная правовая экспертиза: de jure и de facto // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — № 3. — С. 27—33.
6. Лазарева Л. В. Концептуальные основы использования специальных знаний в российском уголовном судопроизводстве : дис. ... д-ра юрид. наук — Владимир, 2011. — 470 с.
7. Нарутто С. В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации : научно-практическое пособие. — М. : Норма, Инфра-М, 2011. — 352 с.
8. Раимжанова Н. А. Нормативная регламентация использования специальных знаний в уголовно-процессуальном законодательстве Кыргызской Республики и Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2015. — 262 с.
9. Россинская Е. Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе : монография. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма: Инфра-М, 2018. — 576 с.
10. Чернова М. Н. Заключение эксперта как доказательство в гражданском и арбитражном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2015. — 187 с.

Материал поступил в редакцию 11 декабря 2019 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Averyanova T. V. Aktualnye problemy nauki i praktiki sudebnoj ekspertizy: protivorechiya v zakonodatelstve // Teoreticheskie i prikladnye aspekty ispolzovaniya specialnyh znaniy v ugovolnom i grazhdanskom sudoproizvodstve : nauchno-prakticheskoe posobie. Vyp. 2. — М. : RAP, 2013. — S. 30—34.
2. Basangov D. A. Znachenie ekspertnyh zaklyuchenij v konstitucionnom sudoproizvodstve // Zhurnal rossijskogo prava. — 2003. — № 11. — S. 146—152.
3. Vedishchev N. P. Ekspertnye oshibki processualnogo haraktera po ugovolnym delam // Ugolovnyj process. — 2013. — № 3. — S. 18—27. — URL: <https://www.ugpr.ru/article/30-ekspertnye-oshibki-protsessualnogo-haraktera-po-ugolovnym-delam> (data obrashcheniya: 05.12.2019).
4. Zajceva E. A. Konceptsiya razvitiya instituta sudebnoj ekspertizy v usloviyah sostyazatel'nogo ugovol'nogo sudoproizvodstva : dis. ... d-ra yurid. nauk. — М., 2008. — 505 s.
5. Zajceva E. A. Sudebnaya pravovaya ekspertiza: de jure i de facto // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA). — 2014. — № 3. — S. 27—33.
6. Lazareva L. V. Konceptualnye osnovy ispolzovaniya specialnyh znaniy v rossijskom ugovolnom sudoproizvodstve : dis. ... d-ra yurid. nauk — Vladimir, 2011. — 470 s.
7. Narutto S. V. Obrashchenie grazhdan v Konstitucionnyj Sud Rossijskoj Federacii : nauchno-prakticheskoe posobie. — М. : Norma, Infra-M, 2011. — 352 s.
8. Raimzhanova N. A. Normativnaya reglamentaciya ispolzovaniya specialnyh znaniy v ugovolno-processualnom zakonodatelstve Kyrgyzskoj Respubliki i Rossijskoj Federacii : dis. ... kand. yurid. nauk. — Volgograd, 2015. — 262 s.
9. Rossinskaya E. R. Sudebnaya ekspertiza v grazhdanskom, arbitrazhnom, administrativnom i ugovolnom processe : monografiya. — 4-e izd., pererab. i dop. — М. : Norma: Infra-M, 2018. — 576 s.
10. Chernova M. N. Zaklyuchenie eksperta kak dokazatelstvo v grazhdanskom i arbitrazhnom processe : dis. ... kand. yurid. nauk. — М., 2015. — 187 s.

Непосредственное применение правил международных договоров при осуществлении защиты прав субъектов внутригосударственных и трансграничных отношений

Аннотация. В статье предпринята попытка комплексно исследовать проблематику непосредственного (прямого) применения положений международных договоров для целей регулирования различных внутригосударственных, а также трансграничных отношений. Отмечается, что данная возможность представляется действенным механизмом защиты прав субъектов соответствующих отношений. Проводится анализ правоприменительной практики на предмет прямого применения положений международных договоров при противоречии им положений национального законодательства или независимо от установления такого противоречия. Анализируются положения Конституции, иного законодательства РФ, постановления Конституционного Суда РФ, постановления Пленума Верховного Суда РФ, судебная практика по вопросам применения положений международных договоров к различным отношениям (корпоративным, таможенным, отношениям в сфере промышленной собственности). Формулируется вывод о том, что международные договоры РФ, являясь составной частью ее правовой системы, обладают самостоятельной нормативной природой в качестве источника права. Обосновывается возможность непосредственного (прямого) применения норм любых международных договоров (в том числе и так называемых несоисполнимых).

Ключевые слова: непосредственное применение; прямое применение; международные договоры; юридическая сила; противоречие; национальное законодательство; защита прав; внутригосударственные отношения; трансграничные отношения; правоприменительная практика.

Для цитирования: Шахназаров Б. А. Непосредственное применение правил международных договоров при осуществлении защиты прав субъектов внутригосударственных и трансграничных отношений // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 174—184. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.174-184.

© Шахназаров Б. А., 2020

* Шахназаров Бениамин Александрович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного частного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), SPIN-код: 3985-0907
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
ben_raf@mail.ru

Direct Application of the Rules of International Agreements in the Implementation of the Protection of the Rights of Subjects of Domestic and Cross-Border Relations

Benjamin A. Shakhnazarov, Cand. Sci. (Law), Docent, Associate Professor of the Department of International Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
ben_raf@mail.ru

Abstract. The paper attempts to comprehensively investigate the problems of the direct application of the provisions of international agreements for the purpose of regulating various intrastate as well as cross-border relations. It is noted that this opportunity seems to be an effective mechanism for protecting the rights of the subjects of the relevant relations. An analysis of law enforcement practice is carried out for the direct application of the provisions of international treaties when they conflict with the provisions of national legislation or regardless of the establishment of such a conflict. The paper analyzes the provisions of the Constitution, other legislation of the Russian Federation, decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, decisions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation, judicial practice on the application of the provisions of international treaties to various relations (corporate, customs, relations in the field of industrial property). The conclusion is made that the international agreements of the Russian Federation, being an integral part of its legal system, have an independent normative nature as a source of law. The possibility of direct (direct) application of the norms of any international treaties (including the so-called non-selfexecuting ones) is substantiated.

Keywords: direct applicability; international agreements; legal force; contradiction; national legislation; protection of rights; domestic relations; cross-border relations; law enforcement practice.

Cite as: Shakhnazarov BA. Neposredstvennoe primeneniye pravil mezhdunarodnykh dogovorov pri osushchestvlenii zashchity prav subektov vnutrigosudarstvennykh i transgranichnykh otnosheniy [Direct Application of the Rules of International Agreements in the Implementation of the Protection of the Rights of Subjects of Domestic and Cross-Border Relations]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(8):174-184. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.174-184. (In Russ., abstract in Eng.).

Ввиду наличия большого количества декларативных, векторных правил международных договоров, отсутствия на международно-правовом уровне детальной регламентации тех или иных отношений, особое значение приобретают национально-правовые подходы к правовому регулированию таких отношений, частично или полностью регламентированных нормами международных договоров. Возможны ситуации и более детального регулирования отношений нормами либо международных договоров, либо национального законодательства.

Непосредственное (прямое) применение правил (положений) международных договоров для целей регулирования различных внутригосударственных, а также трансграничных отношений представляется действенным механизмом защиты прав субъектов соответствующих отношений. Непосредственное означает прямое применение положений международных догово-

ров, предполагающее отдельное их использование в качестве источника права и толкование применительно к конкретным правоотношениям, спору, как актов, имеющих приоритет над нормами законов и подзаконных актов.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» международные договоры Российской Федерации, наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права, являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Кроме того, согласно ст. 79 Конституции РФ Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с междуна-

родными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя РФ. Кроме того, в контексте конституционной реформы 2020 г. Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» статья 79 Конституции РФ была дополнена положением о том, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации, в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению в Российской Федерации. Изменения вступили в силу 4 июля 2020 г. после их одобрения на общероссийском голосовании. Стоит отметить, что речь здесь идет именно о решениях межгосударственных органов, т.е. о правоприменительных актах, а не о положениях международных договоров. А согласно ч. 1 ст. 15 Конституции РФ она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ. В Конституции РФ не сказано о соотношении норм Конституции и норм международных договоров. В то же время, принимая во внимание высшую юридическую силу Конституции, можно заключить, что международные договоры не должны противоречить ее положениям. Кроме того, согласно положениям ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» международные договоры Российской Федерации заключаются, выполняются и прекращаются в соответствии с Конституцией РФ, а в соответствии с положениями ст. 34 рассматриваемого закона Конституционный Суд РФ в порядке, определяемом федеральным конституционным законом, разрешает дела о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу для Российской Федерации международных договоров либо отдельных их положений, разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, а также между органами государственной власти Российской Федерации

и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с заключением международных договоров Российской Федерации. Не вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, признанные Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ, не подлежат введению в действие и применению.

Таким образом, заключаемые РФ международные договоры не должны противоречить Конституции РФ как основному закону страны, придающему международным договорам юридическую силу.

Приоритет международных договоров при этом над нормами как законов, так и подзаконных актов следует из комплексного толкования положений Конституции, в том числе ст. 90 и 115, согласно которым указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить федеральным законам, а постановления и распоряжения Правительства РФ принимаются во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ и могут быть отменены Президентом РФ, если противоречат Конституции РФ, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ.

Таким образом, применение положений международных договоров при регулировании конкретных отношений регламентировано в самой Конституции РФ при сохранении ее высшей юридической силы. При этом с учетом положений ст. 15 и 79 Конституции РФ возможно заключить, что решения международных органов не должны противоречить положениям Конституции, в том или ином аспекте гарантирующим права и свободы человека и гражданина, основы конституционного строя. Обозначенное подтверждается и позицией Конституционного Суда РФ. Так, в постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П, в котором, в частности, рассматривались вопросы об исполнении постановлений Европейского Суда по правам человека на территории РФ в порядке абстрактного нормоконтроля, т.е. вне связи с конкретным делом, по запросу группы депутатов Государственной Думы, Конституционный Суд РФ постановил, что если такое исполнение противоречит Консти-

туции РФ, то постановления ЕСПЧ, основанные на толковании норм международных договоров, приводящем к их противоречию Конституции РФ (в частности, п. 5.3 постановления) не подлежат исполнению.

Кроме того, 31 июля 2014 г. ЕСПЧ вынес постановление по делу нефтяной компании «Юкос». Суд, рассмотрев это дело, обязал РФ осуществить выплаты акционерам компании, их наследникам и правопреемникам компенсации в размере более 1,8 млрд евро. ЕСПЧ посчитал, что РФ нарушила права акционеров компании, в результате чего ей был причинен материальный ущерб в указанной сумме.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 19 января 2017 г. № 1-П, в свою очередь, признал исполнение данного постановления невозможным. Он, в частности, подчеркнул, что этот ущерб был вызван действиями самой компании, которая проявила себя как злостный неплательщик налогов и оставила серьезную непогашенную задолженность. Сама по себе выплата столь значительной компенсации из бюджета, который регулярно не получал от компании огромные суммы, противоречит принципам равенства и справедливости в налоговых отношениях. В то же время государство может проявить добрую волю в отношении акционеров, пострадавших от неправомерных действий компании и ее менеджмента. Речь идет о выплатах за счет вновь выявленного имущества ликвидированного юридического лица. Это в любом случае не должно затрагивать доходы и расходы бюджета, а также имущество Российской Федерации.

При этом, несмотря на установление в ст. 5 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» деления положений международных договоров на имеющие непосредственное действие (положения международных договоров, не требующие издания внутригосударственных актов для применения) и не имеющие такового (иные положения международных договоров), прямое применение норм международных договоров (в том числе и не имеющих непосредственного действия), вытекающее из положений ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о применении правил

международных договоров, если положения законов противоречат им, подтверждается судебными решениями.

В современной правоприменительной практике можно отметить внушительное количество судебных решений, лежащих в плоскости правового регулирования интеллектуальной, прежде всего промышленной, собственности в трансграничных отношениях. Обозначенная сфера правового регулирования представляется показательной в данном контексте и демонстрирует возможность прямого применения судами РФ норм международных договоров.

Так, система правового регулирования промышленной собственности в трансграничных отношениях в качестве материально-правовой основы включает следующие группы международно-правовых норм:

- нормы, регулирующие международно-правовую охрану регистрируемых производственно-технических объектов промышленной собственности (изобретения, полезные модели, промышленные образцы). Источниками закрепления этой группы норм являются универсальные и региональные международные договоры в сфере охраны промышленной собственности, международные договоры, устанавливающие международные процедуры истребования охраны на патентуемые объекты, международные договоры в сфере классификации изобретений, полезных моделей, промышленных образцов;
- нормы, регулирующие международно-правовую охрану средств. Посредством данной группы норм реализуется международно-правовое регулирование производственно-торговых объектов промышленной собственности (фирменное наименование, товарный знак, знак обслуживания, коммерческое обозначение, наименование места происхождения, географическое указание, олимпийский символ). Источниками закрепления этой группы норм являются универсальные и региональные международные договоры в сфере охраны промышленной собственности, международные договоры, устанавливающие международные

- процедуры истребования охраны знаков, а также классификацию товаров и услуг для целей регистрации знаков;
- нормы, регулирующие международно-правовую охрану отдельных объектов промышленной собственности (новые сорта растений, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау)). Источниками закрепления этой группы норм являются универсальные и региональные международные договоры;
 - нормы, регулирующие международно-правовые механизмы охраны промышленной собственности (механизмы пресечения недобросовестной конкуренции, а также ложных или вводящих в заблуждение указаний происхождения на товарах). Источниками закрепления этой группы норм являются универсальные и региональные международные договоры.

С учетом обозначенной системы правового регулирования промышленной собственности в трансграничных отношениях рассмотрим релевантную судебную практику, демонстрирующую прямое применение положений международных договоров.

Так, согласно решению Федерального арбитражного суда Московского округа (кассационная инстанция) от 21.09.2010 № КА-А40/10738-10 по делу № А40-166607/09-110-1056 отказ Роспатента в регистрации товарного знака W Hotel как не имеющего различительной способности был признан противоречащим ст. 6-quinquies Парижской конвенции, предусматривающей, что каждый товарный знак, надлежащим образом зарегистрированный в стране происхождения, может быть заявлен в других странах Союза и охраняется таким, как он есть, с оговорками, указанными в данной статье. При этом Парижская конвенция является так называемым несамоисполнимым международным договором. Несамоисполнимый международный договор должен прямо предписывать необходимость принятия госу-

дарством нормативных правовых актов для реализации своих положений в национальном правопорядке¹. Действующий Стокгольмский акт Парижской конвенции подписан от имени СССР 12 октября 1967 г. и ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 сентября 1968 г., вступил в силу 26 апреля 1970 г. Кроме того, согласно ст. 25 Парижской конвенции каждая страна, являющаяся участницей Конвенции, обязуется принять в соответствии со своей конституцией необходимые меры для обеспечения применения настоящей Конвенции, а также в момент сдачи на хранение ратификационной грамоты или акта о присоединении должна быть в состоянии в соответствии со своим внутренним законодательством осуществлять положения настоящей Конвенции. То есть в данном международном договоре осуществлена отсылка к ратификации и установлены обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств.

В другом деле № СИП-65/2017 Суд по интеллектуальным правам в своем решении от 15 июня 2017 г. признал недействительным решение Роспатента об отказе в удовлетворении возражения против отказа в государственной регистрации товарного знака и обязал Роспатент зарегистрировать товарный знак «Гордость Молдавии», поскольку в оспариваемом ненормативном акте, кроме вывода о невозможности регистрации спорного обозначения на имя российского правообладателя, не содержится иной мотивации о противоречии регистрации заявленного обозначения общественным интересам, принципам гуманности и морали.

Суд при этом сослался на приоритетный характер и непосредственное применение положений ст. 6-quinquies с учетом положений ст. 10-bis Парижской конвенции, предоставив их развернутое толкование.

Кроме того, судебная практика РФ исходит из непосредственного (прямого) применения норм международных договоров (в том числе несамо-

¹ См. об этом, например: Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом : учебно-методический комплекс (учебное пособие) / кол. авт. ; отв. ред. д. ю. н., проф. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2016. 568 с.

исполнимых) как ввиду наличия иных, отличных от международных правил российского законодательства, так и ввиду отсутствия таковых.

Так, в постановлении от 12 августа 2019 г. № С01-521/2019 по делу № А73-7537/2018 Суд по интеллектуальным правам пришел к выводу о том, что при отсутствии соответствующего закрепления в ГК РФ региональный принцип исчерпания исключительного права на товарный знак, предусмотренный приложением № 26 к Договору о Евразийском экономическом союзе 2014 г., действует в Российской Федерации в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и конкретизирующего ее предписания применительно к гражданскому законодательству п. 2 ст. 7 ГК РФ.

Таким образом, ст. 1487 ГК РФ, как закрепляющая в рамках дискреции федерального законодателя национальный принцип исчерпания исключительного права на товарный знак, подлежит применению во взаимосвязи с международно-правовым регулированием принципа исчерпания прав, включая п. 16 приложения № 26 к Договору о ЕАЭС, которым предусматривается исчерпание исключительного права на товарный знак правомерным введением в гражданский оборот товаров непосредственно правообладателем размещенного на них товарного знака или другими лицами с его согласия на территории любого из государств — членов ЕАЭС. При этом Российская Федерация ратифицировала Договор о Евразийском экономическом союзе 2014 г. Федеральным законом от 3 октября 2014 г. № 279-ФЗ. То есть даже при наличии несогласованных международных договоров применение их положений необходимо и оправданно в контексте приоритета норм международных договоров над нормами национального законодательства. Рассмотренный механизм непосредственного применения норм международных договоров представляется действенным механизмом защиты прав субъектов гражданских правоотношений, в частности в сфере охраны прав на объекты промышленной собственности в трансграничных отношениях.

Именно положения международных договоров, действующие напрямую, представляются оптимальной формой унифицирующего воздей-

ствия международно-правового регулирования промышленной собственности. Правила международных договоров являются правовой основой защиты прав субъектов трансграничных отношений в сфере охраны промышленной собственности ввиду сохраняющегося территориального принципа охраны промышленной собственности, они могут и должны использоваться правоприменительными органами в обозначенном контексте защиты нарушенных прав. Подтверждением данного вывода является, в частности, постановление Суда по интеллектуальным правам от 03.05.2017 № С01-12/2015 по делу № А41-213/2014. Судебная коллегия при обосновании своего решения отметила, что в силу п. 1 ст. 26 Соглашения ТРИПС владелец охраняемого промышленного образца имеет право препятствовать третьим лицам без его согласия производить, продавать или ввозить изделия, воплощающие или включающие в себя образец, который полностью или в значительной степени скопирован с охраняемого образца, если такие действия предпринимаются в коммерческих целях. Таким образом, в обозначенном решении Суд напрямую применил положения международного договора об охране прав на промышленный образец.

Стоит отметить и практику обращения судов напрямую к международно-правовым процедурам в сфере охраны промышленной собственности, разъяснения заявителям возможностей истребования охраны, основываясь на положениях международных договоров, а также использования сравнительно-правового метода в контексте толкования международно-правовых процедур.

Так, в постановлении Президиума Суда по интеллектуальным правам от 01.11.2019 № С01-575/2019 по делу № СИП-183/2019 отмечается, что согласно письму Министерства иностранных дел РФ Договором РСТ предусмотрена процедура дополнительного международного поиска. В соответствии с правилом 45bis Инструкции, заявитель может обратиться с просьбой о проведении такого поиска в любое время, но до истечения 22 месяцев с даты приоритета. Допускается обращение сразу в несколько международных поисковых органов. Суд отмечает, что,

по мнению экспертов Международного бюро ВОИС, цель этой процедуры не в том, чтобы обойти результаты первого поиска: дополнительный поиск позволяет получить еще одно авторитетное мнение, что может иметь значение, если имеются вопросы, не исследованные первым международным поисковым органом.

Помимо разъяснений обозначенных международно-правовых процедур, в связи с поступившим запросом президиума Суда по интеллектуальным правам Министерство иностранных дел РФ запросило комментарии государств — участников Договора РСТ. Министерство иностранных дел РФ сообщило о том, что законодательством запрошенных государств — участников Договора РСТ не предусмотрена процедура судебного оспаривания действий и решений международного поискового органа, практика оспаривания таких решений в местных судах отсутствует. Суд учел эту информацию при вынесении решения, сообщив заявителю также о наличии дополнительных возможностей, предоставляемых Договором РСТ и Инструкцией, которые были раскрыты в решении Суда.

Действительно, в Обзорах практики Верховного Суда РФ, утверждаемых Президиумом Верховного Суда, указывается, что в целях эффективной защиты прав и свобод человека судам необходимо при рассмотрении гражданских дел, дел по разрешению экономических споров, уголовных, административных и иных дел учитывать правовые позиции, сформулированные межгосударственными договорными органами².

Таким образом, правоприменитель в определенных случаях должен не просто применять, но и толковать положения международных договоров, устанавливающих конкретные механизмы истребования охраны прав на объекты промышленной собственности, защиты нарушенных прав.

При этом согласно п. 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрис-

дикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (в редакции постановления Пленума ВС РФ от 05.03.2013 № 4) толкование международного договора должно осуществляться в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. (разд. 3; ст. 31—33), согласно положениям которой при толковании международного договора наряду с его контекстом должна учитываться последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования. Согласно п. 16 постановления в случае возникновения затруднений при толковании общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации судам рекомендовано использовать акты и решения международных организаций, в том числе органов ООН и ее специализированных учреждений, а также обращаться в Правовой департамент Министерства иностранных дел РФ, в Министерство юстиции РФ (например, для уяснения вопросов, связанных с продолжительностью действия международного договора, составом государств, участвующих в договоре, международной практикой его применения).

Таким образом, суды РФ обладают довольно детализированным инструментарием применения и толкования общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров. Стоит отметить, что в п. 3 приведенного постановления Пленума ВС № 5 содержится неоднозначное положение о том, что к признакам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора Российской Федерации, относятся, в частности, содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств. Опираясь на ст. 5 Федерального закона

² См. об этом: Обзор судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением в судебных актах Арбитражного суда Амурской области общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации // URL: <https://amuras.arbitr.ru/node/15062> (дата обращения: 14.10.2019).

от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» Верховный Суд, по сути, формулирует критерии невозможности непосредственного применения международных договоров, не определяя при этом само понятие непосредственного применения.

Исходя из приведенной выше судебной практики, представляется возможным заключить, что непосредственное применение норм международных договоров в смысле положений постановления Пленума и Федерального закона — это, возможно, применение норм международного договора как единого источника норм права в решении суда по конкретному делу. При этом уже сама формулировка ч. 4 ст. 15 Конституции РФ свидетельствует о возможности, по сути, прямого применения норм международных договоров при рассмотрении судом конкретного дела, в том числе в контексте их приоритета над национальным законодательством с указанием релевантных норм национального законодательства, что и происходит практически во всех случаях применения международных норм российскими судами.

В силу обозначенного приведенное положение п. 3 постановления Пленума ВС № 5 представляется не совсем точным и утратившим актуальность. Непосредственность действия международного договора представляется возможным воспринимать лишь как отсутствие предусмотренной международным договором обязанности принимать внутригосударственные акты во исполнение его положений. При этом прямая отсылка к положениям любых международных договоров, т.е. их непосредственное (прямое) применение судами, возможна без учета этого обстоятельства.

Указание на непосредственное применение норм международного права содержится и в ряде современных постановлений Пленума Верховного Суда РФ: от 12.05.2016 № 18 «О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства», от 27.06.2017 № 23 «О рассмотрении арбитражными судами дел

по экономическим спорам, возникающим из отношений, осложненных иностранным элементом», от 23.11.2010 № 27 (ред. от 31.10.2017) «О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил и требований, регламентирующих рыболовство», от 29.03.2016 № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», от 27.06.2013 № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней» и др.³

Особое внимание уделяется судами положениям соглашений, принятых в рамках ВТО.

Так, в делах А04-6735/2017, А04-5212/2017 суд на основании общих принципов и общих правил, установленных статьей VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (ГАТТ 1994) и Соглашением по применению ст. VII ГАТТ 1994, ч. 1 ст. 2 Соглашения между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 25.01.2008 «Об определении таможенной стоимости товаров, перемещаемых через таможенную границу таможенного союза», ратифицированного Федеральным законом от 22.12.2008 № 258-ФЗ, оценивал доводы таможенного органа по определению действительной стоимости ввозимых товаров для таможенных целей. Суд указал, что система оценки ввозимых товаров для таможенных целей исходит из их действительной стоимости — цены, по которой такие или аналогичные товары продаются или предлагаются для продажи при обычном ходе торговли в условиях полной конкуренции. При этом за основу определения действительной стоимости в максимально возможной сте-

³ См.: Обзор судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением в судебных актах Арбитражного суда Амурской области общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

пени должна приниматься договорная цена товаров и не должна приниматься фиктивная или произвольная стоимость⁴. То есть суд в решении по конкретному делу осуществил применение и толкование положений международного договора в контексте порядка определения стоимости товара для целей таможенных процедур, что представляется довольно прагматичным подходом и демонстрирует глубокую интеграцию международно-правовых норм в правовую систему РФ, их особое влияние на правоприменительную практику. В то же время такие судебные решения позволяют гармонизировать судебную практику в разных странах, что служит целям унификации международно-правового регулирования, в частности торговых отношений в рамках ВТО.

В науке применительно к прямому применению Соглашения ТРИПС высказывается интересная позиция, согласно которой общим подходом для государств — членов ВТО является непризнание за соглашениями ВТО статуса прямого действия и применения в национальных правовых системах⁵. Автор в качестве классического примера приводит подход ЕС. В преамбуле Решения Совета ЕС от 22 декабря 1994 г. о принятии обязательств, вытекающих из соглашений ВТО, отмечается, что по своей природе Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации и приложения к нему не являются подходящими для того, чтобы непосредственно применяться в судах Сообщества и государств-членов. При этом сам автор, анализируя положения Соглашения ТРИПС, в частности п. 1 ст. 1, согласно которому государства — участники Соглашения могут свободно определять надлежащий метод выполнения положений Соглашения в рамках своих правовых систем и практики, приходит к справедливому выводу о

возможности непосредственного применения ТРИПС, как это всегда было общепринято для Парижской и Бернской конвенций⁶. При этом автор разделяет понятие прямого действия и непосредственного применения международных договоров, указывая, что под первым понимается возможность самостоятельно устанавливать субъективные права и обязанности для национальных физических и юридических лиц и предоставлять этим лицам возможность основывать свои требования при защите этих прав на нормах соответствующих международных договоров, а под вторым — возможность использования международных договоров национальными судебными и иными органами при разрешении конкретных ситуаций⁷. Однако представляется, что обе эти возможности неразрывно связаны между собой и входят все же в объем одного понятия — «непосредственное применение», которое предполагает прямое действие международных договоров в контексте применения этого механизма правоприменительными органами.

В качестве подтверждения обозначенного вывода можно привести постановление Суда по интеллектуальным правам от 12.11.2019 № С01-1088/2019 по делу № А10-6263/2018, в котором Суд в обоснование своей позиции сослался на п. 2 ст. 19 Соглашения ТРИПС о том, что использование товарного знака другим лицом под контролем владельца знака признается для целей сохранения в силе регистрации использованием товарного знака.

При этом суд отметил, что согласно п. 1 ст. 1 Соглашения ТРИПС члены Всемирной торговой организации могут, но не обязаны предоставлять в своих национальных законах более широкую охрану, чем требуется по названному Соглашению, при условии, что такая охрана не

⁴ См.: Обзор судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением в судебных актах Арбитражного суда Амурской области общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

⁵ См.: *Лелётина А. В.* Проблемы прямого действия и применения норм соглашений Всемирной торговой организации в сфере охраны интеллектуальной собственности и российская правовая система // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14 : Право.* 2013. Вып. 4. С. 86.

⁶ См.: *Лелётина А. В.* Указ. соч. С. 90.

⁷ См.: *Лелётина А. В.* Указ. соч. С. 86.

противоречит положениям этого Соглашения. На основании этого положения суд установил, что более широкий объем охраны предусмотрен п. 2 ст. 1486 ГК РФ и это не противоречит положениям Соглашения ТРИПС, что, в свою очередь, свидетельствует о непосредственном (прямом) применении положений Соглашения ТРИПС российским судом в совокупности с применением национальных норм.

Таким образом, Соглашение ТРИПС устанавливает не только процессуальные положения рассмотрения споров, в том числе связанных с нарушением прав на объекты интеллектуальной собственности, которые обязывают государства, но и конкретные механизмы защиты прав, подлежащие прямому применению судами государств — участников Соглашения.

Еще одним показательным примером прямого применения положений международных договоров судами РФ представляется Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в частности ее ст. 6, которая устанавливает право на справедливое судебное разбирательство, предполагающее и мотивированность судебного решения. Анализ судебной практики, действительно, свидетельствует о применении судами таких общепризнанных принципов и положений международного права, закрепленных в Конвенции, как право на справедливое судебное разбирательство в разумный срок, принципов публичности и гласности при разрешении судебного спора и доступе к судебным актам, право на вызов и допрос свидетелей, право на получение бесплатной помощи переводчика, право на свободу мысли и на свободное выражение своего мнения, право на эффективное средство правовой защиты и другие (в частности, по делам № А04-4190/2017, А04-11338/2015).

Особое значение в современной судебной практике имеют положения региональных и двусторонних международных договоров. Так,

в решениях по делам № А04-5212/2017, А04-6735/2017, А04-5067/2017, А04-3997/2017, А04-1775/2017, А04-1166/2017, А04-254/2017, А04-0681/2017, А04-10958/2016 суд, удовлетворяя требования хозяйствующего субъекта о признании незаконным, не соответствующим Таможенному кодексу Таможенного союза, Соглашению между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 25.01.2008 «Об определении таможенной стоимости товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза», Федеральному закону от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» отказа Благовещенской таможни в возврате излишне уплаченных таможенных платежей, о возложении на Благовещенскую таможню обязанности по возврату излишне уплаченных (взысканных) платежей, указал, что таможней не учтено, что правовые акты Таможенного союза в любом случае не могут быть истолкованы как нарушающие право декларанта на возврат излишне уплаченных (взысканных) таможенных платежей, являющихся его собственностью, подлежащей защите в свете ст. 1 Протокола № 1 от 20.03.1952 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (г. Рим 04.11.1950), вследствие незаконности корректировки таможенной стоимости (п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 12.05.2016 № 18).

В науке также отмечается, что с учетом положений ст. 15 Конституции не может обладать приоритетом применения перед законами международный договор, введенный в действие актом более низкой юридической силы, чем закон⁸. С обозначенной позицией уважаемых ученых сложно согласиться ввиду широкого восприятия положений международных договоров судебной практикой, а также сформулированного выше вывода о приоритете международных договоров не только над

⁸ См.: Марочкин С. Ю. Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации : монография. М. : Норма, 2011. С. 103. См. также: Актуальные проблемы теории государства и права : учебник / С. И. Архипов, Е. А. Белканов, Л. Н. Берг, Е. А. Березина, Д. В. Грибанов, В. Д. Перевалов, В. С. Плетников, О. А. Пучков, Н. Н. Тарасов, И. В. Федоров, А. С. Шабуров, В. В. Ярков. М. : Юстиция, 2019. 440 с.

законами, но и над подзаконными актами, что в совокупности с правилом о том, что международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы, свидетельствует об их самостоятельной нормативной природе как источника права.

Резюмируя проведенный анализ, можно заключить, что, несмотря на существующее деление положений международных договоров на имеющие непосредственное действие (положения международных договоров, не требующие издания внутригосударственных актов для применения) и не имеющие такового (иные положения международных договоров), возможность непосредственного (прямого) применения норм международных договоров

(в том числе и не имеющих непосредственного действия), вытекающая из положений ч. 4 ст. 15 Конституции о применении правил международных договоров, если положения законов противоречат им, представляется действенным унифицирующим мировую практику разрешения споров механизмом защиты прав на объекты промышленной собственности в трансграничных отношениях. Непосредственное означает прямое применение положений международных договоров, предполагающее отдельное их использование в качестве источника права и толкование применительно к конкретным правоотношениям, спору как актов, имеющих приоритет над нормами законов и подзаконных актов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом : учебно-методический комплекс (учебное пособие) / кол. авт. ; отв. ред. д. ю. н., проф. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2016. — 568 с.
2. Актуальные проблемы теории государства и права : учебник / С. И. Арhipов, Е. А. Белканов, Л. Н. Берг, Е. А. Березина, Д. В. Грибанов, В. Д. Перевалов, В. С. Плетников, О. А. Пучков, Н. Н. Тарасов, И. В. Федоров, А. С. Шабуров, В. В. Янков. — М. : Юстиция, 2019. — 440 с.
3. Лелётина А. В. Проблемы прямого действия и применения норм соглашений Всемирной торговой организации в сфере охраны интеллектуальной собственности и российская правовая система // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14 : Право. — 2013. — Вып. 4.
4. Марочкин С. Ю. Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации : монография. — М. : Норма, 2011.

Материал поступил в редакцию 13 марта 2020 г. (изменения внесены 6 июля 2020 г.).

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Konstitucionno-pravovye osnovy antikorrupcionnyh reform v Rossii i za rubezhom : uchebno-metodicheskij kompleks (uchebnoe posobie) / kol. avt. ; otv. red. d. yu. n., prof. S. A. Avakyan. — M. : Yusticinform, 2016. — 568 s.
2. Aktualnye problemy teorii gosudarstva i prava : uchebnik / S. I. Arhipov, E. A. Belkanov, L. N. Berg, E. A. Berezina, D. V. Gribanov, V. D. Perevalov, V. S. Pletnikov, O. A. Puchkov, N. N. Tarasov, I. V. Fedorov, A. S. Shaburov, V. V. Yarkov. — M. : Yusticiya, 2019. — 440 s.
3. Lelyotina A. V. Problemy pryamogo dejstviya i primeneniya norm soglashenij Vsemirnoj torgovoj organizacii v sfere ohrany intellektualnoj sobstvennosti i rossijskaya pravovaya sistema // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya 14 : Pravo. — 2013. — Vyp. 4.
4. Marochkin S. Yu. Dejstvie i realizaciya norm mezhdunarodnogo prava v pravovoj sisteme Rossijskoj Federacii : monografiya. — M. : Norma, 2011.

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.185-202

А. С. Гуласарян*

Российская Федерация и международные энергетические объединения: проблемы, современное состояние и перспективы взаимодействия¹

Аннотация. В статье отмечается, что борьба с новыми вызовами, с которыми приходится сталкиваться в современных условиях мировой энергетике, требует использования возможностей многостороннего сотрудничества в рамках международных энергетических объединений с целью создания эффективных механизмов обеспечения международной энергетической безопасности. Обеспечение международной энергетической безопасности не представляется возможным без участия Российской Федерации как крупнейшей энергетической державы. Важнейшим условием для участия Российской Федерации в работе международных объединений в сфере энергетики должна быть реализация ее национальных интересов. В работе анализируются современные проблемные аспекты функционирования международных энергетических объединений как на универсальном, так и на региональном уровнях с целью выработки практических рекомендаций по вопросам взаимодействия Российской Федерации с этими объединениями. При написании работы использованы следующие обще- и частнонаучные методы исследования: формально-юридический, историко-правовой, системного анализа, сравнительно-правовой, эмпирический, прогнозирования.

Ключевые слова: международное право; публичные международные организации; международные неправительственные организации; неформальные объединения; ЕС; ЕАЭС; Россия; энергетика; вызовы; международная безопасность.

Для цитирования: Гуласарян А. С. Российская Федерация и международные энергетические объединения: проблемы, современное состояние и перспективы взаимодействия // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 185—202. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.185-202.

Russian Federation and International Energy Associations: Problems, Current State and Prospects of Interaction²

Artur S. Gulasaryan, Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer of the Department of International Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
intl777@gmail.com

Abstract. The paper notes that the fight against new challenges that the global energy industry has to face in modern conditions requires the use of the possibilities of multilateral cooperation within the framework of

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-311-00200.

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-311-00200.

© Гуласарян А. С., 2020

* Гуласарян Артур Сергеевич, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
intl777@gmail.com

international energy associations in order to create effective mechanisms for ensuring international energy security. Ensuring international energy security is not possible without the participation of the Russian Federation as a major energy power. The most important condition for the participation of the Russian Federation in the work of international associations in the energy sector should be the realization of its national interests. The paper analyzes modern problematic aspects of the functioning of international energy associations both at the universal and regional levels in order to develop practical recommendations on the interaction of the Russian Federation with these associations. The following general and specific scientific research methods are used: formal legal, historical legal, system analysis, comparative legal, empirical, forecasting.

Keywords: international law; public international organizations; international non-governmental organizations; informal associations; EU; EAEU; Russia; energy; challenges; international security.

Cite as: Gulasaryan AS. Rossiyskaya Federatsiya i mezhdunarodnye energeticheskie obedineniya: problemy, sovremennoe sostoyanie i perspektivy vzaimodeystviya [Russian Federation and International Energy Associations: Problems, Current State and Prospects of Interaction]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(8):185-202. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.185-202. (In Russ., abstract in Eng.).

Сегодня численность населения Земли достигла 7,7 млрд человек³. По прогнозу развития мировой энергетики до 2030 г., опубликованному British Petroleum (BP), численность мирового населения будет расти и к 2030 г. составит 8,3 млрд человек. Рост населения станет одним из ключевых факторов увеличения спроса на энергию⁴.

В современном мире наблюдается рост потребления государствами первичных источников энергии (нефть, природный газ, уголь, атомная энергия, гидроэлектроэнергия, возобновляемые источники энергии). По последним имеющимся данным на 2018 г., он составил 13 864,9 Мтое (миллион тонн нефтяного эквивалента)⁵. При этом в структуре энергопотребления на нефть приходилось 4 662,1 млн т, на природный газ — 3 309,4 Мтое, на уголь — 3 772,1 Мтое⁶. Темпы роста мирового потребления

первичной энергии в 2007—2017 гг. составили 1,5 % (в 2018 г. — 2,9 %). Большой рост энергопотребления в 2007—2017 гг. приходился на долю стран Ближнего Востока (3,8 %), АТР (3,2 %), Африки (2,7 %)⁷.

Для сравнения: объемы мировой добычи нефти, по данным на 2018 г., составили 4 474,3 млн т (темпы роста в 2007—2017 гг. — 1,0 %)⁸, добычи природного газа — 3 325,8 Мтое (темпы роста в 2007—2017 гг. — 2,3 %)⁹, добычи угля — 3 916,8 Мтое (темпы роста в 2007—2017 гг. — 1,3 %)¹⁰. Иными словами, добыча нефти уступала ее потреблению по объемам, а добыча природного газа и угля по объему лишь незначительно превышала их потребление.

В последнее время имеет место и изменение структуры мирового потребления первичной энергии. По прогнозу BP, такая тенденция сохранится в обозримом будущем (до 2030 г.).

³ См.: Worldometers — Real Time World Statistics // URL: <http://www.worldometers.info/world-population/> (дата обращения: 08.02.2020).

⁴ См.: BP: прогноз развития мировой энергетики до 2030 г. (январь 2013 г.). С. 9 // URL: https://www.bp.com/content/dam/bp-country/ru_ru/folder/2030_Booklet_rus.pdf (дата обращения: 08.02.2020).

⁵ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. 68th edition. P. 9 // URL: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

⁶ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 9.

⁷ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 8.

⁸ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 17.

⁹ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 33.

¹⁰ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 44.

Так, наиболее быстро будет расти потребление возобновляемых видов энергии. Их рост составит в среднем 7,6 % в год. Атомная (2,6 % в год) и гидроэнергетика (2,0 % в год) будут расти быстрее, чем энергетика в целом. В том, что касается ископаемых видов топлива, наиболее быстро будет расти потребление газа (2,0 % в год), за ним следуют уголь (1,2 % в год) и нефть (0,8 % в год)¹¹.

По оценкам ВР, Россия останется крупнейшим в мире экспортером первичных энергоресурсов и вторым по величине производителем нефти и газа в период до 2040 г. Производство первичных источников энергии в России в указанный период вырастет на 20 %¹².

В кратком обзоре World Energy Outlook («Перспективы мировой энергетики») Международного энергетического агентства (МЭА) Организации экономического сотрудничества (ОЭСР), опубликованном в ноябре 2018 г., приводятся прогнозы на период до 2040 г., которые вызывают серьезную озабоченность, в частности, в отношении угрозы причинения ущерба окружающей среде, связанного с производством и потреблением энергии, а также неравного доступа населения мира к современным видам энергии¹³.

В свете вышеизложенного становится очевидным, что мировая энергетика сегодня сталкивается с новыми вызовами. Речь идет о вопросах регулирования энергетических рынков, охраны окружающей среды, устойчивого развития. Адекватным ответом на эти вызовы может стать использование возможностей многостороннего взаимодействия в рамках международных энергетических объединений с целью создания эффективных механизмов обеспечения международной энергетической безопасности¹⁴.

Обеспечение международной энергетической безопасности не представляется возможным без участия России как крупнейшей энергетической державы. Вместе с тем важнейшим условием для участия России в работе международных объединений в сфере энергетики должна быть реализация ее национальных интересов¹⁵. Для предотвращения угроз энергобезопасности России необходима активизация ее работы в рамках международных энергетических организаций, а также использование потенциала международных объединений с ее участием¹⁶.

¹¹ См.: ВР: прогноз развития мировой энергетики до 2030 г. (январь 2013 г.). С. 11.

¹² См.: ВР: прогноз развития мировой энергетики до 2040 г. // URL: <https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2018-country-insight-russia-in-russian.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

¹³ См.: World Energy Outlook 2018: краткий обзор. IEA/OECD, 2018 // URL: <https://webstore.iea.org/download/summary/190?fileName=Russian-WEO-2018-ES.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

¹⁴ МЭА определяет энергетическую безопасность как бесперебойный доступ к источникам энергии по приемлемой цене (URL: <https://www.iea.org/topics/energysecurity/> (дата обращения: 08.02.2020)). В 2015 г. Генеральной Ассамблеей ООН (ГА ООН) был принят Итоговый документ «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.», в котором сформулированы 17 целей в области устойчивого развития, которые 193 государства — члена ООН согласились достичь к 2030 г. Представляет интерес содержащаяся в документе цель 7, которая направлена на обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех (см.: Резолюция ГА ООН A/RES/70/1 от 25 сентября 2015 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 08.02.2020)).

¹⁵ В Доктрине энергетической безопасности РФ от 13 мая 2019 г. подчеркивается, что Россия вносит существенный вклад в обеспечение международной энергетической безопасности исходя из своих национальных интересов, своего ресурсного и интеллектуального потенциала, с учетом необходимости достижения целей устойчивого развития, определенных Генеральной Ассамблеей ООН (п. 7 разд. II Доктрины // URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/44252/print> (дата обращения: 08.02.2020)).

¹⁶ См.: Выступление Президента России В. В. Путина на заседании Совета Безопасности Российской Федерации от 29 ноября 2018 г.: «Обращаю также внимание на то, что нужно усилить поддержку российских

Вышесказанное актуализирует необходимость научно-правового анализа проблем функционирования международных энергетических объединений в современном мире с целью выработки практических рекомендаций по вопросам взаимодействия России с ними.

Международные энергетические объединения, анализируемые в работе: Организация стран — экспортеров нефти (ОПЕК), Форум стран — экспортеров газа (ФСЭГ), Международное агентство по возобновляемым источникам энергии (ИРЕНА), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом/ЕСАЭ), Электроэнергетический Совет СНГ (ЭЭС СНГ), Энергетическое Сообщество (ЭС), Конференция по Энергетической хартии (КЭХ), МЭА, Международный энергетический форум (МЭФ), Мировой энергетический совет (МИРЭС), Международный газовый союз (МГС), Мировой нефтяной совет (МНС), «Группа двадцати» (G20).

Россия имеет статус полноправного члена в МАГАТЭ, ЭЭС СНГ, КЭХ, ФСЭГ, ИРЕНА, МИРЭС, МГС, МНС, G20, МЭФ. С Евратомом/ЕСАЭ, ОПЕК, МЭА, ЭС Россия находится в отношениях сотрудничества.

Монопольное ценообразование на мировом нефтяном рынке со стороны крупнейших нефтяных компаний, так называемых «Семи сестер» (Exxon, Royal Dutch Shell, Texaco, Chevron, Mobil, Gulf Oil и British Petroleum), побудило представителей правительств Ирана, Ирака, Кувейта, Саудовской Аравии и Венесуэлы созвать конференцию в Багдаде 14 сентября 1960 г., по результатам которой было достигнуто соглашение об учреждении ОПЕК¹⁷.

В резолюции, принятой на данной конференции, в частности, подчеркивалось, что эти страны будут требовать, чтобы указанные нефтяные компании поддерживали стабильные цены на нефть, свободные от ненужных колебаний; что они должны гарантировать, что в случаях, если будут возникать новые обстоятельства, которые, по мнению нефтяных компаний, сделают необходимым изменение нефтяных цен, названные компании должны проводить консультации с конкретной страной или конкретными странами в целях полного разъяснения обстоятельств (п. 2 Резолюции I.1 Соглашения об учреждении ОПЕК)¹⁸. ОПЕК была учреждена в качестве организации, призванной защищать интересы стран — производителей (экспортеров) нефти.

Основная цель ОПЕК — координация и унификация нефтяной политики стран-членов и определение наилучших способов защиты их индивидуальных и общих интересов (п. «А» ст. 2 Устава ОПЕК). ОПЕК обеспечивает стабилизацию цен на мировом нефтяном рынке с целью устранения вредных и ненужных колебаний (п. «В» ст. 2 Устава ОПЕК), обеспечению справедливого дохода от инвестиций в нефтяную промышленность (п. «С» ст. 2 Устава ОПЕК).

Однако сегодня возможности регулирования цен на мировом нефтяном рынке со стороны стран — членов ОПЕК снижаются (в период с 2007 по 2017 г.: Венесуэла –4,2 %, Нигерия –1,1 %, Ливия –6,9 %, Габон –1,5 %, Экваториальная Гвинея –6,6 %, Алжир –2,6 %). Индонезия, являющаяся членом ОПЕК, достигла пика нефтедобычи и стала страной — импортером нефти. По этой причине она была вынуждена прекратить свое членство в ОПЕК 30 ноября 2016 г.¹⁹

энергокомпаний, действующих за рубежом. Поскольку — и мы с вами хорошо это знаем — частенько в последнее время используются возможности многостороннего и глобального энергетического сотрудничества не как инструменты развития, а как инструменты сдерживания. Нужно активизировать в этой связи работу в рамках международных энергетических организаций, а также использовать потенциал международных объединений с участием Российской Федерации, чтобы купировать эти угрозы» (URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59262> (дата обращения: 08.02.2020)).

¹⁷ См.: Brief History // URL: https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm (дата обращения: 08.02.2020).

¹⁸ См.: Соглашение об учреждении ОПЕК от 14 сентября 1960 г. // URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20443/volume-443-I-6363-English.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

¹⁹ См.: OPEC Member Countries // URL: https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm (дата обращения: 08.02.2020).

Вместе с тем увеличивается общемировая доля добычи стран, не входящих в ОПЕК (в период с 2007 по 2017 г.: Россия +1,1 %, США +6,5 %, Колумбия +4,9 %, Бразилия +4,1 %, Китай +0,3 %, Канада +4,2 %, Казахстан +2,6 %) ²⁰.

Со временем ОПЕК осознала, что обеспечение стабильности цен на мировом нефтяном рынке возможно путем сотрудничества также со странами — производителями нефти, которые не являются членами ОПЕК. Речь идет прежде всего о сотрудничестве с Россией.

10 декабря 2016 г. была подписана Декларация о сотрудничестве между странами — членами ОПЕК и 11 странами, не являющимися ее членами (в настоящее время участников 10, Экваториальная Гвинея стала членом ОПЕК в мае 2017 г.). Декларацию неформально называют Соглашением ОПЕК+. В преамбуле Декларации признается «необходимость совместного сотрудничества стран — экспортеров нефти для достижения устойчивой стабильности на нефтяном рынке в интересах производителей и потребителей нефти», подтверждается их «заинтересованность в стабильном и сбалансированном рынке нефти» ²¹. Декларация предусматривает сокращение добычи нефти участниками Декларации. 6 декабря 2019 г. на седьмой совместной министерской встрече участники Декларации решили сократить добычу до уровня 1,7 млн баррелей в сутки. Срок действия Декларации в последний раз был продлен до 31 марта 2020 г. на шестой совместной министерской встрече, состоявшейся 2 июля 2019 г. ²²

Не представляется целесообразным дальнейшее участие после 31 марта 2020 г. России в Соглашении ОПЕК+ в силу того, что некото-

рые крупные страны — производители нефти (например, Бразилия и США) не желают присоединяться к этому Соглашению, имеются даже планы по увеличению объемов добычи нефти этими странами.

Сокращение объемов добычи нефти Россией в рамках Соглашения ОПЕК+ несет в себе риск того, что освободившуюся долю рынка могут занять США и Бразилия. Дальнейшее же увеличение объемов производства нефти некоторыми странами, не участвующими в Соглашении ОПЕК+, может привести к его девальвации.

Дальнейшее сотрудничество России с ОПЕК предлагается продолжить в рамках установленного в 2005 г. формального ЭнергодIALOGA «Россия — ОПЕК», который предполагает взаимодействие сторон на ежегодной основе на уровне министра энергетики РФ и Генерального секретаря ОПЕК для обсуждения актуальных вопросов развития нефтяного рынка ²³.

В настоящее время ОПЕК сталкивается как с новыми вызовами и угрозами, так и со старыми проблемами, от успешного решения которых будет зависеть эффективность и востребованность организации.

В рамках ОПЕК действуют лишь инвестиционные планы в Upstream ²⁴, отсутствуют совместные проекты между ее членами в нефтяной отрасли (например, создание совместных судостроительных и нефтяных компаний), не проводится работа по принятию единообразных законов в нефтяной отрасли в ее странах-членах, отсутствует квалифицированный и опытный персонал, поскольку большинство стран не имеют достаточно развитых политических и административных структур ²⁵.

²⁰ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 17.

²¹ См.: Declaration of Cooperation Meeting of 24 Ministers from OPEC and non-OPEC oil producing countries, 30 November 2017 Vienna, Austria. P. 5 // URL: https://www.opec.org/opec_web/en/publications/4580.htm (дата обращения: 08.02.2020).

²² См.: Declaration of Cooperation // URL: https://www.opec.org/opec_web/en/publications/4580.htm (дата обращения: 08.02.2020).

²³ См.: Министерство энергетики РФ, сотрудничество с ОПЕК // URL: <https://minenergo.gov.ru/node/496> (дата обращения: 08.02.2020).

²⁴ См.: OPEC Upstream Investment Plans // URL: https://www.opec.org/opec_web/en/647.htm (дата обращения: 08.02.2020).

²⁵ См.: Sedra A. F. The Organisation of Petroleum Exporting Countries: A Study of its Organisation, Policies and Legal Significance : PhD Thesis. The University of Hull Law School, 1998. Pp. 359—363.

В ОПЕК до сих пор сохраняются разрыв в уровнях экономического развития ее членов (например, между Венесуэлой и Саудовской Аравией), политические и религиозные противоречия (например, между Саудовской Аравией и Ираном, между Ираком и Ираном, между Ираком и Кувейтом). Увеличение населения, истощение запасов нефти в странах — членах ОПЕК, технический прогресс актуализируют вопрос о поиске альтернативных (возобновляемых) источников энергии. К сожалению, рынки иных (кроме нефти) источников энергии (например, газа, угля, атомной энергии) находятся за пределами сферы регулирования ОПЕК.

Для заполнения институционального и регуляторного вакуума на мировом рынке газа представителями 11 государств (из которых 8 — члены ОПЕК: Алжир, Венесуэла, Иран, Катар, Ливия, Нигерия, ОАЭ, Ирак) 23 декабря 2008 г. было принято решение об учреждении отраслевой организации — ФСЭГ. Государства — члены ФСЭГ должны способствовать обмену опытом, мнениями и информацией, в частности по вопросам существующего и ожидаемого баланса спроса и предложения на газ, по структуре и развитию газовых рынков (региональных и глобальных), транспортировке газа по трубопроводам и СПГ, с целью защиты своих суверенных прав использовать и сохранять запасы природного газа во благо своих народов (ст. 3 Устава ФСЭГ).

Возможности ФСЭГ влиять на мировые рынки газа сегодня ограничены, поскольку в его состав не входят такие крупнейшие производите-

ли газа, как США, Канада, Саудовская Аравия, Китай, Норвегия, Австралия, суммарный объем производства газа в которых превышает соответствующий объем производства в странах, входящих в ФСЭГ²⁶. В этой связи представляется необходимым расширение членства организации.

Россия придает большое значение взаимодействию с ФСЭГ. Она является государством — учредителем ФСЭГ, с момента его учреждения принимает активное участие в его работе²⁷. Учредительные акты ФСЭГ — Соглашение о функционировании ФСЭГ и Устав ФСЭГ — были подписаны в России (в Москве). В качестве депозитария Соглашения определена Россия (п. 4 ст. 4 Соглашения). Факт избрания Генеральным секретарем ФСЭГ представителей от России (в 2008 г. — Л. Бохановский, в 2018 г. — Ю. Сентюрин) — лишнее свидетельство особой роли и веса России в организации. Россия, как один из крупнейших производителей и экспортеров газа, должна и впредь вносить весомый вклад в реализацию целей ФСЭГ²⁸.

Новые вызовы, с которыми сталкивается ФСЭГ сегодня, — увеличение доли альтернативных источников энергии в мировом энергопотреблении; появление рынков сжиженного природного газа (СПГ). СПГ меняет систему продаж и ценообразования на рынке газа. Если ранее природный газ транспортировался по трубопроводам и использовались долгосрочные контракты, то в случае с СПГ транспортировка осуществляется с помощью танкеров-газовозов и используются, как правило, краткосрочные

²⁶ Данные на 2018 г. по объему производства газа (миллионов тонн нефтяного эквивалента) по странам, входящим в ФСЭГ: Алжир — 79,4, Боливия — 13,7, Египет — 50,4, Иран — 205,9, Ливия — 8,4, Нигерия — 42,3, Катар — 150,9, Россия — 575,6, Тринидад и Тобаго 29,2, ОАЭ — 55,6, Венесуэла — 28,6. Данные на 2018 г. по объему производства газа (миллионов тонн нефтяного эквивалента) по странам, не входящим в ФСЭГ: США — 715,2, Канада — 158,8, Саудовская Аравия — 96,4, Китай — 138,9, Норвегия — 103,7, Австралия — 111,9 (см.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 33).

²⁷ См.: Министерство энергетики РФ, сотрудничество с ФСЭГ // URL: <https://minenergo.gov.ru/node/500> (дата обращения: 08.02.2020).

²⁸ В Доктрине энергетической безопасности РФ 2019 г. подчеркивается, что одной из задач по обеспечению международно-правовой защиты российских организаций топливно-энергетического комплекса является развитие сотрудничества с иностранными государствами в рамках ФСЭГ и ОПЕК (п. 28) (см.: Указ Президента РФ от 13 мая 2019 г. № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/44252> (дата обращения: 08.02.2020)).

контракты. Цены по краткосрочным контрактам при экспорте СПГ более волатильны, в то время как при экспорте природного газа по долгосрочным контрактам цены фиксируются в контракте на определенный срок. Долгосрочные контракты позволяют странам — производителям и экспортерам газа обеспечивать относительную стабильность цен на рынке газа.

С учетом взаимозависимости цен на природный газ и нефть (привязанности цен на газ к ценам на нефть) в перспективе представляется целесообразным слияние двух отраслевых организаций — ОПЕК и ФСЭГ — в одну. Это позволит лучшим образом обеспечить глобальную энергетическую безопасность и стабильность на рынках природного газа и нефти.

В самое ближайшее время серьезным конкурентом нефти и газа может стать «зеленая» энергетика. Рост возобновляемых источников энергии (ВИЭ) был стимулирован необходимостью ответа на актуальные глобальные вызовы, включая угрозу изменения климата. К странам с наибольшим объемом производства ВИЭ по состоянию на 2018 г. относились: США (458,5 тераватт в час (Тв/ч)), Бразилия (104,5 Тв/ч), Германия (209,2 Тв/ч), Великобритания (105,6 Тв/ч), Китай (634,2 Тв/ч), Индия (121,5 Тв/ч), Япония (112,1 Тв/ч)²⁹. В 2018 г. доля ВИЭ в мировой электрогенерации составляла 26 %. По прогнозам МЭА, доля ВИЭ в глобальном производстве электроэнергии к 2030 г. должна составить его половину³⁰.

26 января 2009 г. в Бонне (ФРГ) состоялась конференция по учреждению организации в области ВИЭ — ИРЕНА. Устав организации вступил в силу 8 июля 2010 г. Цель ИРЕНА — содейство-

вать широкому распространению и возросшему внедрению, а также устойчивому использованию всех форм ВИЭ (биоэнергии, геотермальной энергии, энергии океана, включая, помимо прочего, энергию приливов и отливов, волновую энергию и тепловую энергию океана, энергию ветра) (ст. 2 и 3 Устава ИРЕНА).

Россия присоединилась к ИРЕНА 28 августа 2014 г.³¹ Вступление в ИРЕНА предоставляет России широкий доступ к существующей практике использования и внедрения возобновляемых источников энергии, результатам последних исследований, позволит участвовать в выработке международных стандартов и в целом влиять на развитие возобновляемой энергетики в мире³².

В 2017 г. Россия была избрана на двухгодичный срок в непленарный орган ИРЕНА — в его Совет, однако уже в сформированном в 2020 г. на ротационной основе составе Совета Россия не представлена. Россия должна прилагать усилия для своего представительства в Совете, поскольку участие в работе этого органа позволяет ей участвовать, в частности, в рассмотрении проектов рабочей программы и бюджета, в подготовке проекта повестки дня организации (ст. 10 Устава ИРЕНА).

По прогнозам ИРЕНА, для России на 2030 г. объем возобновляемой энергетики в конечном потреблении достигнет 11,3 %. Самая большая доля возобновляемой энергии придется на сектор производства электроэнергии, составив к 2030 г. около 30 %, где 20 % — гидроэлектроэнергия, а 10 % — такие виды электроэнергии, как ветряная, солнечная и геотермальная. Доля возобновляемой энергии в производстве тепловой энергии составит к 2030 г. около 15 %³³.

²⁹ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 52.

³⁰ См.: IEA, Renewables // URL: <https://www.iea.org/fuels-and-technologies/renewables> (дата обращения: 08.02.2020).

³¹ См.: распоряжение Правительства РФ от 28 августа 2014 г. № 1657-р «О вступлении Российской Федерации в Международное агентство по возобновляемой энергии» // URL: <http://static.government.ru/media/files/dS4jN9HsZM0.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

³² См.: Министерство энергетики РФ // URL: <https://minenergo.gov.ru/node/2334> (дата обращения: 08.02.2020).

³³ См.: IRENA REmap 2030 Renewable Energy Prospects for the Russian Federation // URL: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2017/Apr/IRENA_REmap_Russia_findings_2017_RU.pdf?la=en&hash=EE9753688F1E1A92EA6DE848C1905C1F8FADC458 (дата обращения: 08.02.2020).

Приведенные выше прогнозные данные по России актуализируют необходимость дальнейшего ее участия в работе ИРЕНА. А присоединение РФ к Парижскому соглашению в 2019 г. по климату 2015 г. в рамках Рамочной конвенции об изменении климата (РКИК) — дополнительный стимул для расширения сотрудничества и проектов России с ИРЕНА³⁴.

МАГАТЭ и Евратом/ЕСАЭ — две международные организации, в рамках которых осуществляется сотрудничество государств в области мирного использования атомной энергии.

МАГАТЭ является универсальной по своему членскому составу организацией (171 государство-член)³⁵, была она учреждена в 1957 г. Евратом/ЕСАЭ — региональная организация, созданная в 1958 г. (27 государств — членов ЕС).

Неотъемлемым компонентом деятельности этих двух организаций является *система гарантий (safeguards)*, предусмотренная Уставом МАГАТЭ (ст. 12) и Договором о Евратоме/ЕСАЭ (гл. 7). Цель системы гарантий — обеспечить, чтобы ядерные материалы не были использованы таким образом, чтобы способствовать какой-либо военной цели (пп. 5 п. «А» ст. III Устава МАГАТЭ; ст. 77, п. «е» ст. 2 Договора о Евратоме/ЕСАЭ). С учетом того факта, что все государ-

ства — члены Евратома/ЕСАЭ являются еще и членами МАГАТЭ, представляется серьезной и актуальной *проблема дублирования функций* этих организаций в сфере осуществления гарантий.

Имеющиеся соглашения между МАГАТЭ и Евратомом/ЕСАЭ³⁶ по координации осуществления системы гарантий, к сожалению, не решают названную проблему. Сохраняющаяся двойная система инспекций (собственный штат инспекторов имеется как у МАГАТЭ (п. «В» ст. 12 Устава МАГАТЭ), так и у Евратома/ЕСАЭ отдельно (ст. 82 Договора о Евратоме/ЕСАЭ)) создает серьезную угрозу существующему режиму нераспространения ядерного оружия. Роль Евратома/ЕСАЭ в обеспечении соблюдения режима нераспространения ядерного оружия весьма сомнительна в силу региональной природы этой организации³⁷. Кроме того, в соответствии с Договором о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) 1968 г. именно МАГАТЭ определена в качестве контрольного механизма по выполнению его государствами-участниками, не обладающими ядерным оружием, положений этого договора (ст. 3 ДНЯО).

Как представляется, давно назревшим является реформирование Евратома/ЕСАЭ. В силу

³⁴ См.: постановление Правительства РФ от 21 сентября 2019 г. № 1228 «О принятии Парижского соглашения» // URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201_909240028 (дата обращения: 08.02.2020).

³⁵ См.: List of Member States // URL: <https://www.iaea.org/about/governance/list-of-member-states> (дата обращения: 08.02.2020).

³⁶ См.: Agreement between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Euratom and the IAEA in implementation of Article III (1) and (4) of the NPT (78/164/Euratom) — Protocol // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A21978A0222%2801%29> (дата обращения: 08.02.2020); Additional Protocol to the Agreement between the Republic of Austria, the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Republic of Finland, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Portuguese Republic, the Kingdom of Spain, the Kingdom of Sweden, the Euratom and the IAEA in implementation of Article III (1) and (4) of the Treaty on the NPT (1999/188/Euratom) // URL: [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0313\(01\):EN:HTML#ntr1-L_1999067EN.01000101-E0001](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0313(01):EN:HTML#ntr1-L_1999067EN.01000101-E0001) (дата обращения: 08.02.2020); Protocol Additional to the Agreement(s) between State(s) and the IAEA for the Application of Safeguards, IAEA, INF/CIRC/540 // URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc540c.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

³⁷ См.: Lindroos A. The Role of Euratom in the Non-Proliferation Regime // The Finnish Yearbook of International Law. 1997. Vol. VIII. Pp. 334—335.

того что многие положения Договора о Евратоме/ЕСАЭ устарели и дублируют (ст. 106а)³⁸ положения ДФЕС, встречаются предложения по удалению этих положений и включению всех остальных положений в ДФЕС в качестве отдельной его главы либо в уже существующую главу (разд. XXI (Энергия) ДФЕС)³⁹. Иными словами, в данном случае предлагается демонтаж Евратома/ЕСАЭ. Однако наиболее правильным вариантом в сложившейся ситуации могла бы стать *рениционализация политики в области атомной энергии* и передача соответствующей политики на национальный уровень, отнесение ее к исключительной компетенции членов ЕС. Это позволило бы государствам — членам ЕС самостоятельно выстраивать свои отношения с МАГАТЭ в конкретной сфере, а вместе с тем исключить дублирование систем гарантий МАГАТЭ и Евратомом/ЕСАЭ.

Государства — члены ЕС занимают второе место в мире по доле потребления атомной энергии (212,1 млн т нефтяного эквивалента)⁴⁰. Одним из основных экспортеров ядерных материалов (урана) в ЕС является Россия. Между РФ и Евратомом/ЕСАЭ действуют следующие соглашения: Соглашение между СССР и ЕЭС и Евратомом/ЕСАЭ атомной энергии о торговле, коммерческом и экономическом сотрудничестве от 14 февраля 1990 г.; Соглашение между Правительством РФ и Евратомом о сотрудничестве в области ядерной безопасности от 3 октября 2001 г.; Соглашение между Правительством РФ и Евратомом/ЕСАЭ о сотрудничестве в области управляемого термоядерного синтеза от 3 октября 2001 г.

В том, что касается МАГАТЭ, серьезную озабоченность вызывает «квазипостоянное» членство в его Совете управляющих 13 государств, наиболее развитых в области технологии атомной энергии (п. «А» ст. VI Устава МАГАТЭ). Совет управляющих сам решает, какие государства-члены являются наиболее развитыми, и группа представленных в Совете государств переназначает периодически сама себя. Нелучайно состав Совета управляющих остается почти неизменным с самого начала его функционирования, поскольку в него входят страны, первоначально участвовавшие в разработке Устава МАГАТЭ (Канада, Китай, Франция, Россия, Великобритания, США, Аргентина, Бразилия, Япония, Индия, Австралия). Неизменность состава вызывает озабоченность в силу того, что некоторые «квазипостоянные» члены более не могут быть отнесены к категории стран, наиболее развитых в области технологии атомной энергии (например, Бельгия, Австралия), в то время как некоторые страны (например, Индонезия и Вьетнам) не имеют такого статуса в Совете управляющих⁴¹.

Нельзя не отметить и то, что не все члены МАГАТЭ являются участниками ДНЯО. Некоторые члены МАГАТЭ, входящие в его Совет управляющих (Индия, Пакистан)⁴², не являющиеся участниками ДНЯО⁴³, создают препятствия на пути реализации договора. В этой связи следует привязать членство государств в Совете управляющих МАГАТЭ к их предварительному участию в ДНЯО.

СССР являлся учредителем МАГАТЭ, ратифицировавшим Устав МАГАТЭ 29 июля 1957 г. Рос-

³⁸ См.: Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Atomic Energy Community // URL: https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/consolidated_version_of_the_treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community_en.pdf (дата обращения: 08.02.2020).

³⁹ См.: *Cenevska I.* The European Atomic Energy Community in the European Union Context: The 'Outsider' Within. Brill-Nijhoff: Leiden — Boston, 2016. P. 68.

⁴⁰ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 48.

⁴¹ См.: *Findlay T.* Unleashing the Nuclear Watchdog: Strengthening and Reform of the IAEA. CIGI: Waterloo, 2012. P. 16.

⁴² См.: IAEA Board of Governors // URL: <https://www.iaea.org/about/governance/board-of-governors> (дата обращения: 08.02.2020).

⁴³ См.: Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons // URL: <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=08000002801d56c5> (дата обращения: 08.02.2020).

сия продолжает участвовать в качестве члена в работе МАГАТЭ. При ее активном участии в рамках МАГАТЭ разработаны и действуют следующие важные документы в области ядерной безопасности: Конвенция о физической защите ядерного материала и ядерных установок 1979 г.; Конвенция о ядерной безопасности 1994 г.; Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма от 13 апреля 2005 г. Россия участвует во всех этих актах.

Между РФ и МАГАТЭ действует Соглашение о подготовке младших профессиональных кадров от 25 октября 2010 г., а 29 марта 2010 г. между Правительством РФ и МАГАТЭ было подписано Соглашение о создании на территории РФ физического запаса низкообогащенного урана и поставках низкообогащенного урана из него МАГАТЭ для его государств-членов.

На Российской Федерации как на постоянном члене Совета Безопасности ООН лежит особая ответственность за поддержание международной ядерной безопасности. Российская Федерация должна добиваться универсализации системы гарантий МАГАТЭ и ее признания в качестве единственно применимой верификационной системы.

Единственная отраслевая организация в сфере энергетики на постсоветском пространстве — ЭЭС СНГ. Учреждена она была 14 февраля 1992 г. на основе межправительственного соглашения государств — участников СНГ. Членами ЭЭС СНГ являются 11 государств — участников СНГ⁴⁴. Целью объединения государств в рамках ЭЭС СНГ является обеспечение устойчивого и надежного энергоснабжения народного хозяйства и населения государств — участников СНГ на основе эффективного функционирования объединенных энергетических систем (ст. 1 Соглашения о координации межгосударственных отношений

в области электроэнергетики СНГ от 14 февраля 1992 г.).

Несмотря на заявленную выше цель обеспечить интеграцию энергосистем государств — участников СНГ, она так и не достигнута в рамках ЭЭС СНГ полностью. В объединении энергосистем государств — участников СНГ параллельно работают 9 из 11 энергосистем государств СНГ⁴⁵. Энергосистемы Туркменистана и Армении изолированы от объединения государств — участников СНГ и работают параллельно с энергосистемой Ирана. В 2007 г. была создана Целевая рабочая группа по подготовке и восстановлению параллельной работы энергосистем Армении и Туркменистана с объединением энергосистем стран СНГ, однако поставленная цель не достигнута. В 2018 г. о своих планах выйти из ЭЭС СНГ заявила и Молдова⁴⁶. За почти 30 лет существования организации членский состав оставался неизменным, за этот период ни одно из государств не присоединилось к ней. Отмеченные обстоятельства не могут не бросать тень на эффективность работы ЭЭС СНГ.

Интеграционные процессы в рамках ЕАЭС делают в перспективе актуальным формирование общего электроэнергетического рынка стран бывшего СССР в рамках этого объединения. Предусматривается поэтапное формирование общего электроэнергетического рынка Союза на основе параллельно работающих электроэнергетических систем (п. 1 ст. 81 Договора о ЕАЭС). Определен даже крайний срок запуска общего электроэнергетического рынка ЕАЭС — не позже 1 января 2025 г.⁴⁷ Интеграция в рамках ЕАЭС позволит интегрировать Армению в его общий электроэнергетический рынок. В перспективе, с присоединением к ЕАЭС всех остальных государств — участников СНГ, ЭЭС СНГ утратит свой *raison d'être* и сможет быть распушен.

⁴⁴ См.: Члены Электроэнергетического Совета СНГ // URL: http://energo-cis.ru/chleny_soveta/ (дата обращения: 08.02.2020).

⁴⁵ См.: ЭЭС СНГ, Современное состояние // URL: <http://energo-cis.ru/rumain2175/> (дата обращения: 08.02.2020).

⁴⁶ См.: Интерфакс-Запад: Молдова собирается выйти из Электроэнергетического совета СНГ // URL: <https://interfax.by/news/policy/raznoe/1246261/> (дата обращения: 08.02.2020).

⁴⁷ См.: Общий электроэнергетический рынок ЕАЭС будет запущен не позже 1 января 2025 г. // URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/16-08-2019-2.aspx> (дата обращения: 08.02.2020).

Россия как государство — учредитель ЭЭС СНГ участвует в его работе с 1992 г. ЭЭС СНГ — единственная организация в сфере энергетики, штаб-квартира которой находится в России (в Москве). В 2018 на пост президента ЭЭС СНГ был переизбран министр энергетики России — А. Новак⁴⁸. Все это свидетельство особо важной роли России в ЭЭС СНГ.

Имеются публичные международные организации, деятельность которых охватывает не одну отдельно взятую отрасль энергетики, а несколько отраслей энергетики. Речь идет о КЭХ, ЭС и МЭА.

Так, в рамках КЭХ ее государства-члены сотрудничают с целью развития открытого и конкурентного рынка *энергетических материалов и продуктов* (в их числе уголь, природный газ, нефть и нефтяные продукты, электрическая энергия, атомная энергия) (п. 4 ст. 1, ст. 3 ДЭХ, Приложение ЕМ I: Энергетические материалы и продукты к ДЭХ)⁴⁹. ДЭХ был принят в 1994 г., вступил в силу в 1998 г. Членами КЭХ являются государства и региональные международные организации, подписавшие/ратифицировав-

шие ДЭХ. Сегодня их число достигает 56 (52 государства, ЕС и Евратом)⁵⁰. Хотя деятельность КЭХ и ограничивается только одним сектором экономики — энергетическим, она охватывает международное сотрудничество государств в области инвестиций (ст. 10 ДЭХ); торговли (ч. II ДЭХ), транзита энергоресурсов (ст. 7 ДЭХ); экологических аспектов, связанных с энергией (ст. 19 ДЭХ). Идея ДЭХ — обеспечить участие в нем государств, являющихся производителями, потребителями и транзитерами энергии.

Россия подписала ДЭХ 17 декабря 1994 г., временно применяла его до 18 октября 2009 г., а 30 июля 2009 г. заявила о своем намерении не становиться участником ДЭХ⁵¹. Такой шаг был продиктован национальными интересами России. ДЭХ, а вместе с тем и КЭХ, не оправдали ожиданий, возложенных на них, поощрению взаимовыгодного энергетического сотрудничества между Востоком и Западом (обмен энергоресурсов с Востока на инвестиции с Запада).

В 2009 г. ЕС был принят пакет актов (2 директивы и 3 регламента)⁵², регулирующих газовую и электроэнергетическую отрасли ЕС (Третий

⁴⁸ См.: Новак переизбран на пост Президента ЭЭС СНГ // URL: <https://minenergo.gov.ru/node/12983> (дата обращения: 08.02.2020).

⁴⁹ См.: The International Energy Charter Consolidated Energy Charter Treaty. Pp. 105—107 // URL: <https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECTC-en.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

⁵⁰ См.: Members and Observers to the Energy Charter Conference // URL: <https://www.energycharter.org/process/energy-charter-treaty-1994/energy-charter-treaty/> (дата обращения: 08.02.2020).

⁵¹ См.: Russian Federation, Energy Charter // URL: <https://www.energycharter.org/who-we-are/members-observers/countries/russian-federation/> (дата обращения: 08.02.2020); распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 1055-р «О намерении Российской Федерации не становиться участником Договора к Энергетической хартии» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/902169103> (дата обращения: 08.02.2020).

⁵² См.: Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0073> (дата обращения: 08.02.2020); Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0072> (дата обращения: 08.02.2020); Regulation № 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions of access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) № 1775/2005 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0715> (дата обращения: 08.02.2020); Regulation № 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions of access to the networks for crossborder exchanges in electricity and repealing Regulation (EC) № 1228/2003 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0714> (дата обращения: 08.02.2020); Regulation № 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators //

энергетический пакет), положения которых прямо противоречат ДЭХ. Так, например, Директива 2009/73/ЕС от 13 июля 2009 г. предусматривает разделение функций производителя (поставщика) и оператора газотранспортной системы (ст. 9 Директивы). Эта Директива нарушает принцип свободы транзита, который закреплен в ст. 7 ДЭХ. Он обязывает участвующие в ДЭХ стороны принимать все необходимые меры для облегчения транзита энергетических материалов и продуктов в соответствии с принципом свободы транзита и без различий в том, что касается происхождения, места назначения или владельца таких энергетических материалов и продуктов. Регламент № 715/2009 от 13 июля 2009 г. предусматривает открытие доступа третьих лиц к получению услуг применительно к операторам газотранспортных систем (ст. 14 Директивы), что противоречит также ДЭХ, в соответствии с которым положения ДЭХ не обязывают никакую его сторону открывать обязательный доступ для третьих сторон (Понимание 1(b)(i) ДЭХ)⁵³. На деле это несет в себе риск лишения ПАО «Газпром» экспорта трубопроводного газа в Европу, а также представляет собой нарушение российского законодательства, в соответствии с которым исключительное право на экспорт газа предоставляется организации — собственнику единой системы газоснабжения (ЕСГ) (ст. 3 Федерального закона «Об экспорте газа» 2006 г.)⁵⁴. Собственником ЕСГ является ПАО «Газпром». Другая Директива — 2009/72/ЕС предусматривает функциональное разделение систем передачи электроэнергии и операторов систем передачи электроэнергии (ст. 9 Директивы 2009/72/ЕС).

Названные акты ЕС девальвировали положения ДЭХ, сделали бессмысленным присоеди-

ние России к нему. Кроме того, ДЭХ имеет ограниченный географический охват, не включает в качестве участников, например США, Норвегию, Катар, Венесуэлу, Саудовскую Аравию — основные страны — производители энергоресурсов. На деле ДЭХ защищает интересы только стран — потребителей энергии.

21 апреля 2009 г. Россия предложила свой концептуальный подход к разработке новой правовой базы международного сотрудничества в сфере энергетики, приняв соответствующий документ⁵⁵. В нем подчеркивается целесообразность создания нового универсального международного юридически обязывающего документа, сторонами которого, в отличие от существующей системы, построенной вокруг Энергетической хартии, станут все основные страны — производители (экспортеры), транзитеры и потребители (импортеры) энергоресурсов и который будет охватывать все аспекты глобального энергетического взаимодействия (п. 3 Концептуального подхода). Кроме того, акцентируется внимание на признании безопасности предложения (поставок) и спроса (прозрачный и предсказуемый сбыт) в качестве ключевых аспектов глобальной энергетической безопасности.

Позиция России по отношению к ДЭХ побудила КЭХ начать назревшее реформирование ДЭХ. 24 ноября 2010 г. решением КЭХ утверждена «Дорожная карта по модернизации Процесса Энергетической хартии» (Road Map for the Modernisation of the Energy Charter Process), в которое определены основные направления модернизации: расширение географического охвата ДЭХ, транзитная/трансграничная торговля; реагирование на чрезвычайные ситуации; поощрение и защита инвестиций; энергетиче-

URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0001:0014:EN:PDF> (дата обращения: 08.02.2020).

⁵³ См.: *Gragl P.* The Question of Applicability: EU Law or International Law in Nord Stream 2 // *Review of Central and East European Law.* 2019. Vol. 44. Pp. 128—131.

⁵⁴ См.: URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102108018&rdk=&backlink=1> (дата обращения: 08.02.2020).

⁵⁵ См.: Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики (цели и принципы) от 21 апреля 2009 г. // URL: <http://kremlin.ru/supplement/258> (дата обращения: 08.02.2020).

ская эффективность; управление, финансы и юридические дела⁵⁶. 6 ноября 2019 г. в рамках КЭХ учреждена Группа по модернизации ДЭХ.

С целью обеспечения энергетической безопасности ЕС и продвижения его стратегических энергетических интересов в отношении с третьими странами в 2005 г. был подписан Договор, учреждающий ЭС. Он вступил в силу 1 июля 2006 г. Он имеет определенный срок действия — 10 лет, но может быть продлен (ст. 97 Договора, учреждающего ЭС). 24 октября 2013 г. решением Министерского совета ЭС срок действия Договора был продлен еще на 10 лет.

Учредителями ЭС стали ЕС и 9 договаривающихся сторон — Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Хорватия, Бывшая югославская Республика Македония, Черногория, Сербия, Румыния, Косово (Миссия ООН по делам временной администрации в Косово). В настоящее время в ЭС 10 членов: ЕС и 9 государств Юго-Восточной Европы (Албания, Босния и Герцеговина, Косово, Бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Молдова, Черногория, Сербия и Украина)⁵⁷. Можно говорить о явной антироссийской направленности ЭС, поскольку в его состав входят страны, которые находились/находятся в сфере традиционного влияния СССР/России.

Задача ЭС — создать правовые и экономические основы общего рынка *электроэнергии и газа* стран Юго-Восточной Европы (ст. 2 Договора, учреждающего ЭС). Для достижения на-

званной задачи требуется прежде всего имплементация членами ЭС *acquis communautaire* в области энергетики, окружающей среды, конкуренции и возобновляемых источников энергии (п. «а» ст. 3 Договора, учреждающего ЭС). Иными словами, предусматривается строительство регионального энергетического рынка стран Юго-Восточной Европы и его интегрирование во внутренний энергетический рынок ЕС. Такое интегрирование представляется только долгосрочной целью⁵⁸.

Политика по имплементации *acquis communautaire* членами ЭС не может не вызывать озабоченность и опасения у России относительно надежности поставок газа из России через Украину в страны Европы, поскольку предполагает имплементацию Третьего энергетического пакета. Решение об имплементации этого пакета со стороны ЭС уже принято его Министерским советом в 2011 г.⁵⁹

Несмотря на то что ЭС было учреждено относительно недавно, уже сегодня в рамках ЭС актуальным стал вопрос о необходимости его реформы. Так, в 2013 г. решением Министерского совета ЭС создана Специальная группа (High Level Reflection Group) для независимой оценки адекватности институциональной структуры и рабочих методов ЭС и представления рекомендаций по совершенствованию работы ЭС. В 2014 г. ею был подготовлен доклад по реформе ЭС⁶⁰. Отмеченный факт свидетельствует о низкой эффективности работы организации.

⁵⁶ См.: Road Map for the Modernisation of the Energy Charter Process // URL: https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/News/20101124-Energy_Charter_Process_Modernisation_Road_Map.pdf (дата обращения: 08.02.2020).

⁵⁷ См.: Membership, Energy Community // URL: <https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html> (дата обращения: 08.02.2020).

⁵⁸ См.: Report from the Commission to the European Parliament and the Council under Article 7 of Decision 2006/500/EC (Energy Community Treaty) (COM(2011) 105 final) // URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/EN/1-2011-105-EN-F1-1.Pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

⁵⁹ См.: Decision of the Ministerial Council of the Energy Community — D/2011/02/MC-EnC: Decision of 6 October 2011 on the implementation of Directive 2009/72/EC, Directive 2009/73/EC, Regulation (EC) No 714/2009 and Regulation (EC) No 715/2009 and amending Articles 11 and 59 of the Energy Community Treaty // URL: https://www.energy-community.org/dam/jcr:a3205108-28f6-41aa-9e71-b62ede376cfa/Decision_2011_02_MC_3PA.pdf (дата обращения: 08.02.2020).

⁶⁰ См.: Report by the HLG of the Energy Community: An Energy for the Future // URL: https://www.ceas-serbia.org/images/2015-i-pre/Energy_Community_HLRG_Report.pdf (дата обращения: 08.02.2020).

МЭА была создана в 1974 г. в ответ на нефтяной кризис 1973—1974 гг., когда арабские страны — члены ОПЕК ввели эмбарго на поставки нефти в США, которые поддерживали Израиль в войне с Сирией и Египтом⁶¹. МЭА следует исторически рассматривать в качестве организации, призванной защищать интересы государств — импортеров энергоресурсов. В этой связи тот факт, что Россия не представлена в МЭА в качестве его члена, никак не должен вызывать удивления.

Главные цели МЭА — создание общей системы самообеспеченности запасами нефти на случай чрезвычайных ситуаций, а также разработка и реализация мер по распределению имеющейся нефти во время чрезвычайной ситуации (ст. 6 Решения Совета, учреждающего МЭА; п. 1 ст. 2 Соглашения по МЭП).

Несмотря на то что МЭА призвано управлять чрезвычайной нефтяной программой, последняя никогда так и не была формально активирована и, вероятно, никогда не будет. Иными словами, положения в отношении чрезвычайных нефтяных запасов остались не востребованными, ни разу не применялись, хотя они составляют *raison d'être* МЭА и образуют значительную часть учредительного акта МЭА (Соглашения по МЭА 1974 г.).

В трех случаях МЭА расконсервировало свои нефтяные резервы: в 1991 г. накануне войны в Персидском заливе; в 2005 г. после ураганов «Катрина» и «Рита»; в 2011 г. в связи конфликтов в Ливии⁶². Для использования нефтяных резервов в 1991, 2005 и 2011 гг. координация между членами МЭА велась через неформальную процедуру CERM (Координированные чрезвычайные меры реагирования), а не процедуру, прописанную в Соглашении по МЭП. Процедура CERM была введена Управляющим советом в

1984 г. Отход от процедуры Соглашения и переход на процедуру CERM свидетельствует об эрозии механизма МЭА, предусмотренного в Соглашении по МЭП⁶³.

Другое положение в Соглашении МЭП, кроме чрезвычайной нефтяной программы, которое вызывает сегодня критику и нуждается в изменении, это система «взвешенного голосования» в Управляющем совете МЭА. Она представляет собой отход от принципа суверенного равенства государств. Каждой стране в настоящий момент предоставляется по 3 «базовых голоса», а также предоставляются «голоса за нефтепотребление», количество которых определяется в соответствии с данными о потреблении нефти странами (ст. 62 Соглашения по МЭП). Цифры по количеству голосов за нефтепотребление не отражают реалии сегодняшнего дня.

Наконец, критерий членства в МЭА, в соответствии с которым членами МЭА могут быть только члены ОЭСР, серьезным образом подрывает потенциал МЭА к расширению своего влияния⁶⁴. Несмотря на то что МЭА является клубом государств — потребителей энергии, в нем не представлено все сообщество государств — нетто-потребителей энергии. Так, например, членами МЭА не являются Китай и Индия. При этом, по прогнозам ВР, доля именно Индии и Китая в глобальном потреблении первичных источников энергии в период до 2040 г. будет расти, в то время как доля стран — членов ОЭСР будет падать⁶⁵. Расширение же членства МЭА за счет включения в его состав государств с растущим нетто-потреблением энергии позволило бы значительно увеличить эффективность работы МЭА.

МЭА развивает отношения сотрудничества со странами — производителями нефти и с другими странами — потребителями нефти, особенно из развивающихся стран (пп. vi п. «а» ст. 6 Реше-

⁶¹ См.: History of the IEA // URL: <https://www.iea.org/about/history/> (дата обращения: 12.01.2019).

⁶² См.: Oil Security, IEA // URL: <https://www.iea.org/areas-of-work/ensuring-energy-security/oil-security> (дата обращения: 02.03.2020).

⁶³ См.: *Van de Graaf T.* The Politics and Institutions of Global Energy Governance. Palgrave Macmillan: New York, 2013. Pp. 91—92.

⁶⁴ См.: *Leal-Arcas R. L., Filis A., Abu Gosh E. S.* International Energy Governance: Selected Legal Issues. Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham, 2014. P. 70.

⁶⁵ См.: BP Statistical Review of World Energy. June 2019. P. 65.

ния Совета, учреждающего МЭА). Так, имеется неформальное сотрудничество МЭА с Китаем, Индией, Россией, Бразилией.

Что касается взаимодействия России с МЭА, то в 1994 г. подписана Совместная декларация о сотрудничестве в области энергетики между Правительством РФ и МЭА⁶⁶, в 2011 г. — Меморандум о сотрудничестве между МЭА и РФ⁶⁷. В 2009 г. также принято Совместное заявление Министерства энергетики РФ и МЭА⁶⁸. Документами определены основные направления сотрудничества: энергетическая безопасность, энергетическая эффективность, информация и статистика.

Важную роль в сближении интересов членов МЭА и ОПЕК призвано играть созданное в 1991 г. неформальное объединение государств — МЭФ⁶⁹. Последний служит нейтральным посредником в проведении неформального, открытого, информированного и непрерывного глобального энергетического диалога между его членами: государствами — производителями и государствами — потребителями энергии, включая транзитные государства (п. 2 разд. III Устава МЭФ). На 70 стран — членов МЭФ приходится почти 90 % мирового предложения и спроса на нефть и газ⁷⁰.

Конкретным результатом энергетического диалога между производителями и потребителями энергии является JODI (совместная инициатива по нефтяным данным). Инициатива собирает данные примерно из 100 стран о ключевых

показателях спроса и предложения на нефть и примерно из 80 стран о ключевых показателях спроса и предложения на газ. Данные, прежде всего представляемые через партнерские организации JODI (среди которых МЭА, ОПЕК, ФСЭГ, МЭФ, Евростат)⁷¹, сопоставляются и распространяются через мировые базы данных JODI-Oil и JODI-Gas, которые ведутся МЭФ. JODI имеет своей целью смягчение чрезмерной волатильности цен, тем самым повышая доверие инвесторов и способствуя большей стабильности на энергетических рынках по всему миру⁷².

Однако, несмотря на широкое представительство стран в МЭФ, деятельность ее ограничена, она не выходит за пределы мандата по продвижению диалога между странами. По сути, МЭФ ограничивается обменом информацией, поскольку принимать юридически обязательные решения он не в состоянии, в его Уставе содержатся не юридические, а политические обязательства (п. 3 разд. I Устава МЭФ). Думается также, что факт размещения штаб-квартиры организации в Эр-Рияде (Саудовской Аравии) может не способствовать реально независимому диалогу между его членами.

Россия присоединилась к МЭФ в 2009 г.⁷³ Участие России в этом объединении представляется важным с учетом того, что она не имеет членства в МЭА и ОПЕК. Участие России способно содействовать еще большей транспарентности, стабильности и устойчивости мировых энергетических рынков.

⁶⁶ См.: URL: http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102031081&page=1&rdk=0&intelsearch=%CE+%CF%C5%D0%D1%CE%CD%C0%CB%DC%CD%DB%D5+%C4%C0%CD%CD%DB%D5++&link_id=18#10 (дата обращения: 08.02.2020).

⁶⁷ См.: URL: http://rosenergo.gov.ru/mezhdunarodnoe_energeticheskoe_agentstvo_mea (дата обращения: 08.02.2020).

⁶⁸ См.: URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1589> (дата обращения: 08.02.2020).

⁶⁹ См.: URL: <https://www.ief.org/about-ief/organisation/member-countries.aspx> (дата обращения: 08.02.2020).

⁷⁰ См.: IEF Members // URL: <https://www.ief.org/about-ief/organisation/member-countries.aspx> (дата обращения: 08.02.2020).

⁷¹ См.: JODI Partners // URL: <https://www.jodidata.org/about-jodi/partners.aspx> (дата обращения: 08.02.2020).

⁷² См.: Joint Organisations Data Initiative (JODI) // URL: <https://www.ief.org/press-media/jodi.aspx> (дата обращения: 08.02.2020).

⁷³ См.: распоряжение Правительства РФ от 14 сентября 2009 г. № 1313-р «Об определении Минэнерго России органом, участвующим от имени Российской Федерации в деятельности МЭФ» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/902175519> (дата обращения: 08.02.2020).

Другим неформальным, гибким форматом сотрудничества между государствами является G20 («Группа двадцати»). G20 — ведущий неофициальный форум международного сотрудничества по наиболее важным аспектам международной экономической и финансовой повестки дня. Была учреждена 26 сентября 1999 г. министрами финансов и управляющих центральными банками «Группы семи» (G7)⁷⁴.

Привлекательность неформального формата сотрудничества в рамках G20 состоит во многом в конфиденциальности их работы, а также в возможности быстрого принятия решений⁷⁵.

По данным Исследовательской группы по вопросам G20 Университета Торонто (Канада), в рамках саммита лидеров G20 за период с 2008 по 2015 г. было принято 98 обязательств (commitments) в сфере энергетики⁷⁶. Встреч же на уровне министров энергетики стран в рамках G20 за период с 2015 по 2019 г. было проведено 4⁷⁷. Общим трендом является увеличение числа обязательств, принимаемых в рамках G20.

Россия с 1998 г. принимает активное участие в работе G20. В рамках председательства России в G20 в 2013 г. в повестку дня был включен вопрос об устойчивом развитии глобальных энергетических рынков (разд. V Концепции председательства России в «Группе двадцати»), была создана Рабочая группа по устойчивой энергетике (ESWG)⁷⁸. Важность дальнейшего участия в

G20 усиливается тем фактом, что Россия с 2014 г. более не участвует в работе G8. Энергетическая безопасность в мире не может быть обеспечена без участия России в G20.

России следует продолжить развивать сотрудничество и с другими неправосубъектными по международному праву акторами в сфере энергетики. Речь идет о международных неправительственных организациях (МНС, МГС, МИРЭС).

Неправительственные международные организации, в отличие от публичных международных организаций, позволяют должным образом учитывать интересы также частных лиц — организаций в сфере энергетики государств-членов, представители которых получают право участвовать в работе таких международных организаций.

МИРЭС был учрежден в 1923 г. Целью МИРЭС является поддержка рациональных поставок и использования энергии во благо всего человечества (ст. 3.1.1 Устава МИРЭС). Россия (ранее — СССР) принимает активное участие в МИРЭС с самого начала его деятельности. В МИРЭС участвуют комитеты членов из 92 государств и два непосредственных члена⁷⁹. Энергетические интересы России представляет в МИРЭС Ассоциация топливно-энергетического комплекса «Российский национальный комитет Мирового энергетического совета» (РНК МИРЭС), который

⁷⁴ См.: «Группа двадцати», ЦБ РФ // URL: <https://www.cbr.ru/today/ms/smo/g20/> (дата обращения: 08.02.2020).

⁷⁵ Экс-премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон в своем докладе, подготовленном в 2011 г., особо отмечал, что достоинством G20 является то, что ограниченный состав государств-участников и неформальный формат сотрудничества способствуют достижению консенсуса по глобальным вопросам «быстро, гибко и эффективно» (см.: Governance for Growth: Building Consensus for the Future, A Report by David Cameron, Prime Minister of the United Kingdom. London, 2011. P. 14 (para. 1.13) // URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cameron-report.pdf> (дата обращения: 08.02.2020)).

⁷⁶ См.: G20 Summit Commitments by Issue: 2008 to 2015, G20 Research Group, December 14, 2015 // URL: <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/commitments.html> (дата обращения: 08.02.2020).

⁷⁷ См.: G20 Meetings of Energy Ministers, G20 Research Group // URL: <http://www.g20.utoronto.ca/energy/index.html> (дата обращения: 08.02.2020).

⁷⁸ См.: Россия и G20, Концепция председательства России в «Группе двадцати» // URL: http://ru.g20russia.ru/docs/g20_russia/outline.html#10 (дата обращения: 08.02.2020).

⁷⁹ См.: Membership of the WEC // URL: <https://www.worldenergy.org/impact-communities/members> (дата обращения: 08.02.2020). Также см.: URL: <https://www.worldenergy.org/impact-communities/members/entry/russian-federation> (дата обращения: 08.02.2020).

был учрежден в 2000 г.⁸⁰ Юбилейный мировой энергетический конгресс будет проведен в России (в Санкт-Петербурге) в 2022 г.

МГС был учрежден в 1931 г. Целью МГС является содействие политическому, техническому и экономическому прогрессу в мировой газовой отрасли (п. 1 ст. 2 Устава МГС). Более 90 стран, включая наиболее важные страны — производители и потребители газа, являются уставными членами МГС. Члены МГС представляют свыше 95 % глобального рынка газа⁸¹. Россия (ранее — СССР) участвует в деятельности МГС с 1957 г.⁸² Действительным членом МГС от России является ПАО «Газпром». В 1970 г. Всемирная газовая конференция проводилась в Москве.

МНС был учрежден в 1933 г. Цели МНС заключаются в продвижении идеи устойчивого снабжения и эффективного использования нефти, газа и других энергетических ресурсов в интересах общественности (ст. 2.1 Устава ВНС). 65 стран — членов МНС представляют свыше 95 % от мирового производства и потребления

нефти и газа⁸³. Россия (ранее — СССР) участвует в работе МНС с 1958 г.⁸⁴ Энергетические интересы России представляет в МНС Ассоциация «Российский национальный комитет Мирового нефтяного совета по организации и проведению мировых нефтяных конгрессов» (РНК МНС)⁸⁵. Россия дважды успешно организовывала проведение мировых нефтяных конгрессов: 8-го в 1971 г. и 21-го в 2014 г.

Современная архитектура международного (глобального) энергетического управления позволяет говорить о том, что все более возрастает роль неправосубъектных по международному праву акторов, способных оперативно и гибко реагировать на различные новые вызовы, стоящие перед мировой энергетикой⁸⁶. В сложившихся реалиях задача Российской Федерации — обеспечить согласованное и скоординированное взаимодействие всех элементов структуры международного (глобального) энергетического управления с целью поддержания международной (глобальной) энергетической безопасности.

⁸⁰ Членами РНК МИРЭС: ПАО «Россети», ГК «Росатом», ПАО «Силовые машины», ПАО «НОВАТЭК», ООО «ИНК», АО «НИКИЭТ» им. Н. А. Доллежаля, ОАО «ВТИ», ОАО «ЭНИН им. Г. М. Кржижановского», ООО «Евроконтракт-ВВА», АО «Ленгидропроект», ПАО САК «Энергогарант», ЗАО НТФ «Энергопрогресс», АО НПО «Нетраэл», Ассоциация «Ветроиндустрии», Ассоциация «Национальное объединение организаций в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» // URL: <http://members.worldenergyrussia.ru/> (дата обращения: 08.02.2019).

⁸¹ См.: About IGU // URL: <https://www.igu.org/about-igu> (дата обращения: 08.02.2020).

⁸² См.: URL: <https://www.gazprom.ru/press/news/forum/igu/> (дата обращения: 08.02.2020).

⁸³ См.: WPC Membership Statistics // URL: <https://www.world-petroleum.org/members/54-list-of-members> (дата обращения: 08.02.2020).

⁸⁴ См.: URL: <https://rus-petroleum.ru/history.html> (дата обращения: 08.02.2020).

⁸⁵ Членами РНК МНС являются: ПАО АНК «Башнефть», ОАО «ВНИПинефть», ПАО «Транснефть», ЗАО «ГрозНИИ», АО «Зарубежнефть», ИНХС РАН, Институт проблем нефти и газа, ПАО НК «Роснефть», ПАО НК «РуссНефть», ПАО «Сургутнефтегаз», Российский государственный университет нефти и газа им. И. М. Губкина, СМК «Стройтрансгаз», ПАО «Татнефть», Химический факультет МГУ, ФГУП «25 ГосНИИ Минобороны» // URL: <https://rus-petroleum.ru/founders/> (дата обращения: 08.02.2019).

⁸⁶ Более подробно анализ роли международных энергетических объединений в процессе международного управления в сфере энергетики см.: Гуласарян А. С. Правовая природа международных энергетических объединений в современном мире // *Lex russica*. 2019. № 5. С. 72—90.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гуласарян А. С.* Правовая природа международных энергетических объединений в современном мире // *Lex russica*. — 2019. — № 5. — С. 72—90.
2. *Cenevska I.* The European Atomic Energy Community in the European Union Context: The 'Outsider' Within. — Leiden — Boston : Brill-Nijhoff, 2016. — 356 p.
3. *Findlay T.* Unleashing the Nuclear Watchdog: Strengthening and Reform of the IAEA. — CIGI: Waterloo, 2012. — 146 p.
4. *Gragl P.* The Question of Applicability: EU Law or International Law in Nord Stream 2 // *Review of Central and East European Law*. — 2019. — Vol. 44. — Pp. 117—147.
5. *Lindroos A.* The Role of Euratom in the Non-Proliferation Regime // *The Finnish Yearbook of International Law*. — 1997. — Vol. VIII. — Pp. 307—335.
6. *Sedra A. F.* The Organisation of Petroleum Exporting Countries: A Study of its Organisation, Policies and Legal Significance : PhD Thesis. — The University of Hull Law School, 1998. — 516 p.
7. *Van de Graaf T.* The Politics and Institutions of Global Energy Governance. — New York : Palgrave Macmillan, 2013. — 190 p.

Материал поступил в редакцию 31 марта 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Gulasaryan A. S.* Pravovaya priroda mezhdunarodnyh energeticheskikh ob"edinenij v sovremennom mire // *Lex russica*. — 2019. — № 5. — S. 72—90.
2. *Cenevska I.* The European Atomic Energy Community in the European Union Context: The 'Outsider' Within. — Leiden — Boston : Brill-Nijhoff, 2016. — 356 p.
3. *Findlay T.* Unleashing the Nuclear Watchdog: Strengthening and Reform of the IAEA. — CIGI: Waterloo, 2012. — 146 p.
4. *Gragl P.* The Question of Applicability: EU Law or International Law in Nord Stream 2 // *Review of Central and East European Law*. — 2019. — Vol. 44. — Pp. 117—147.
5. *Lindroos A.* The Role of Euratom in the Non-Proliferation Regime // *The Finnish Yearbook of International Law*. — 1997. — Vol. VIII. — Pp. 307—335.
6. *Sedra A. F.* The Organisation of Petroleum Exporting Countries: A Study of its Organisation, Policies and Legal Significance : PhD Thesis. — The University of Hull Law School, 1998. — 516 p.
7. *Van de Graaf T.* The Politics and Institutions of Global Energy Governance. — New York : Palgrave Macmillan, 2013. — 190 p.

Альтернативные механизмы финансирования научных исследований в Европейском Союзе¹

Аннотация. На сегодняшний день, несмотря на известные масштабы грантового финансирования Европейского Союза в области поддержки научных исследований и инноваций, Комиссия ЕС стремится обеспечить использование альтернативных источников финансирования, например венчурного финансирования предприятиями по коллективному инвестированию, в том числе посредством создания общеевропейского фонда фондов, а также используя такие механизмы, как краудфандинг. В статье дается анализ трех возможных перспективных направлений альтернативного финансирования с помощью текущих механизмов финансового рынка, которые на равной основе используются как на территории ЕС, так и в других странах, включая анализ получения финансирования проектов, получивших гранты в рамках Рамочной программы ЕС «Горизонт 2020». Первым способом является финансирование научных проектов благодаря новым механизмам венчурного финансирования европейского фонда VentureEU, вторым — обеспечение привлечения денежных средств посредством краудфандинга (коллективного финансирования), третий способ обеспечивается за счет выхода предприятий на IPO. Использование альтернативных способов финансирования позволяет, с одной стороны, обеспечить коммерциализацию научно-исследовательских проектов, позволяющих научным коллективам получить дополнительное вознаграждение и направить его на дальнейшую работу в области исследований, а с другой — привлечь внимание общественности к актуальным проблемам науки и техники.

Ключевые слова: грантовое финансирование науки; «Горизонт 2020»; союз рынков капиталов; свобода передвижения капиталов; право Европейского Союза; VentureEU; краудфандинг; FinTech; EuVECA; EuSEF.

Для цитирования: Пожилова Н. А. Альтернативные механизмы финансирования научных исследований в Европейском Союзе // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 203—208. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.203-208.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-2915028.

© Пожилова Н. А., 2020

* Пожилова Наталья Андреевна, аспирант кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
natalia229@mail.ru

Alternative Mechanisms for Funding Research in the European Union²

Natalya A. Pozhilova, Postgraduate Student of the Department of Integration and European Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
natalia229@mail.ru

Abstract. Today, despite the known scale of European Union grant funding in support of research and innovation, the EU Commission seeks to ensure the use of alternative sources of funding, for example, venture capital financing by collective investment enterprises, including through the creation of a pan-European fund of funds, as well as using such mechanisms like crowdfunding. The paper provides an analysis of three possible promising areas of alternative financing using the current mechanisms of the financial market, which are used on an equal basis both in the EU and in other countries, including an analysis of obtaining funding for projects that received grants under the EU Horizon 2020 Framework Program. The first way is to finance scientific projects thanks to new venture funding mechanisms of the European fund VentureEU, the second is to ensure the attraction of funds through crowdfunding (collective financing), the third way is provided by enterprises entering an IPO. The use of alternative methods of financing makes it possible, on the one hand, to ensure the commercialization of research projects that allow research teams to receive additional remuneration and direct it to further work in the field of research, and on the other hand, to draw public attention to pressing problems of science and technology.

Keywords: grant financing of science; Horizon 2020; capital markets union; freedom of movement of capital; European Union law; VentureEU; crowdfunding; FinTech; EuVECA; EuSEF.

Cite as: Pozhilova NA. Alternativnye mekhanizmy finansirovaniya nauchnykh issledovaniy v Evropeyskom Soyuze [Alternative Mechanisms for Funding Research in the European Union]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(8):203-208. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.203-208. (In Russ., abstract in Eng.).

Совершенно очевидно, что грантовое финансирование научных исследований в классическом его понимании не является единственным механизмом финансирования текущей научно-исследовательской деятельности в Европейском Союзе — не только в связи с ограниченностью бюджета, но и в части сложной, строго форматизированной структуры конкурсного отбора наиболее выдающихся проектов³. Более того, Европейский Союз в части своих последних инициатив, а именно инициативы

по созданию союза рынков капиталов (включая будущий период, начиная с 2020 г.)⁴, а также плана действий FinTech⁵ всемерно стремится обеспечить доступ к финансированию научных исследований и субъектов малого и среднего предпринимательства.

Среди прочего можно выделить три альтернативных источника (механизма) финансирования, которые в настоящий момент получили наибольшее стимулирование, в том числе и в части обеспечения правового регулирования.

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-2915028.

³ Слепак В. Ю., Ариянц А. А. Формирование Европейского исследовательского пространства в контексте эволюции правового регулирования проведения европейских исследований // *Актуальные проблемы российского права*. 2019. № 9 (106).

⁴ Final Report for Ministers — 9th of October 2019. P. 4 // URL: https://nextcmu.eu/wp-content/uploads/2019/10/The-Next-CMU-HL_DO.pdf (дата обращения: 09.03.2020).

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European central bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector // COM/2018/0109 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0109> (дата обращения: 09.03.2020).

Во-первых, это общеевропейская программа фондов венчурного капитала, более известная как VentureEU, реализуемая при поддержке Европейской комиссии и Европейского инвестиционного фонда (EIF) для стимулирования инвестиций в инновационные начинающие и расширяющиеся компании по всей Европе⁶.

Создание европейского «фонда фондов» по финансированию венчурных инвестиций, то есть инвестиций в высокорисковые проекты, которые, как правило, связаны с инновационными исследованиями в медицине, технологиях и других сферах деятельности, напрямую связано с проведением в настоящий момент реформирования фондового рынка Европейского Союза в области предприятий по коллективному инвестированию, в частности европейских фондов венчурного капитала⁷.

VentureEU предоставит проектам новые источники финансирования, а равно и возможность в будущем вырасти в ведущие мировые компании. Основные средства для поддержки венчурных проектов будут получены из источников самого Европейского Союза, при поддержке Рамочной программы «Горизонт 2020» (2 млрд евро), Европейской программы поддержки малых и средних предприятий (COSME) и Европейского фонда стратегических инвестиций (EFSI), которые предоставят более 1 млрд евро каждый. Остальная часть финансирования будет привлечена отобранными управляющими фондами прежде всего от независимых инвесторов⁸.

Шесть фондов, которые примут участие в данной программе, покроют проекты по крайней мере в четырех европейских странах каж-

дый, способствуя финансированию малых и средних предприятий (МСП) и компаний среднего звена из целого ряда секторов, таких как информационные и коммуникационные технологии (ИКТ), науки о жизни, медицинские технологии, а также эффективность использования ресурсов и энергии.

Инвестиции ЕС в VentureEU будут управляться EIF под надзором Европейской комиссии, обеспечивая полностью рыночный подход. Это привлечет больше инвестиций и значительно увеличит доступность венчурного финансирования для стартапов и расширений в ЕС.

Кроме того, с 1 марта 2018 г. вступили в силу новые правила в отношении венчурных инвестиций (EuVECA) и фондов социального предпринимательства (EuSEF), упростившие управление фондами и позволяющие большому кругу компаний получать прибыль от своих инвестиций, а также упрощающие процессы регистрации и удешевляющие трансграничный маркетинг фондов EuVECA и EuSEF⁹.

Европейский фонд фондов будет выступать в качестве посредника, позволяющего преодолеть разрыв между крупными институциональными инвесторами и небольшими венчурными фондами для обеспечения доступа к более крупным пулам международного капитала, при этом государственные и частные инвесторы будут осуществлять деятельность на равных основаниях. Последнее, в свою очередь, позволяет преодолеть чрезмерную зависимость инвестирования высокорисковых проектов со стороны государственного сектора наряду с отсутствием заинтересованности частного сектора, что до недавнего времени искажало рыночное рав-

⁶ *Guilhon B., Montchaud S. Venture Capital and the Financing of Innovation. John Wiley & Sons, 2020 г. P. 170.*

⁷ Regulation (EU) No 345/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on European venture capital funds // OJ L 115, 25.4.2013, Pp. 1—17.

⁸ VentureEU: €2.1 billion to boost venture capital investment in Europe's innovative start-ups // URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_2763 (дата обращения: 09.03.2020).

⁹ Directive (EU) 2019/1160 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 amending Directives 2009/65/EC and 2011/61/EU with regard to cross-border distribution of collective investment undertakings // OJ L 188, 12.7.2019, Pp. 106—115 ; Regulation (EU) 2019/1156 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on facilitating cross-border distribution of collective investment undertakings and amending Regulations (EU) No 345/2013, (EU) No 346/2013 and (EU) No 1286/2014 // OJ L 188, 12.7.2019, Pp. 55—66.

новесие¹⁰. Поэтому схема «соинвестирования», предложенная Европейским Союзом, способна, с одной стороны, обеспечить финансирование научно-исследовательской деятельности, а с другой стороны, привлечь для этого на основе взаимовыгодного сотрудничества частных инвесторов¹¹.

Второй вариант альтернативного финансирования научных разработок также непосредственно связан с реализацией программы «Горизонт 2020» — это выход предприятия малого и среднего предпринимательства, получившего грантовую поддержку со стороны ЕС, на IPO¹².

Так, шведская компания Immunovia AB, основанная в 2007 г. учеными из департамента иммунотехнологий Лундского университета и CREATE Health — стратегического центра исследований трансляционного рака в Лунде, получила финансирование в рамках восьмой рамочной программы ЕС — Horizon 2020 SME Instrument в декабре 2014 г., для решения вопроса по ранней диагностике рака поджелудочной железы. Затем состоялся выход компании сначала в 2015 г. на Nasdaq First North в Стокгольме и последующий в 2018 г. допуск предприятия в основной список Nasdaq. Благодаря финансированию ЕС в размере 4,2 млн евро и новому вливанию капитала от эмиссии акций, компания, коммерциализировавшая собственные разработки, привлекла дополнительные 60 млн шведских крон, что составляет более 5,5 млн евро.

Несомненный успех данного предприятия стал предметом гордости и отдельного изучения в рамках новой инициативы Европейской

комиссии по дальнейшей поддержке МСП в рамках союза рынков капитала.

И наконец, третий активно развивающийся механизм финансирования научных исследований и инноваций на текущий день, представляющий альтернативы классическому грантовому финансированию, — краудфандинг.

Краудфандинг является новой формой финансовых услуг, основанных на технологиях, он способен помочь инвесторам лучше соответствовать бизнес-проектам, нуждающимся в финансировании, осуществлять поддержку новых проектов (стартапов), привлекая сравнительно незначительные по объему денежные средства, но от большего числа инвесторов¹³.

Краудфандинговые платформы выступают в качестве посредников между инвесторами и предприятиями, позволяя первым легче выявлять и поддерживать проекты, в которых они заинтересованы. Будучи важным источником небанковского финансирования, данный механизм может способствовать достижению всеобъемлющих целей союза рынков капиталов по поддержке более устойчивой финансовой интеграции, а также содействию осуществлению частных инвестиций в интересах создания рабочих мест и дальнейшего экономического роста.

Многообразие видов краудфандинга, его неясная правовая природа и отсутствие как такового качественного правового регулирования на территории Европы predeterminedелили необходимость осуществления прежде всего действенного правового реформирования и создание проекта Регламента о регулировании

¹⁰ Duruflé G., Hellmann T. F., and Wilson K. E. From Start-Up to Scale-Up: Examining Public Policies for the Financing of High-Growth Ventures (September 1, 2016). Saïd Business School WP 2017-05. URL: <https://ssrn.com/abstract=2913512> (дата обращения: 09.03.2020).

¹¹ Vervaeck J. Analysis of the Belgian scale-up gap — The financing of scaling companies. A dissertation submitted to Ghent University in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Business Administration: Finance and Risk. P. 42 // URL: https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/784/069/RUG01-002784069_2019_0001_AC.pdf (дата обращения: 09.03.2020).

¹² SME Instrument celebrates its first IPO on the main stock market! Immunovia starts floating on Nasdaq // URL: <https://ec.europa.eu/easme/en/news/sme-instrument-celebrates-its-first-ipo-immunovia-starts-floating-nasdaq> (дата обращения: 09.03.2020).

¹³ Bradford C. S. Crowdfunding and the Federal Securities Laws // Columbia Business Law Review. 2012. Vol. 2012. No. 1. P. 1.

деятельности поставщиков краудфандинговых услуг для предпринимательских целей¹⁴.

Проект Регламента направлен на установление единых правил краудфандинга на уровне ЕС, который бы при этом не заменял национальные правила краудфандинга там, где они существуют. В соответствии с предложением, выдвинутым Европейской комиссией, краудфандинговый поставщик услуг может выбрать или предоставлять либо продолжать предоставлять услуги на внутренней основе в соответствии с применимым национальным законодательством (в том числе когда государство-член решает применить MiFID II к краудфандинговой деятельности), или запрашивать разрешение на предоставление краудфандинговых услуг в соответствии с предлагаемым Регламентом. Авторизация в соответствии с правилами ЕС распространяется как на предоставление услуг в одном государстве-члене, так и на трансграничной основе. Если поставщик решит применить правила ЕС, авторизация в соответствии

с применимыми национальными правилами будет отозвана.

В настоящий момент потенциал у краудфандинговых платформ в части обеспечения финансирования науки и инноваций вызывает большие надежды¹⁵, но зависит от ряда показателей, например характеристик самого проекта, определенной репутации коллектива создателей (ученых), а также от области исследования¹⁶. Нетрудно заметить, что наибольший интерес инвесторов вызывают хорошо сформулированные маркетинговые предложения в области медицины и информационных технологий¹⁷.

Таким образом, можно сделать обоснованный вывод, что помимо классической схемы распределения денежных средств путем предоставления грантов Европейский Союз в части своих текущих проектов по правовому реформированию финансового рынка учитывает потребности предприятий в альтернативных механизмах инвестирования, создавая всевозможные пути для коммерциализации научных исследований.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Пожилова Н. А.* Некоторые вопросы правового регулирования краудфандинга в ЕС // Евразийский юридический журнал. — 2019. — № 12 (139). — С. 77—81.
2. *Слепак В. Ю., Ариянц А. А.* Формирование Европейского исследовательского пространства в контексте эволюции правового регулирования проведения европейских исследований // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 9 (106).
3. *Bradford C. S.* Crowdfunding and the Federal Securities Laws // Columbia Business Law Abstract. — 2012. — Vol. 2012. — No. 1.
4. *Guilhon B., Montchaud S.* Venture Capital and the Financing of Innovation. — John Wiley & Sons, 2020 г.
5. *Durufflé G., Hellmann T. F., and Wilson K. E.* From Start-Up to Scale-Up: Examining Public Policies for the Financing of High-Growth Ventures (September 1, 2016). Saïd Business School WP 2017—05.

¹⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Crowdfunding Service Providers (ECSP) for Business // Brussels, 8.3.2018. COM(2018) 113 final. URL: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-5288649_en (дата обращения: 09.03.2020).

¹⁵ *Mollick E.* The dynamics of crowdfunding: An exploratory study. *Journal of Business Venturing*. 2014;29(1):1—16 ; *Fleming L., Sorenson O.* Financing by and for the Masses. *California Management Review*. 2016;58(2):5—19.

¹⁶ *Sauermann H., Franzoni C., Shafi K.* (2019) Crowdfunding scientific research: Descriptive insights and correlates of funding success. *PLoS ONE* 14(1): e0208384. URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0208384> (дата обращения: 09.03.2020).

¹⁷ *Prpić J. & Shukla P.* (2016). Crowd Science: Measurements, Models, and Methods. Proceedings of the Hawaii International Conference on System Sciences #49. January 2016, Kauai, Hawaii, USA. IEEE Computer Society Press. URL: <https://ssrn.com/abstract=2660638> (дата обращения: 09.03.2020).

6. *Mollick E.* The dynamics of crowdfunding: An exploratory study // *Journal of Business Venturing*. 2014;29(1):1—16.
7. *Fleming L., Sorenson O.* Financing by and for the Masses // *California Management Abstract*. 2016;58(2):5—19.
8. *Sauermann H., Franzoni C., Shafi K.* (2019) Crowdfunding scientific research: Descriptive insights and correlates of funding success. *PLoS ONE* 14(1): e0208384.
9. *Prpić J., & Shukla P.* (2016). *Crowd Science: Measurements, Models, and Methods*. Proceedings of the Hawaii International Conference on System Sciences #49. January 2016, Kauai, Hawaii, USA. IEEE Computer Society Press.
10. *Vervaeck J.* Analysis of the Belgian scale-up gap — The financing of scaling companies. A dissertation submitted to Ghent University in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Business Administration: Finance and Risk.

Материал поступил в редакцию 5 мая 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Pozhilova N. A. Nekotorye voprosy pravovogo regulirovaniya kraudfandinga v ES // *Evrazijskij yuridicheskij zhurnal*. — 2019. — № 12 (139). — S. 77—81.
2. Slepak V. Yu., Ariyanc A. A. Formirovanie Evropejskogo issledovatel'skogo prostranstva v kontekste evolyucii pravovogo regulirovaniya provedeniya evropejskih issledovanij // *Aktualnye problemy rossijskogo prava*. — 2019. — № 9 (106).
3. Bradford C. S. Crowdfunding and the Federal Securities Laws // *Columbia Business Law Abstract*. — 2012. — Vol. 2012. — No. 1.
4. Guilhon B., Montchaud S. *Venture Capital and the Financing of Innovation*. — John Wiley & Sons, 2020 г.
5. Duruflé G., Hellmann T. F., and Wilson K. E. From Start-Up to Scale-Up: Examining Public Policies for the Financing of High-Growth Ventures (September 1, 2016). Saïd Business School WP 2017—05.
6. *Mollick E.* The dynamics of crowdfunding: An exploratory study // *Journal of Business Venturing*. 2014;29(1):1—16.
7. *Fleming L., Sorenson O.* Financing by and for the Masses // *California Management Abstract*. 2016;58(2):5—19.
8. *Sauermann H., Franzoni C., Shafi K.* (2019) Crowdfunding scientific research: Descriptive insights and correlates of funding success. *PLoS ONE* 14(1): e0208384.
9. *Prpić J., & Shukla P.* (2016). *Crowd Science: Measurements, Models, and Methods*. Proceedings of the Hawaii International Conference on System Sciences #49. January 2016, Kauai, Hawaii, USA. IEEE Computer Society Press.
10. *Vervaeck J.* Analysis of the Belgian scale-up gap — The financing of scaling companies. A dissertation submitted to Ghent University in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Business Administration: Finance and Risk.

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.209-215

С. В. Маликов*,
Ю. В. Грачева**

Коррупция: исследования за два века

(по страницам книги:

Лут С. С. *Коррупция: библиографический справочник (1810—2018)*. М.: Контракт, 2019. 528 с.)

Аннотация. В работе представляется книга Лут С. С. «Коррупция: библиографический справочник (1810—2018)» (М.: Контракт, 2019). Рецензируемый библиографический сборник содержит свыше 13 тыс. публикаций более чем за два века. При формировании библиографии автор исходил из определения коррупции, которое содержится в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В рецензируемой работе представлены компендиумы, в которых так или иначе затрагиваются проблемы коррупции и противодействия коррупционным преступлениям. В частности, даны исследования по математике, политологии, истории, социологии, экономической теории, психологии, философии, филологии и географии, т.е. работы по наукам, которые на первый взгляд очень далеки от юриспруденции. Весь материал структурирован исходя из двух основных критериев: классификация по типу работы и распределение по темпоральному аспекту. Первая глава объединяет монографии, учебники и учебные пособия, отдельные разделы которых посвящены проблемам коррупции, при этом работы представлены в хронологическом порядке по мере их выхода в свет. Вторая глава содержит перечень монографий и учебных пособий, полностью либо в большей части посвященных вопросам характеристики и противодействия коррупции. В третьей главе интегрированы соответствующие научные статьи. Четвертая глава охватывает диссертации и авторефераты. Особый интерес для читателя представляет критический анализ законодательных актов, в той или иной мере имеющих целью противодействие коррупции. В аналитической статье широко представлены международно-правовые акты, посвященные проблеме коррупции и разработке мер по ее предупреждению.

Ключевые слова: библиография; коррупция; взяточничество; противодействие коррупции; преступность; монография; учебное пособие; предупреждение преступлений; обзор литературы; справочник.

© Маликов С. В., Грачева Ю. В., 2020

* *Маликов Сергей Владимирович*, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
s.v.malikov@yandex.ru

** *Грачева Юлия Викторовна*, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
uvgracheva@mail.ru

Для цитирования: Маликов С. В., Грачева Ю. В. Коррупция: исследования за два века (по страницам книги: Лут С. С. Коррупция: библиографический справочник (1810—2018). М.: Контракт, 2019. 528 с.) // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 209—215. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.209-215.

Corruption: Two Centuries Research (Through the Pages of the Book: Lut S. S. Corruption: Bibliographic Reference Book (1810-2018). Moscow: Kontrakt, 2019. 528 p.)

Sergey V. Malikov, Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer of the Department of Criminal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
s.v.malikov@yandex.ru

Yuliya V. Gracheva, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Criminal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
uvgracheva@mail.ru

Abstract. The work presents the book by S. S. Lut "Corruption: a Bibliographic Reference Book (1810-2018)" (Moscow: Kontrakt, 2019). The peer-reviewed bibliographic collection contains over 13 thousand publications for more than two centuries. When forming the bibliography, the author proceeded from the definition of corruption, which is contained in the Federal Law of December 25, 2008 No. 273-FZ "On Combating Corruption". The work under review presents compendiums that in one way or another touch upon the problems of corruption and combating corruption crimes. In particular, research is given in mathematics, political science, history, sociology, economic theory, psychology, philosophy, philology and geography, i.e. works on sciences that at first glance are very far from jurisprudence. All the material is structured based on two main criteria: classification by type of work and distribution by temporal aspect. The first chapter brings together monographs, textbooks and teaching aids, separate sections of which are devoted to the problems of corruption, while the works are presented in chronological order as they are published. The second chapter contains a list of monographs and textbooks, fully or mostly devoted to the characteristics and counteraction to corruption. The third chapter integrates relevant scientific articles. The fourth chapter covers dissertations and abstracts. Of particular interest to the reader is a critical analysis of legislative acts, in one way or another, aimed at combating corruption. The analytical article broadly presents international legal acts dedicated to the problem of corruption and the development of measures to prevent it.

Keywords: bibliography; corruption; corrupt practices; anti-corruption; crime; monograph; tutorial; crime prevention; literature review; directory.

Cite as: Malikov SV, Gracheva YuV. Korruptsiya: issledovaniya za dva veka (po stranitsam knigi: Lut S. S. Korruptsiya: bibliograficheskiy spravochnik (1810-2018) [Corruption: Two Centuries Research (Through the Pages of the Book: Lut S. S. Corruption: Bibliographic Reference Book (1810-2018). Moscow: Kontrakt, 2019. 528 p.)]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(8):209-215. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.209-215.

Следует заметить, что специалисты очень редко обращаются к такому жанру, как библиография. Достаточно сказать, что в XX—XXI вв. всего было издано восемь¹ отраслевых библиографических справочников по уголовному праву: Советское уголовное право: библиография (1917—1960) / сост. Ф. М. Аскназий, Н. В. Маршалова; отв. ред.

¹ В указанное число не входят библиографические справочники, изданные вузовскими издательствами. Например: Уголовное право : библиография. 1997—2006 / сост. Р. Д. Сабилов. Уфа : БашГУ, 2009 ; Россий-

И. И. Солодкин. М., 1961; Советское уголовное право: библиографический справочник (1961—1980) / сост. А. С. Горелик. М., 1983; Советское уголовное право: библиографический справочник (1981—1985) / сост. А. С. Горелик. Красноярск, 1987; Советское уголовное право: библиографический справочник (1985—1995) / сост. А. С. Горелик. СПб., 1996; Уголовное право: библиография (1985—2003) / под ред. А. Э. Жалинского. М., 2004 (в 2007 г. работа была переиздана, литература приведена по состоянию на 2006 г.)²; Уголовное право России: библиография (1997—2010) / сост. А. И. Чучаев, С. В. Маликов. М., 2011; Уголовное право России: библиография, 1997—2010 гг. Т. 1 : Общая часть / сост. В. Б. Малинин. СПб., 2011; Уголовное право России: библиография, 1997—2010 гг. Т. 2 : Особенная часть / сост. В. Б. Малинин. СПб., 2011.

В 2000-х гг. изданы три специализированных сборника, посвященных библиографии по проблемам коррупции и взяточничества: Коррупция и взяточничество: аннотированная библиография российских изданий 1869—2002 гг. / сост. А. С. Быстрова, М. В. Сильвестрос / под ред. А. В. Дуки. СПб., 2004; Дайджест диссертационных исследований: коррупция и коммерческий подкуп. Исследования 1992—2012 гг. М., 2013; Амара М. И., Нисневич Ю. А., Панфилова Е. А. Противодействие коррупции в Российской Федерации: библиография (1991—2016). М., 2017.

Вероятно, такое положение сложилось из-за неверной оценки значения библиографических справочников в целом и по уголовно-правовым исследованиям в частности. Между тем библиография имеет многовековую историю, берет свое начало в древние времена, впервые появившись в Древней Греции как «книгописание» и превратившись к XVII в. в «книгописание». Начиная с XI в. библиографии стали издаваться на Руси³. Таким образом, библиографические издания доказали востребованность на протяжении десяти веков.

Возможно, некий скепсис обусловлен наличием Интернета и практически неограниченной возможностью найти интересующую литературу. Однако надо иметь в виду, что определение круга источников, особенно по конкретной проблеме, — процесс сложный и трудоемкий. Достаточно сказать, что рецензируемый библиографический сборник содержит свыше 13 тыс. публикаций более чем за два века. При формировании библиографии автор, как указывает он сам, исходил из определения коррупции, которое содержится в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁴. В связи с этим работы, включенные в сборник, в первую очередь посвящены исследованию составов преступлений, упоминаемых в указанном Законе. Однако следует заметить, что автор не ограничился этим, представив компендиумы, в которых так или иначе

ское уголовное право. Иркутск : ИГУ, 2003. Как правило, они небольшого объема и тиража, не вовлечены в общероссийский книжный оборот.

² В это издание впервые были включены опубликованные отзывы на кандидатские и докторские диссертации.

³ Наиболее древним дошедшим до нас библиографическим памятником считается статья «Богословьца от словес», опубликованная в «Изборнике Святослава» (1073); она содержит списки «истинных», т.е. одобренных церковной властью, и «сокровенных» или «ложных», т.е. запрещенных, апокрифических (религиозная литература, посвященная по преимуществу событиям и лицам священной (ветхо- и ново-заветной) и церковной истории), произведений.

⁴ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Вряд ли это соответствует действительности; в научной литературе понятие коррупции во многом обоснованно подвергалось критике, указанная в библиографии литература выходит за рамки легального определения рассматриваемого социально-правового явления и других ее аспектов (содержания, критериев, механизма проявления и т.д.). Кроме того, очевидно, что публикации, изданные до принятия указанного Закона, не могли исходить из его содержания по определению.

затрагиваются проблемы коррупции и противодействия коррупционным преступлениям. В частности, даны исследования по математике, политологии, истории, социологии, экономической теории, психологии, философии, филологии и географии, т.е. работы по наукам, которые на первый взгляд очень далеки от юриспруденции. Между тем в них также рассматриваются обозначенные выше проблемы. Например, по экономической теории приводится докторская диссертация С. П. Юхачева «Коррупция как экономические отношения социума»; по географии — кандидатская диссертация А. А. Тузова «География теневого сектора современного мирового хозяйства», в одном из параграфов которой содержится анализ коррупции как части теневого сектора; по математическому моделированию, численным методам и комплексам программ — кандидатская диссертация О. И. Горбаневой «Модели распределения ресурсов в иерархических системах управления качеством водных объектов и их приложение», содержащая анализ распределения ресурсов при отсутствии коррупции, и др. Разумеется, это намного расширяет источниковедческую базу уголовно-правовых и криминологических исследований рассматриваемого социально-правового явления, позволяет на некоторые аспекты коррупции взглянуть с других позиций, в конечном счете обогащает науки уголовного права и криминологии в целом.

Весь материал структурирован исходя из двух основных критериев: классификация по типу работы и распределение по темпоральному аспекту. В соответствии с первым из них публикации разделены на четыре главы (не считая вступления и вводной статьи).

Первая глава объединяет монографии, учебники и учебные пособия, отдельные разделы которых посвящены проблемам коррупции, при этом работы представлены в хронологическом порядке по мере их выхода в свет. Вторая глава содержит перечень монографий и учебных пособий, полностью либо в большей части посвященных вопросам характеристики и противодействия коррупции. В третьей главе, по известным причинам являющейся самой большой по объему, интегрированы соответствующие

научные статьи. Четвертая глава охватывает диссертации и авторефераты. Они представлены, как уже указывалось, не только по уголовному праву, но и по другим научным специальностям, поэтому эта глава имеет специфическую структуру: отдельными подзаголовками выделены перечни диссертаций и авторефератов на соискание соответствующей ученой степени в разных отраслях науки. Применительно же к каждой такой группировке исследований предусмотрена дополнительная классификация последних исходя из шифра научной специальности.

Справочник имеет два указателя: предметный и алфавитный. Причем надо заметить, что предметный указатель ограничен только публикациями, содержащимися в третьей главе, что вряд ли можно признать обоснованным. Как известно, являясь вспомогательным аппаратом библиографического издания, он содержит перечень наименований, встречающихся в тексте, с указанием страниц их нахождения, как бы сжимает информацию основного текста, представляет его в ином порядке. Это существенно облегчает ориентировку читателя в содержании издания. Поэтому предметный указатель был бы уместен и в отношении других глав справочника.

Алфавитный указатель по известным обстоятельствам охватывает главы 2—4. Учебников, подготовленных одним автором, практически нет (их можно пересчитать по пальцам одной руки), а во многих учебных пособиях авторство не разделено, поэтому подобный, как мы понимаем, вынужденный шаг составителя вполне оправдан.

По нашему мнению, самостоятельное значение имеет аналитический раздел справочника «Коррупция: определение понятия, история противодействия, современное законодательство», в котором автором дан анализ легальной дефиниции рассматриваемого социально-правового явления, сделан экскурс в историю вопроса, раскрыто содержание соответствующих норм российского права и международного законодательства.

Как утверждается в литературе, коррупции, коррупционной преступности присущи черты, которые позволяют выделить их из ряда других

антиобщественных явлений и преступлений. Более того, подчеркивается, что в коррупционных преступлениях указанные особенности проявляются наиболее наглядно, в частности из-за социального и правового статуса лиц, их совершающих, изоциренно-интеллектуальных способов реализации преступного умысла, ущерба, причиняемого ими в том числе авторитету государственной власти, и т.д.⁵

С. С. Лут обоснованно считает, что общественная опасность коррупции интегративна, складывается из ряда моментов исходя из особенностей проявления того или иного коррупционного деяния. Но во всяком случае от коррупции, во-первых, несет урон нормальная, отвечающая социальным запросам и действующему законодательству РФ деятельность властных государственных структур, их престиж в глазах граждан страны; во-вторых, умаляется авторитет на международной арене России, принявшей обязательства перед международным сообществом по борьбе с коррупцией и различными видами коррупционных преступлений.

По мнению автора, сердцевину коррупции составляет взяточничество. Эту позицию он отстаивает достаточно активно⁶. В свое время С. С. Лут опросил 60 докторов и 82 кандидата юридических наук, 220 практических работников (судей, прокуроров, адвокатов, следователей, сотрудников органов и учреждений ФСИН), соответственно 80 и 77 % которых разделяли данную точку зрения, считая, что взяточничество не только посягает на нормальную деятельность государственного аппарата, но и препятствует проведению социально-экономических преобразований в стране, создает благоприятную почву для совершения иных преступлений⁷.

Взяточничество, в свою очередь, среди коррупционных преступлений имеет наиболее длительную историю, причем не только в России.

Оно упоминается в Законах Хаммурапи, Моисеевом законодательстве и др. Правовые запреты различных видов злоупотреблений встречаются в Русской Правде, уставных грамотах, во всех судебныхниках и т.д. Надо сказать, что истории противодействия коррупции правовыми, в том числе уголовно-правовыми, средствами уделено достаточно большое внимание (очерчен абрис законодательного регулирования от первых дошедших до нас правовых памятников до упоминавшегося Федерального закона о коррупции и тех изменений уголовного и иного законодательства, которые были обусловлены данным Законом). Это вкупе с приведенными в библиографии научными работами позволяет увидеть те усилия, которые предпринимались государством в борьбе с ней и теоретическую разработку проблем, с которыми сталкивались наука и правоприменительная практика.

Особый интерес для читателя, по нашему мнению, представляет критический анализ законодательных актов, имеющих целью противодействие коррупции. Автор, рассматривая их, делает небезосновательный, на наш взгляд, упрек законодателю: «...претворение мер на законодательном уровне скорее хаотично, чем последовательно... Антикоррупционная политика в уголовно-правовой области, которую бросает то в сторону ужесточения наказания, то ослабления... показывает слабую проработанность... антикоррупционных норм. Кроме того, нельзя не отметить некую близорукость или нежелание... провести антикоррупционную кампанию, в том числе проработав антикоррупционное законодательство, которое... не будет содержать... лазеек...»⁸. С. С. Лут приводит ряд таких законодательных актов, содержащих нормы, коррупциогенность которых очевидна.

В аналитической статье широко представлены международно-правовые акты, посвященные проблеме коррупции и разработке мер по

⁵ См. об этом подробно: *Лунев В. В.* Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. М., 2005.

⁶ См., например: *Лут С. С.* Дача взятки: уголовно-правовое и криминологическое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

⁷ См.: *Лут С. С.* Дача взятки: уголовно-правовое и криминологическое исследование.

⁸ *Лут С. С.* Коррупция. С. XXIII.

ее предупреждению. Автором рассмотрены (как нам показалось, с двух позиций: определения понятия коррупции, являющегося в национальном праве дискуссионным; а в ряде случаев — точности и полноты имплементации в российское законодательство норм международного права): Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной Ассамблеей ООН (1979); Межамериканская конвенция против коррупции (Каракас, 1996); Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999); Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999); Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000) и Конвенция ООН против коррупции (2003).

Любая научная работа и даже, казалось, бы такой далекий от субъективных подходов и оценок жанр, как библиография, несет в себе отпечаток личностного отношения составителя. В связи с этим С. С. Лут замечает: «Попытка автора-составителя не просто оказать помощь исследователям указанной проблемы в поиске необходимых научных изданий, но и подобрать

для них качественный, интересный, научно обоснованный материал привела к тому, что субъективная оценка автора-составителя отразилось на содержании данной работы... Не все имеющиеся работы включены в... справочник»⁹. Последнее относится к статьям, опубликованным в разных научных периодических изданиях, сборниках трудов, научных записках и т.д. Да и вряд ли целесообразно это было делать: во-первых, из-за огромного их количества. Достаточно сказать, что электронный каталог библиотеки eLIBRARY.RU по запросу «коррупция» только за 2016 г. выдает информацию о более чем 3 тыс. публикаций. Во-вторых, среди них есть статьи студентов, бакалавров, магистров, аспирантов и т.д., которые по своему научному уровню не могут претендовать на включение в источниковую базу.

Подытоживая изложенное, еще раз подчеркнем два несомненных достоинства справочника, подготовленного С. С. Лут и прекрасно изданного издательством «Контракт»: его фундаментальность и широту охвата источников. Это не может пройти мимо заинтересованного читателя.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Амара М. И., Нисневич Ю. А., Панфилова Е. А. Противодействие коррупции в Российской Федерации : библиография (1991—2016). — М., 2017.
2. Дайджест диссертационных исследований: коррупция и коммерческий подкуп. Исследования 1992—2012 гг. — М., 2013.
3. Коррупция и взяточничество : аннотированная библиография российских изданий 1869—2002 гг. / сост. А. С. Быстрова, М. В. Сильвестрос ; под ред. А. В. Дуки. — СПб., 2004.
4. Лунеев В. В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. — М., 2005.
5. Лут С. С. Коррупция : библиографический справочник (1810—2018). — М., 2019.
6. Российское уголовное право. — Иркутск : ИГУ, 2003.
7. Советское уголовное право : библиографический справочник (1961—1980) / сост. А. С. Горелик. — М., 1983.
8. Советское уголовное право : библиографический справочник (1981—1985) / сост. А. С. Горелик. — Красноярск, 1987.
9. Советское уголовное право : библиографический справочник (1985—1995) / сост. А. С. Горелик. — СПб., 1996.
10. Советское уголовное право : библиография (1917—1960) / сост. Ф. М. Аскназий, Н. В. Маршалова ; отв. ред. И. И. Солодкин. — М., 1961.

⁹ Лут С. С. Коррупция. С. XV—XVI.

11. Уголовное право России : библиография (1997—2010) / сост. А. И. Чучаев, С. В. Маликов. — М., 2011.
12. Уголовное право России : библиография, 1997. Т. 2 : Особенная часть / сост. В. Б. Малинин. — СПб., 2011.
13. Уголовное право России : библиография, 1997—2010 гг. Т. 1 : Общая часть / сост. В. Б. Малинин. — СПб., 2011.
14. Уголовное право : библиография (1985—2006) / под ред. А. Э. Жалинского. — М., 2007.
15. Уголовное право : библиография. 1997—2006 / сост. Р. Д. Сабиров. — Уфа : БашГУ, 2009.

Материал поступил в редакцию 25 октября 2019 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Amara M. I., Nisnevich Yu. A., Panfilova E. A. Protivodejstvie korrupcii v Rossijskoj Federacii : bibliografiya (1991—2016). — М., 2017.
2. Dajzhest dissertacionnyh issledovanij: korrupciya i kommercheskij podkup. Issledovaniya 1992—2012 gg. — М., 2013.
3. Korrupciya i vzyatochnichestvo : annotirovannaya bibliografiya rossijskih izdanij 1869—2002 gg. / sost. A. S. Bystrova, M. V. Silvestros ; pod red. A. V. Duki. — СПб., 2004.
4. Luneev V. V. Prestupnost XX veka: mirovye, regionalnye i rossijskie tendencii. — М., 2005.
5. Lut S. S. Korrupciya : bibliograficheskij spravocnik (1810—2018). — М., 2019.
6. Rossijskoe ugovolnoe pravo. — Irkutsk : IGU, 2003.
7. Sovetskoe ugovolnoe pravo : bibliograficheskij spravocnik (1961—1980) / sost. A. S. Gorelik. — М., 1983.
8. Sovetskoe ugovolnoe pravo : bibliograficheskij spravocnik (1981—1985) / sost. A. S. Gorelik. — Krasnoyarsk, 1987.
9. Sovetskoe ugovolnoe pravo : bibliograficheskij spravocnik (1985—1995) / sost. A. S. Gorelik. — СПб., 1996.
10. Sovetskoe ugovolnoe pravo : bibliografiya (1917—1960) / sost. F. M. Asknazij, N. V. Marshalova ; otv. red. I. I. Solodkin. — М., 1961.
11. Ugolovnoe pravo Rossii : bibliografiya (1997—2010) / sost. A. I. Chuchaev, S. V. Malikov. — М., 2011.
12. Ugolovnoe pravo Rossii : bibliografiya, 1997. Т. 2 : Osobennaya chast / sost. V. B. Malinin. — СПб., 2011.
13. Ugolovnoe pravo Rossii : bibliografiya, 1997—2010 gg. Т. 1 : Obshchaya chast / sost. V. B. Malinin. — СПб., 2011.
14. Ugolovnoe pravo : bibliografiya (1985—2006) / pod red. A. E. Zhalinskogo. — М., 2007.
15. Ugolovnoe pravo : bibliografiya. 1997—2006 / sost. R. D. Sabirov. — Ufa : BashGU, 2009.

ПРАВО И ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА

- ✓ Свидетельство о регистрации СМИ — ПИ № ФС77-72703 от 23 апреля 2018 г.;
- ✓ издается с 2018 г., выходит 4 раза в год;
- ✓ основные языки журнала: русский, английский;
- ✓ включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ);
- ✓ каждой статье присваивается индивидуальный международный индекс DOI;
- ✓ материалы размещаются в СПС «КонсультантПлюс» и «ГАРАНТ».

«Право и цифровая экономика» — международное научное и научно-практическое издание. Журнал посвящен рассмотрению проблем правового регулирования цифровой экономики России и иностранных государств.

Круг читателей журнала: государственные служащие, практикующие юристы в сфере правового регулирования цифровой экономики, предпринимательского и конкурентного права, малого и среднего бизнеса, предприниматели, научные работники, преподаватели, аспиранты, магистранты и студенты юридических факультетов вузов, а также читатели, интересующиеся проблемами и актуальными вопросами развития правового регулирования цифровой экономики России и иностранных государств.

Основные рубрики журнала:

- ✓ Государственное регулирование цифровой экономики.
- ✓ Правовое регулирование криптовалюты и майнинга.
- ✓ Краудфандинг (проблемы и перспективы).
- ✓ Правовое регулирование больших данных.
- ✓ Технология блокчейн и криптовалют (bitcoin, Copernicus, Ethereum и т.д.).
- ✓ Интересы и противоречия, связанные с применением блокчейна в финансовой сфере.
- ✓ Финансовые технологии в действующем российском и международном правовом поле.
- ✓ Цифровые технологии в сфере интеллектуальной собственности и инноваций.
- ✓ Правовой статус смарт-контрактов.
- ✓ Защита прав и законных интересов участников цифровых рынков.
- ✓ Информационная безопасность.
- ✓ Консорциумы промышленного Интернета: правовая природа и особенности регулирования.



KUTAFIN UNIVERSITY LAW REVIEW

Мультиотраслевой научный юридический журнал, который издается на английском языке с сентября 2014 г. и выходит два раза в год. Журнал нацелен на интеграцию российской правовой науки в мировое юридическое сообщество, организацию диалога правоведов по актуальным проблемам теоретической и практической юриспруденции, расширение кругозора и интеллектуальных горизонтов представителей российского правоведения, повышение узнаваемости и авторитета наших ученых-юристов.

Журнал публикует статьи известных и начинающих ученых, юристов-практиков, а также студентов и аспирантов. Главный критерий отбора публикаций — это качество содержания, которое отражает талант автора, его эрудицию и профессионализм в исследуемой сфере, добросовестность и глубину проведенного анализа, использование богатого арсенала научной методологии, актуальность проблематики и новизну результатов проведенного исследования.

Данное издание создает уникальную возможность писать и публиковать научные статьи на английском языке в целях существенного расширения профессиональной читательской аудитории, повышения индекса цитирования, выхода на международный научный уровень.

В качестве авторов, членов редакционного совета и редакционной коллегии с журналом Kutafin University Law Review сотрудничают выдающиеся российские и зарубежные специалисты в различных областях юриспруденции.

The best ideas are always welcomed!

Редакционная подписка на журналы Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

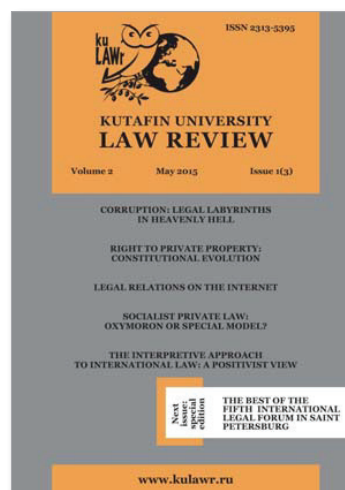
Журналы Университета распространяются через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».

Подписаться на журнал можно с любого месяца. Подписные индексы журналов:

«Актуальные проблемы российского права» – 11178, Lex Russica – 11198,

«Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» – 40650, «Право и цифровая экономика» – 39492.

Будем рады видеть Вас в числе подписчиков!



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Том 15 № 8 (117) август 2020

Журнал распространяется через
объединенный каталог «Пресса России»
и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».

Подписной индекс: 11178.

Подписаться на журнал можно с любого месяца.

ISSN 1994-1471



9 771994 147002