



ISSN 2072-8557 (print)
ISSN 2310-6794 (online)



Вестник

МОСКОВСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
ОБЛАСТНОГО
УНИВЕРСИТЕТА

Серия

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Тема номера:

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ
В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19



2020 / № 3

ВЕСТНИК
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
ОБЛАСТНОГО УНИВЕРСИТЕТА

ISSN 2072-8557 (print)

2020 / № 3

ISSN 2310-6794 (online)

серия
ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Рецензируемый научный журнал. Основан в 1998 г.

«Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция» включён в «Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёной степени кандидата наук, на соискание учёной степени доктора наук» Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации (См.: Список журналов на сайте ВАК при Минобрнауки России) по следующим научным специальностям: 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве (юридические науки); 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки); 12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право (юридические науки); 12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право (юридические науки).

The peer-reviewed journal was founded in 1998

«Bulletin of the Moscow Region State University. Series: Jurisprudence» is included by the Supreme Certifying Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation into “the List of reviewed academic journals and periodicals recommended for publishing in corresponding series basic research thesis results for a PhD Candidate or Doctorate Degree” (See: the online List of journals at the site of the Supreme Certifying Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation) on the following scientific specialties: 12.00.01 – Theory and history of law and state; history of law and state doctrines (juridical sciences); 12.00.02 – Constitutional law, constitutional enforcement; municipal law (juridical sciences); 12.00.03 – Civil law, entrepreneurial law, family law; international law (juridical sciences); 12.00.08 – Criminal law and criminology; executive law (juridical sciences).

ISSN 2072-8557 (print)

2020 / № 3

ISSN 2310-6794 (online)

series
JURISPRUDENCE

BULLETIN OF THE MOSCOW REGION
STATE UNIVERSITY

Учредитель журнала «Вестник Московского государственного областного университета».

Серия: Юриспруденция»:

Государственное образовательное учреждение высшего образования Московской области

Московский государственный областной университет

Выходит 4 раза в год

Редакционная коллегия

Главный редактор:

Певцова Е. А. — д. ю. н., проф., почётный работник высшего профессионального образования РФ, заслуженный работник образования, ректор МГОУ

Заместитель главного редактора:

Полянский П. Л. — д. ю. н., проф., МГУ им. М. В. Ломоносова

Ответственный секретарь:

Елисеева А. А. — к. ю. н., доц., Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)

Члены редакционной коллегии:

Авакьян С. А. — д. ю. н., проф., заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, МГУ им. М. В. Ломоносова;

Армбрюстер Клаус — доктор права, профессор, Университет Эрлангена-Нюрнберга (Германия)

Агнес Кристиан Шавес Фария Александровна Дыбова — PhD, проф., Папский католический университет (г. Рио-де-Жанейро, Бразилия);

Антонян Ю. М. — д. ю. н., проф., заслуженный деятель науки РФ, заслуженный работник МВД, МГОУ;

Арзамасов Ю. Г. — д. ю. н., проф., Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;

Гладких В. И. — д. ю. н., проф., кафедры уголовно-правовых дисциплин, Московский городской педагогический университет;

Глотов С. А. — д. ю. н., проф., Международный юридический институт (г. Москва);

Гриненко А. В. — д. ю. н., проф., МГИМО (У) МИД России;

Долинская В. В. — д. ю. н., проф., Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА);

Жабский В. А. — д. ю. н., доц., Московский университет МВД России им. В. Я. Кикотя;

Коновалова И. А. — к. ю. н., доц., МГОУ;

Марченко М. Н. — д. ю. н., проф., почётный президент Ассоциации юридических вузов России, заслуженный деятель науки РФ, МГУ им. М. В. Ломоносова;

Микаэла Моравчикова — PhD, директор юридического факультета, Трнавский университет (г. Трнава, Словакия);

Рассолов И. М. — д. ю. н., доц., проф. кафедры информационного права и цифровых технологий, Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА);

Рахманова Е. Н. — д. ю. н., доцент, заведующий кафедрой уголовного права, Российский государственный университет правосудия, Северо-западный филиал (г. Санкт-Петербург);

Ручкина Г. Ф. — д. ю. н., проф., почётный работник высшего профессионального образования РФ, академик РАЕН, Финансовый университет при Правительстве РФ;

Савченко М. С. — д. ю. н., проф., член Экспертно-консультативного совета при комитете Законодательного собрания Краснодарского края, Кубанский государственный аграрный университет (г. Краснодар);

Сапогов В. М. — к. ю. н., доц., Псковский государственный университет;

Сафонов В. Е. — д. ю. н., проф., заслуженный юрист РФ, академик РАЕН, Российский государственный университет правосудия (г. Москва);

Скуратов Ю. И. — д. ю. н., проф., заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Российский государственный социальный университет (г. Москва);

Черкасов К. В. — д. ю. н., доц., проф. кафедры административного и финансового права, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России) (г. Москва);

Хатчинсон Самуэль Кристоф — PhD, проф., Университет Сорбонны (Франция), Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (г. Москва);

Химмельрайх Антье — PhD, проф., Университет Регенсбурга (Германия)

ISSN 2072-8557 (print)

ISSN 2310-6794 (online)

Рецензируемый научный журнал «Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция» — печатное издание, в котором публикуются актуальные научные статьи российских и зарубежных учёных, обладающие высоким уровнем качества и новизны, раскрывающие новые подходы в науке к актуальным вопросам истории и теории государства и права, конституционному и муниципальному праву, гражданскому, предпринимательскому, семейному, международному частному праву, уголовному праву и криминологии, уголовно-исполнительному праву.

Журнал адресован преподавателям права, аспирантам, докторантам, работникам правоохранительных органов, судьям, юрисконсультам и всем интересующимся состоянием юридической науки.

Журнал «Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция» зарегистрирован в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия. Регистрационное свидетельство ПИ № ФС 77 - 73346.

Индекс серии «Юриспруденция» по Объединённому каталогу «Пресса России» 40735.

Журнал включён в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ), имеет полнотекстовую сетевую версию в интернете на платформе Научной электронной библиотеки (www.elibrary.ru), с августа 2017 г. на платформе Научной электронной библиотеки «КиберЛенинка» (<https://cyberleninka.ru>), а также на сайте Вестника Московского государственного областного университета (www.vestnik-mgou.ru).

При цитировании ссылка на конкретную серию «Вестника Московского государственного областного университета» обязательна. Публикация материалов осуществляется в соответствии с лицензией Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY).

Ответственность за содержание статей несут авторы. Мнение автора может не совпадать с точкой зрения редколлегии серии. Рукописи не возвращаются.

Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. — 2020. — № 3. — 134 с.

© МГОУ, 2020.

© ИИУ МГОУ, 2020.

Адрес Отдела по изданию научного журнала «Вестник Московского государственного областного университета»

г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 98

тел. (495) 780-09-42 (доб. 6101)

e-mail: info@vestnik-mgou.ru; сайт: www.vestnik-mgou.ru

**Founder of journal «Bulletin of the Moscow Region State University.
Series : Jurisprudence»
Moscow Region State University**

— Issued 4 times a year —

Editorial board

Editor-in-chief:

E.A. Pevtsova – Doctor of Juridical sciences, Professor, honorary worker of higher professional education of the Russian Federation, rector of MRSU

Deputy editor-in-chief:

P.L. Polyanskiy – Doctor of Juridical sciences, Professor, Lomonosov Moscow State University

Executive secretary of the series:

A.A. Eliseeva – PhD in Juridical sciences, Associate Professor, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Members of Editorial Board:

S.A. Avakyan – Doctor of Juridical sciences, Professor, Lomonosov Moscow State University

K. Armbrwster - Doctor of Law, Professor, University of Erlangen-Nuremberg (Germany)

Agnes Christian Chavez Faria Dybova – PhD, Professor, Pontifical Catholic University (Rio de Janeiro, Brazil)

Yu.M. Antonyan – Doctor of Juridical sciences, Professor, MRSU

Yu.G. Arzamasov – Doctor of Juridical sciences, Professor, National Research University “Higher School of Economics” (Moscow)

V.I. Gladikh – Doctor of Law, Professor of the Department of Criminal Law Disciplines, Moscow City University;

S.A. Glotov – Doctor of Juridical sciences, Professor, International Law Institute under the Ministry of Justice of the Russian Federation

A.V. Grinenko – Doctor of Juridical sciences, Professor, MRSU

V.V. Dolinskaya – Doctor of Juridical sciences, Professor, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

V.A. Zhabskiy – Doctor of Juridical sciences, Associate Professor, Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named by V.Y. Kikot

I.A. Konovalova – PhD in Juridical sciences, Professor, MRSU

M.N. Marchenko – Doctor of Juridical sciences, Professor, Lomonosov Moscow State University

Mikaela Moravchikova – PhD, Professor, Trnava University in Trnava (Slovak Republic)

I.M. Rasselov – Doctor of Juridical sciences, Associate Professor, Professor, Department of Information Law and Digital Technologies, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

E.N. Rakhmanova – Doctor of Juridical sciences, Associate Professor, The Russian State University of Justice (North-West Branch, St. Petersburg)

G.F. Ruchkina – Doctor of Juridical sciences, Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

M.S. Savchenko – Doctor of Juridical sciences, Professor, Kuban State Agrarian University (Krasnodar)

V.M. Sapogov – PhD in Juridical sciences, Associate Professor, Pskov State University

V.E. Safonov – Doctor of Juridical sciences, Professor, The Federal State Budget-Funded Educational Institution of Higher Education «The Russian State University of Justice» (Moscow)

Yu. I. Skuratov – PhD in Juridical sciences, Associate Professor, Russian State Social University (Moscow)

K.V. Cherkasov – PhD in Juridical sciences, Professor, Department of Administrative and Financial Law, Russian State University of Justice (Moscow)

Hutchinson Samuel Christophe – PhD, Professor, University of the Sorbonne (France), Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

Himmelreich Antje – PhD, Professor, Regensburg University (Germany)

ISSN 2072-8557 (print)

ISSN 2310-6794 (online)

Peer-reviewed scientific journal “Bulletin of the Moscow Region State University. Series: Jurisprudence” – is a print publication that publishes present-day scientific articles, performing high level of quality and novelty, written by Russian and foreign scientists. Articles reveal new approaches in science on topical issues of history and theory of state and law, constitutional and municipal law, civil, business, family, private international law, criminal law and criminology, penal law.

The journal's target audience is teachers, postgraduates, PhD students, law enforcement authorities officers, judges, legal advisers and anyone interested in the state of legal science.

The series «Jurisprudence» of the Bulletin of the Moscow Region State University is registered in Federal service on supervision of legislation observance in sphere of mass communications and cultural heritage protection. The registration certificate ПИ № ФС 77 - 73343.

Index series «Jurisprudence» according to the union catalog «Press of Russia» 40735

The journal is included into the database of the Russian Science Citation Index, has a full text network version on the Internet on the platform of Scientific Electronic Library (www.elibrary.ru), and from August 2017 on the platform of the Scientific Electronic Library “CyberLeninka” (<https://cyberleninka.ru>), as well as at the site of the Moscow Region State University (www.vestnik-mgou.ru)

At citing the reference to a particular series of «Bulletin of the Moscow Region State University» is obligatory. Scientific publication of materials is carried out in accordance with the license of Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY).

The authors bear all responsibility for the content of their papers. The opinion of the Editorial Board of the series does not necessarily coincide with that of the author Manuscripts are not returned.

Bulletin of the Moscow Region State University. Series: Jurisprudence. – 2020. – № 3. – 134 p.

© MRSU, 2020.

© Moscow Region State University Editorial Office, 2020.

The Editorial Board address:

Moscow Region State University

10A Radio st., office 98, Moscow, Russia

Phone: (495) 780-09-42 (add. 6101)

e-mail: info@vestnik-mgou.ru; site: www.vestnik-mgou.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДСТАВЛЯЕМ ТЕМУ НОМЕРА. 6

РАЗДЕЛ I. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

- Авакьян С. А.* Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания. 7
- Пащенко Д. А.* Антропология государства: очеловечивание правовой реальности как вызов Левиафану. 34
- Шкабин Г. С.* Пандемия COVID-19 как источник опасности при крайней необходимости. 40

РАЗДЕЛ II. ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА; ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

- Певцова Е. А., Алешкова И. А.* Принципы государственной молодёжной политики: тенденции и особенности развития. 51

РАЗДЕЛ III. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- Кошель А. С.* Конституционно-правовая парадигма развития контрольных полномочий Федерального Собрания – парламента Российской Федерации. 60
- Надысева Э. Х., Лунёв А. Л.* Международные и национальные стандарты обеспечения личных прав и свобод граждан. 74
- Штукин В. В.* Структурная и финансовая эффективность реформ местного самоуправления: европейский и российский опыт. 83

РАЗДЕЛ IV. УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ; УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

- Багреева Е. Г., Мантарова А. И.* Криминологический анализ и тенденции преступности в период и после пандемии в Российской Федерации и Республике Болгарии. 93
- Денисов Н. Л., Тит А. А.* Перспективы унификации законодательств Республики Беларусь и Российской Федерации в вопросах защиты конституционных прав путём ресоциализации лиц, совершивших преступление. 105

РАЗДЕЛ V. ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО; ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО; СЕМЕЙНОЕ ПРАВО; МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

- Левушкин А. Н., Кузьмина И. К.* Рамочный договор: правовая природа и проблемы правоприменения в предпринимательской деятельности. 112
- Рассолов И. М., Чубукова С. Г.* Правовое регулирование использования банков генетической информации в научных исследованиях: европейский опыт. 123

CONTENTS

INTRODUCING THE THEME OF THE ISSUE 6

SECTION I. HUMAN RIGHTS AND THEIR REALIZATION DURING THE COVID-19 PANDEMIC

- S. Avakyan.* The 2020 Constitutional Reform and Russian Parliamentarism:
Reality, Decisions, Expectations 7
- D. Pashentsev.* Anthropology of the State: Humanizing Legal Reality as a Challenge
To Leviathan 34
- G. Shkabin.* COVID-19 Pandemic as a Source of Danger at Necessity 40

SECTION II. THE THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE, THE HISTORY OF DOCTRINES ON LAW AND STATE

- E. Pevtsova, I. Aleshkova.* Principles of State Youth Policy: Trends and Features
of Development 51

SECTION III. CONSTITUTIONAL LAW, CONSTITUTIONAL COURT PROCEEDING, MUNICIPAL LAW

- A. Koshel.* Legal Paradigm for the Development of Control Powers of the Federal Assembly -
The Parliament of the Russian Federation 60
- E. Nadiseva, A. Lunev.* International and National Standards for Ensuring Human Rights
and Civil Freedoms 74
- V. Shtukin.* Structural and Financial Effectiveness of Local Self-Government Reforms:
European and Russian Experience 83

SECTION IV. CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY, CRIMINAL EXECUTIVE LAW

- E. Bagreeva, A. Mantarova.* Criminological Analysis and Crime Trends During
and after the Pandemic in Russian Federation and Republic of Bulgaria 93
- N. Denisov, A. Tit.* Prospects for Unification of the Legislations of the Republic
of Belarus and the Russian Federation in the Field of Constitutional Rights Protection
by Re-Socialization Of Criminals 105

SECTION V. CIVIL LAW, BUSINESS LAW, FAMILY LAW, INTERNATIONAL PRIVATE LAW

- A. Levushkin, I. Kuzmina.* Framework Contract: Legal Nature and Problems
of Law Enforcement in Business 112
- I. Rassolov, S. Chubukova.* Legal Problems of Genetic Information Banks
in Scientific Research: European Experience 123

ПРЕДСТАВЛЯЕМ ТЕМУ НОМЕРА

2020 г. войдёт в историю не только нашей страны, но и всего человечества как год, который позволил каждому из нас абсолютно по-новому взглянуть на мир и своё предназначение в нём. Опасная коронавирусная инфекция стала по-настоящему неожиданным вызовом для всего Человечества.

Каждая страна мира отреагировала на непредвиденные обстоятельства серией новых юридических правил, суть которых изначально была направлена на то, чтобы обезопасить людей и сохранить их здоровье. В Российской Федерации обсуждением вопросов вирусных инфекций активно занялись не только профессиональные врачи, но и юристы-практики, учёные, специализирующиеся в разных отраслях права.

В этом выпуске журнала ведущие юристы России и зарубежных стран решили обсудить с разных сторон актуальные аспекты жизни людей в так называемый коронавирусный период. Однако, дискутируя по данной теме, авторы всё же склонны считать, что главной особенностью уходящего 2020 г. для России стала отнюдь не эта инфекция, а принятие новых поправок в Основной закон страны, которые активно обсуждались в обществе именно тогда, когда гражданам особенно важна стала Конституция государства, закрепляющая права и свободы Человека. Как реализуются эти права в условиях пандемии, каковы ожидания граждан от принятия новых поправок в Основной закон? Эти и многие другие вопросы поднимают авторы научных статей текущего номера журнала.

Дискуссионную площадку открывает известный юрист России, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, один из членов рабочей группы по разработке новых конституционных норм Сурен Адибекович Авакьян. Тему номера продолжают рассуждения о государстве в сложившихся условиях с позиции теории права и государства по итогам научных исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, высказанные в научной статье известного учёного, доктора юридических наук, профессора Дмитрия Алексеевича Пашенцева. Вопросы крайней необходимости в условиях пандемии раскрываются под руководством доктора юридических наук Геннадия Сергеевича Шкабина по итогам научных изысканий, сделанных в Научно-исследовательском Институте ФСИН. Учёные из Болгарии, республики Беларусь и самых отдалённых уголков России обсуждают различные аспекты права, предлагая свои авторские новации в развитие действующего законодательства. Полагаем, что новые подходы помогут создать более комфортные условия жизни для людей даже с учётом непредвиденных обстоятельств, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции.

*Певцова Елена Александровна,
доктор юридических наук, доктор педагогических наук, профессор,
ректор Московского государственного областного университета,
главный редактор научного журнала «Вестник Московского государственного
областного университета. Серия: Юриспруденция»*

РАЗДЕЛ I.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

УДК 342.4

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-7-33

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА 2020 И РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: РЕАЛЬНОСТЬ, РЕШЕНИЯ, ОЖИДАНИЯ

Авакьян С. А.

*Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13, Российская Федерация*

Аннотация.

Цель. Масштабная конституционная реформа 2020 г. коснулась многих сторон государственного строительства, экономической и социальной жизни, политического бытия в России. В большей степени реформа затронула федеральный парламент – Федеральное Собрание Российской Федерации. В настоящей статье рассмотрены главные аспекты нового, конституционного уровня российского парламентаризма.

Процедура и методы. Проведён сопоставительный анализ нормативных актов, положений Конституции РФ и научной литературы, содержащей положения о российском парламентаризме.

Результаты. Констатация определённого прогресса в укреплении конституционного уровня регулирования участия Совета Федерации, Государственной Думы в государственном строительстве, во взаимоотношениях с Президентом РФ и федеральной исполнительной властью, в организации деятельности палат.

Теоретическая и/или практическая значимость. Данное исследование направлено на разрешение спорных и недостаточно регламентированных вопросов построения нового, конституционного уровня российского парламентаризма.

Ключевые слова: Конституция, конституционная реформа, Федеральное Собрание Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Президент, Правительство РФ, взаимоотношения

THE 2020 CONSTITUTIONAL REFORM AND RUSSIAN PARLIAMENTARISM: REALITY, DECISIONS, EXPECTATIONS

S. Avakyan

*Lomonosov Moscow State University
1-13, Leninskie gory, Moscow, 119991, Russian Federation*

Abstract.

Aim. The large-scale constitutional reform of 2020 influenced many aspects of state construction, economic and social life, and political existence in Russia but to a greater extent it affected the federal parliament – the Federal Assembly of the Russian Federation. This article considers the main aspects of the new constitutional level of Russian parliamentarism.

© CC BY Авакьян С. А., 2020.

Methodology. A comparative analysis of standard acts, the provisions of the Constitution of the Russian Federation and academic literature on Russian parliamentarism was carried out.

Results. A certain progress was detected in strengthening the constitutional level of regulation of the participation of the Federation Council, the State Duma in state construction, in relations with the President of the Russian Federation and the federal executive branch, in the organization of the activities of the Chambers.

Research implications. This study is aimed at resolving controversial and insufficiently regulated issues of building a new constitutional level of Russian parliamentarism.

Keywords: Constitution, constitutional reform, Federal Assembly of the Russian Federation, Federation Council, State Duma, President, Government of the Russian Federation, interrelations

Введение

Первая половина 2020 г. в России стала памятной и сложной, во-первых, эпидемиологической обстановкой, во-вторых, масштабной конституционной реформой.

Вирусная ситуация коснулась всего населения страны. Даже с учётом многих драматических событий в отечественной истории второй половины XX в. и двух десятилетий XXI в. такого ранее не было. В целом благополучный исход станет памятной вехой.

Влияние же конституционной реформы не исчерпается первым полугодием 2020 г. Новые конституционно-нормативные установки определили на многие годы вперёд государственную, политическую и общественную жизнь страны.

Есть основания говорить о принятии **новой** Конституции Российской Федерации: во-первых, по характеру изменений, внесённых в Основной закон (не затронуты гл.гл. 1, 2, 9, поскольку для этого пришлось бы принимать формально новую Конституцию) поправками; был развит, пополнен ряд положений всех глав, кроме указанных, что сделало Конституцию более соответствующей современным реалиям; во-вторых, проведённое по настоянию Президента РФ общероссийское голосование по обновлённым положениям Конституции приблизилось к общенародному референдуму, который требуется при принятии новой Конституции (в 1993 г. в голосовании приняли участие 54,8% зарегистрированных избирателей, из них за новую Конституцию отдали голоса 58,4%, против – 41,6%). В 2020 г. в голосовании приняли участие 67,97% граждан,

включённых в списки для голосования, из них одобрили изменения в Конституцию РФ 77,92% граждан; против высказались 21,27%¹.

Понятийный ряд

Приходится вспомнить о том, что сложные политические условия периода создания Конституции Российской Федерации 1993 г., неустойчивость экономики, сопровождавшаяся переделом собственности и криминальными разборками прежде всего среди тех, кто пробился к власти, противостояние тогдашних Президента РФ и парламента, представленного Съездом народных депутатов РСФСР и формируемым им Верховным Советом РСФСР, отразились на всей конфигурации регулирования конституционного строя страны, публичной власти в целом и особенно на федеральном уровне. Россия не только перешла к новой экономической системе – от исключительного господства государственной собственности к многообразию форм хозяйствования и приоритету частной собственности; на смену однопартийности пришла реальная многопартийность, которая была зафиксирована как одна из основ конституционного строя (ст. 13 Конституции 1993 г.). Не менее важно то, что при сохранении поста Президента РФ и конституционной юстиции (Конституционного Суда РФ) появился новый парламент страны – Федеральное Собрание Российской Федерации.

¹ Официальные данные опубликованы Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

В закреплённом в ст. 10 Конституции 1993 г. разделении власти обозначено самостоятельное место законодательной власти, а согласно ст. 11 Конституции в системе осуществления государственной власти на федеральном уровне участвует Федеральное Собрание в виде обеих своих палат – Совета Федерации и Государственной Думы [8; 9; 25; 28; 29].

Парламент в немалой степени был смоделирован авторами Конституции 1993 г. как *символ власти* и в качестве Федерального Собрания нашёл отражение в Основном законе (гл. 5 Конституции «Федеральное Собрание»), но реально вся его деятельность осуществляется в палатах – Государственной Думе и Совете Федерации. Какой-то *совместной* деятельности палат (как организационно оформленной) не существует. Ч. 1 ст. 100 Конституции РФ гласила (и гласит), что Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Говорилось, что совместные заседания палат проводятся лишь для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств (ч. 3). Однако новеллами 2020 г. это было поправлено: совместно заслушиваются лишь послания Президента РФ, остальное исключено из названной статьи Конституции.

Есть некоторые весьма слабые возможности общей деятельности палат. Но в целом при подготовке текста Конституции 1993 г. тогдашний Президент и его сторонники хорошо продумали все пути недопущения совместных шагов палат парламента, которые как раз и могли бы стать самостоятельными, действенно отражающими роль палат, в т. ч. и в сотрудничестве с Президентом и исполнительной властью, при необходимости в противостоянии им. Формально здесь будто бы есть соответствие принципу сдержек и противовесов как проявлению разделения властей, тем более во взаимоотношениях палат оно тоже должно присутствовать. Можно найти примеры, как Совет Федерации, Государственная Дума не соглашались с Президентом РФ в отдель-

ных кадровых вопросах, как использовали разные подходы к новым законам у Государственной Думы, Совета Федерации и исполнительной власти. И всё же палаты это делали самостоятельно.

Реальность в том, что главным и символическим олицетворением как бы единства палат Федерального Собрания является принятие законов. И хотя в этом процессе у каждой палаты своё предназначение, в целом получается результат, который выражает консолидацию парламента, Президента и исполнительной власти [1; 21; 23].

Иные детали двухпалатной системы были тогда отрегулированы конституционно и политически так, чтобы корреспондировать лидирующему положению Президента РФ. Расстановка ключевых позиций и в наши дни остаётся прежней.

Напомним, порядок формирования Совета Федерации, часто именуемого верхней палатой парламента, построен таким образом, что в него каждый субъект РФ делегирует по 2 представителя¹:

- 1) *от исполнительной власти субъекта РФ*, а она и юридически, и фактически полностью контролируется Президентом РФ, он предлагает кандидатуры на пост главы субъекта РФ, главы по должности входят в Государственный Совет, возглавляемый Президентом РФ, и тем самым имеют пути тесного с ним сотрудничества.
- 2) *от законодательной власти субъекта РФ*, а она в сильной мере зависима от главы исполнительной власти субъекта РФ, т. е. по вертикали и от президентского аппарата.

Государственная Дума формируется на основе парламентских выборов, здесь учитываются политические параметры общества, и, прежде всего, наличие так называемой правящей (так её часто именуют политики, порой и учёные) партии – «Единой России»,

¹ Федеральный закон от 03.12.2012 (с изм. и доп.) "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952.

у неё большинство мест в палате, сама эта партия возглавлялась до недавнего времени Председателем Правительства РФ, подконтрольным Президенту РФ, да и сейчас председатель партии стал заместителем Президента РФ как Председателя Совета Безопасности РФ. Избрание половины депутатов по партийным спискам (а одно время все депутаты избирались от политических партий) обеспечивало временами более 2/3, а в настоящее время не менее половины депутатов в палате от данной партии. Разрешённые законодательством льготы для политических партий, допущенных в Государственную Думу (не надо собирать подписи избирателей на следующих выборах, компенсации из госбюджета за каждый голос избирателя, полученный такой партией на выборах, обязательное представительство во всех органах Государственной Думы и т. д.), делают иные партии, имеющие свои фракции, мягко говоря, не очень сильной оппозицией как правящей партии, так и исполнительной власти, Президенту РФ.

Когда Президент РФ в декабре 2019 г. на встрече с журналистами объявил о предстоящей конституционной реформе, когда о том же сказал в своём выступлении с посланием Федеральному Собранию в январе 2020 г.¹, были ожидания, что поправки затронут саму организацию публичной власти, преимущественно на федеральном уровне. Да и само наименование внесённого Президентом 14 марта 2020 г. проекта закона о поправке позволяло думать, что об этом и пойдёт речь: «О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования *публичной власти*»².

Однако реальность текста и хода его обсуждения выявили существенную особенность *толкования* самого понятия публичной власти. Ис с этим пониманием публичной власти нам придётся далее работать как в теории конституционного права, так и в практике государственного и общественно-политического строительства. Президент РФ

предложил *широкую трактовку публичной власти*, что позволило ему все многочисленные поправки к Конституции объединить в одну масштабную поправку.

Обратим внимание, что понятие «публичная власть», давно и весьма широко применяемое конституционалистами, а вслед за ними и учёными других правовых направлений, не было отражено в Конституции РФ 1993 г. А в науке оно использовалось в основном применительно к *механизмам и органам публично-властной сферы*³. Теперь же предлагается такая объёмная трактовка понятия публичной власти, которой объединены *основы конституционного строя (как устоев государства и общества) и органов (организации) публичной власти*.

Таким образом, при глубоком анализе конституционных новелл 2020 г. можно сделать вывод, что предлагается расширенно трактовать категорию публичной власти как охватывающую ряд составных элементов:

– Поскольку гл. 1 Конституции именуется «*Основы конституционного строя*», понятно, что в ней отражены ключевые категории этого строя, в которых заключаются характеристики государства (ст.ст. 1, 6, 14), его суверенитета (ст. 4), внутренней (федеративной) организации (ст. 5), основы статуса личности (ст. 2), природа народовластия, система органов государственной власти и местного самоуправления, принцип разделения властей (ст.ст. 3, 10, 11), природа и сила самой Конституции (ст. 15).

– Анализ иных глав и норм Конституции свидетельствует о том, что они в своём большинстве раскрывают отдельные стороны конституционного строя. Поэтому далее частью *конституционного строя как системы публичной власти* следует считать: основы *федеративной организации* Российского государства; основные направления *внутренней политики* государства; основные направления его *внешнеполитической деятельности*.

³ В хронологической последовательности лишь небольшой перечень публикаций, посвящённых публичной власти, с 2003 г. и почти до наших дней: [34; 14; 32; 15; 38; 13; 33; 16; 24; 4; 36; 2; 22; 35; 11].

¹ Российская газета. 2020. 16 января.

² Российская газета. 2020. 16 марта.

– Наконец, мы подходим к тому, что публичные органы и их деятельность так же есть *элемент публичной власти, и они есть часть (и развитие) конституционного строя*.

Следовательно, если не замыкать всё на органах, а широко подходить к категории «публичная власть», можно рассматривать её в качестве обобщенной характеристики конституционного строя как сущностной и публично-властной системы. Это и позволило вносить в Конституции поправки (поправку) одним Законом!

В итоге конституционные новеллы 2020 г. можно классифицировать следующим образом:

а) касающиеся основ государственной социальной политики;

б) касающиеся основ государственной экономической политики;

в) касающиеся основ внешней политики Российского государства;

г) касающиеся основ государственной и общественной политики в области международных отношений, духовной жизни и языка;

д) касающиеся организации государственной власти;

е) касающиеся основ муниципальной власти.

Сделанные нами замечания позволяют рассматривать реформу Конституции как единое целое, охватывающее все выделенные составные части широкого толкования публичной власти. Однако это не исключает и рассмотрения по отдельности различных аспектов состояния и совершенствования публично-властной структуры государства и общества.

Парламентаризм как одна из ключевых проблем современной организации власти

Отсюда объяснимо наше внимание к сфере парламентаризма, тем более что в системе конституционных изменений 2020 г. ему отводится значительное место. И мы вынуждены говорить одновременно о нескольких вопросах:

а) каковы были толковательные подходы;

б) как это отразилось в прежних нормах Конституции;

в) что предлагалось в проекте новых поправок;

г) какие идеи вносили участники обсуждения проекта Закона 2020 г.;

д) что в конечном итоге вошло в обновленный текст Конституции;

е) куда будем двигаться далее.

Прежде всего, конечно, ключевым является отражение в Конституции *общего предназначения* парламента Российской Федерации. В действующей и оставшейся без изменений ст. 94 сказано: «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации». Таким образом, здесь Федеральное Собрание было сориентировано на то, чтобы выполнять две функции – представительства и законодательствования (из ст. 11 Конституции, где названы федеральные органы, осуществляющие эту власть, ясно, что это орган государственной власти). Почему так? Чтобы не претендовать на более широкое участие в государственной жизни, чего как раз и хотел избежать Президент Б. Н. Ельцин.

Очевидно, что у любого парламента государства, а значит и у Федерального Собрания РФ, есть как минимум следующие функции:

1) представительство народа России;

2) законодательствование (т. е. разработка своих законопроектов, рассмотрение как внесённых субъектами права законодательной инициативы, так и своих законопроектов);

3) участие в руководстве государственными делами, рассмотрение вопросов и проблем их состояния;

4) назначение на высшие государственные должности либо дача согласия на назначение многих высших лиц государства;

5) функция парламентского контроля, т. е. контроля за выполнением и соблюдением законодательства иными государственными органами, включая и

применение мер так называемой конституционно-правовой ответственности.

Порой учёные называют, помимо обозначенных, и такую функцию федерального парламента, как объединение всех нижестоящих представительных органов власти страны, обобщение их лучшего опыта и его распространение. Например, подобное предназначение следовало из ст. 89 Конституции СССР 1977 г., гласившей: «Советы народных депутатов – Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных республик, Верховные Советы автономных республик, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономных областей и автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов – составляют единую систему органов государственной власти»¹. И, конечно, орган, стоявший во главе системы, выполнял объединительную функцию.

Но как раз это и не было отражено в Конституции РФ 1993 г. по отношению к представительным органам власти, хотя в Основном законе зафиксированы единство органов исполнительной власти Федерации и субъектов РФ по вопросам ведения Российской Федерации (ст. 77), а также единство судебной системы (ст. 118 Конституции РФ).

Названные выше 5 функций парламента страны давно уже стали аксиомой, признаваемой в науке конституционного права. Эти функции очевидны независимо от того, в какой мере они отражены в Конституции государства [7]. Однако для практики парламентской деятельности и возможностей парламента мнения науки недостаточно. Два примера из отечественной государственно-парламентской практики убеждают в правоте такого восприятия предназначения Федерального Собрания.

Во-первых, когда возник вопрос о создании федерального закона, закрепляющего возможности парламентского расследования и его проведения палатами Федерального Собрания, в аппарате Государственной Думы фигурировало мнение, что нельзя принимать такой закон, поскольку функция парламентского контроля, из которой следует возможность введения парламентского расследования, не предусмотрена в Конституции РФ. Подготовка парламентского законопроекта тормозилась, и лишь поддержка идеи Президентом РФ и внесение им законопроекта о парламентском расследовании подвигли к принятию Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»². Хотя логично, чтобы Закон о парламентском расследовании родился в самом парламенте.

Во-вторых, позже, при подготовке проекта федерального закона об основах парламентского контроля, вопрос о наличии такой функции парламента уже не возникал, однако выдвигался другой: если в проекте говорится о некоторых мерах конституционно-правовой ответственности, можно ли его применять, если такая ответственность – как понятийный ряд – не отражена в Конституции РФ. Причём не воспринимался даже довод, что данное понятие уже применил в ряде своих решений Конституционный Суд РФ. В конце концов данный проект был отвергнут, а далее появился Федеральный закон «О парламентском контроле»³, в который «нанизали» нормы из текущего законодательства, но о названной ответственности речи нет.

С учётом подобных соображений накануне широкой кампании разработки закона Российской Федерации о поправках (поправке) к Конституции РФ автор данной работы опубликовал свои предложения о возможных поправках к Основному закону, которые в целом исправляли регулирование положения законодательной власти в системе разделения властей, т. е. как бы

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (основные законы) союзных советских социалистических республик. М., 1985. С. 28.

² Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

³ Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

были направлены на своеобразный акцентизм восприятия парламента [5]. В т. ч. была предложена новая редакция ст. 94 Конституции РФ: «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является органом государственной власти Российской Федерации, осуществляющим в соответствии с настоящей Конституцией и законами Российской Федерации функции народного представительства, законодательной власти, парламентского контроля, участия в формировании государственных органов, в обсуждении и решении важнейших вопросов государственной жизни».

К сожалению, по крайней мере для автора, предложение не было принято, хотя его предварительно поддержала подгруппа по вопросам органов государственной власти Рабочей группы для рассмотрения предложений по поправкам к Конституции РФ, созданной Президентом РФ (в Рабочую группу был включён и автор этих строк).

Правда, в окончательный проект была включена ст. 103-1: «Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания». Таким образом, после текущего законодательного отражения функции парламентского контроля для Федерального Собрания в целом и его палат она нашла отражение и на конституционном уровне.

Несомненный прогресс здесь очевиден. Индивидуальные запросы депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, в целом парламентские запросы как запросы, исходящие от всей палаты, – все эти средства давно были отражены в Регламентах обеих палат. Приходы руководителей органов власти в палаты Федерального Собрания для сообщений

парламентариям и ответов на их вопросы стали достаточно регулярными, хотя порой и, как говорится, «протокольными». Многого ожидали от введения парламентских расследований, однако закреплением того, что ими вправе заниматься палаты лишь совместно, в значительной мере данный путь проявления силы парламента сведён к нулю, поскольку договориться палатам не так уж легко, и пока не было ни одного реального парламентского расследования.

И всё же в появлении ст. 103-1 надо видеть ощутимый шаг именно в конституционном отражении единых функций Федерального Собрания в целом, хотя это и сделано в виде закрепления контрольной функции той и другой палат. На текущем законодательном уровне можно более чётко сказать о других парламентских функциях.

Но мы всё-таки внимание хотим обратить на то, что, хотя самостоятельная деятельность каждой палаты – совсем неплохо, следует идти по пути переплетения деятельности, более того – совместной деятельности палат. К сожалению, не только в России, в большинстве стран, где есть двухпалатные парламенты, их самостоятельность гипертрофирована почти до независимости друг от друга и увлечения принципом «сдержек и противовесов» до абсолютности.

В России это выражается в мелких деталях так называемого *вынужденного* сотрудничества. Совместная деятельность палат обозначена лишь для ситуаций экстраординарного характера: если они не сошлись в принятии федерального закона, согласно ч. 4 ст. 105 может быть создан общий орган палат – согласительная комиссия (однако они могут, но не обязаны это делать). Если появилась потребность парламентского расследования, как уже сказано, опять же, требуется общая комиссия палат.

Пожалуй, более постоянным, но мало-значимым является так называемый Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании РФ, в него входят руководство обеих палат парламента, председатели их комитетов и комиссий, а также

председатели законодательных собраний субъектов РФ. Согласно Положению об этом органе от 31 мая 2012 г. (с изменениями и дополнениями), утверждённому, кстати, самим Советом, он имеет важные задачи:

- определение приоритетов совершенствования и направлений развития федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию государственной политики;

- содействие палатам Федерального Собрания и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ в решении практических вопросов законодательного обеспечения реализации государственной политики;

- совершенствование взаимодействия палат Федерального Собрания с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, с Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации по вопросам законодательного обеспечения реализации государственной политики;

- осуществление взаимодействия по основным направлениям своей деятельности с совещательными и консультативными органами при Президенте РФ, Правительстве РФ, палатах Федерального Собрания, а также с иными заинтересованными органами и организациями; и др.¹.

Однако и по Положению, и на деле Совет, при таких важных задачах, является всего лишь совещательным органом и играет очень скромную роль.

Упомянутые ситуации вынужденного сотрудничества существуют для экстраординарных случаев: или нет понимания палатами друг друга – одна поддержала рассматриваемый закон, у другой же либо всё, либо что-то конкретное вызывает воз-

ражение; или возникла идея парламентского расследования в связи с негативной деятельностью исполнительной власти. Однако в каждом случае законодательство не только ориентируется на возможность контактов палат, но и оберегает их «независимость» друга от друга. Каждая палата может «хлопнуть дверью» – не согласиться с вариантом нормы для включения её вместо вызвавшей споры; не поддержать создание единой комиссии парламентского расследования либо в любой момент отозвать из неё своих представителей или же не проголосовать за окончательный текст.

И уже давно возникла необходимость усиления совместности Совета Федерации и Государственной Думы. В период работы над поправками к Конституции автор данной работы говорил о возможности принятия поправки к ст. 100 Конституции РФ – оставить в ч. 1 то, что и сейчас из неё следует: Совет Федерации и Государственная Дума самостоятельно обсуждают и решают вопросы своего ведения. Но в ч. 2 статьи можно было бы сказать, что «в случаях, предусмотренных настоящей Конституцией и законами Российской Федерации, Совет Федерации и Государственная Дума могут обсуждать вопросы государственной и общественной жизни на совместных заседаниях, создавать общие комиссии, сообща осуществлять парламентский контроль, принимать постановления Федерального Собрания большинством голосов в обеих палатах при условии проведения ими раздельного голосования». Предложение не получило поддержки, но в будущем стоило бы вернуться к данному вопросу.

В реальности сотрудничество палат не просто желательно, оно постепенно выстраивается. В частности, на обсуждениях проекта федерального бюджета в профильных комитетах Государственной Думы часто присутствуют члены Совета Федерации. Порой проводятся общие собрания парламентариев обеих палат. Однако, думается, осталась боязнь советского периода – чтобы палаты не стали «единым целым». Может, и правильно, что

¹ Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://szrf.km.duma.gov.ru/upload/site53/Sovet_zakonodatelye_RF_Broshyura_2017_aprel.pdf (дата обращения: 20.07.2020).

из ст. 100 исключили норму о том, что на совместном заседании палат могут быть заслушаны послание Конституционного Суда РФ и выступления глав иностранных государств, тем более что и не было такой практики. Однако средства сотрудничества палат следовало бы расширить.

Естественно, что в связи с изменениями Конституции в 2020 г. большое внимание привлекли вопросы статуса, компетенции каждой палаты, их влияния на государственную жизнь, Правительство РФ и взаимоотношения с Президентом РФ.

В силу того, что конституционное регулирование осуществлено по принципу «сначала верхняя палата, затем нижняя», верхней у нас считается Совет Федерации, нижней – Государственная Дума, мы пойдем в своём анализе по такой же схеме.

Совет Федерации

Двухпалатность на федеральном (союзном) уровне существует в нашей стране с 1922 г. Уже тогда в составе Центрального Исполнительного Комитета СССР были учреждены две равноправные палаты – Союзный Совет и Совет Национальностей. С нюансами наименования и порядка формирования такие палаты были в последующем Верховном Совете СССР (Совет Союза и Совет Национальностей). При учреждении Съезда народных депутатов РСФСР в 1989 г. в Конституции также предусматривалось избрание из числа народных депутатов двух палат – Совета Республики и Совета Национальностей. Палаты определялись как равноправные (ст. 107 Конституции). Сначала в той же статье по каждой палате говорилось, что она избирается Съездом, но в редакции от 1 ноября 1991 г. записано, что палата формируется из числа соответствующих депутатов.

При принятии Конституции 1993 г. было решено, что депутаты в Государственную Думу будут *избираться* населением. Для Совета Федерации, как уже упоминалось, предусматривалось вхождение в палату двух представителей от каждого субъекта РФ, поэтому в ст. 96 Конституции употре-

бляется понятие «*порядок формирования*» Совета Федерации, который устанавливается федеральным законом.

Отношение к двухпалатности у российских политиков, парламентариев и учёных противоречивое. Высказываются предложения отказаться от двухпалатности, поскольку ключевым фактором для Совета Федерации считается своеобразный контроль за качеством законов, поступающих из Государственной Думы; если же качество «нормальное», Совету Федерации больше особенно и нечем заниматься. А 2 представителя от каждого субъекта РФ превращаются в неких лоббистов региональных интересов [3; 18]. К тому же стало популярным выражение «палата регионов» в отношении Совета Федерации, хотя законодательство в целом исходит из того, что ключевым для Совета Федерации является участие в реализации общегосударственных интересов.

Если всё же иметь палату представительства от регионов, её надо компоновать так, чтобы она *представляла население субъекта РФ и субъект в целом*. Пока же наш Совет Федерации в большей мере является *представительством органов субъекта РФ*. Вспомним опыт других стран, где сначала представители от субъектов федерации направлялись в палату федерального парламента органами субъектов, но потом было решено избирать их населением (типичный пример – сенаторы в США).

Исходя из логики усиления представительства от субъектов РФ и их населения, автор данной работы в своей подгруппе Рабочей группы по изменению Конституции предложил перейти и в нашей стране к избранию членов Совета Федерации населением субъектов РФ. Предложение нашло поддержку только у некоторых членов подгруппы, отдельных партий. Причина, скорее всего, в том, что сегодня палата – это «надёжная опора» Президента (в отличие от отношений с Президентом Б. Н. Ельциным). К предложенной в Рабочей группе инициативе весьма прохладно отнеслись федеральные парламентарии и представители субъек-

тов РФ (руководители законодательных органов), которые в изменении порядка формирования Совета Федерации увидели новую «головную боль»: хлопотный вид выборов, большой поток выдвигаемых кандидатов как от политических партий, так и самовыдвиженцев.

При реформировании 2020 г. статус палаты был усилен в ряде направлений. В новой редакции Конституции члены Совета Федерации стали именоваться *сенаторами Российской Федерации*. Сохранилось их направление в палату соответственно законодательным органом власти и главой исполнительной власти субъекта РФ.

Как известно, Законом о поправке к Конституции от 21 июля 2014 г. введена такая группа членов Совета Федерации, как представители Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ. Они должны были составлять не более 10% от общего числа членов Совета Федерации, т. е. 17 человек. По новеллам 2020 г. эта часть сенаторов увеличена до 30 человек, причём не более 7 могут быть назначены пожизненно (п. «в» ч. 2 ст. 95).

Возникают вопросы: каковы ожидания Президента от Совета Федерации? Почему Президент не пошёл на введение избрания членов Совета Федерации? Почему увеличил число членов палаты от Российской Федерации до 30 сенаторов?

Изучая эволюцию формирования Совета Федерации за 25 лет [4], автор вынужден констатировать, что палата, несмотря на «формируемость», а, возможно, именно благодаря ей, стала местом средоточия разных крупных государственных чиновников, которым в данное время не нашлось более влиятельных должностей: эксруководители федеральных органов; крупные деятели военных, правоохранительных, дипломатических структур; вытесненные из субъектов РФ региональные деятели; желающие сохранить престижный статус федеральные парламентарии; известные (популярные) личности старшей возрастной группы и т. п. Вхождение в состав Совета Федерации давало и даёт такую возможность. Для ряда лиц это ещё

и место ожидания с надеждой на то, что их направят на ответственные должности. А взамен требуется *поддержка общей линии политики Президента и нужные законопроекты*.

Нет особой причины в увеличении числа сенаторов до 30 единиц – якобы это желание Президента «обезопасить» себя на случай выдвижения обвинения и возможного отрешения от должности по ст. 93 Конституции. У нас достойный Президент, как бы не относились люди к его возможности остаться у власти на последующие годы. Скорее это желание создать группу наиболее выдающихся граждан, нравственный и гражданский «эталон». Но не стоит забывать о том, что такие лица официально считаются представителями Российской Федерации, а не Президента РФ. Все понимают, что это креатура Президента, однако нигде не сказано, что они обязаны действовать именно в его пользу.

Нынешний порядок формирования палаты даёт более предсказуемый её состав и следование общей линии государственной политики, формируемой Президентом РФ, а также реализации полномочий Президента. В этом ключе и возможно рассмотрение новелл 2020 г. в плане расширения роли Совета Федерации. Характерно, что эта роль отражена в новеллах дважды – при характеристике полномочий Президента РФ и непосредственно Совета Федерации, а то и трижды – в отношении также и Конституционного Суда РФ.

В новой редакции ст. 102 Конституции РФ полномочия Совета Федерации частично расширены по сути, но в остальном на конституционный уровень поднято то, что уже обозначено в текущем законодательстве в виде возможности Президента РФ вносить Совету Федерации предложения по формированию ряда государственных органов и необходимости для Совета Федерации реагировать на эти предложения. В частности, согласно п. «е» ч. 1 ст. 102, к ведению Совета Федерации было отнесено «отрешение Президента Российской Федерации от должности». Новеллой

2020 г. сюда также добавлено «лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий». Скорее это «забота» о Президенте, чей срок пребывания в должности истёк, либо глава государства подал в отставку, либо по состоянию здоровья лишён возможности оставаться на данном посту. И вряд ли это надо связывать с Президентом, отрешённым от должности, поскольку основания такого пути утраты должности связаны с уголовно-правовыми обвинениями. Кстати, в ряде стран (например, Южной Кореи) имели место случаи привлечения к уголовной ответственности бывших президентов в основном по коррупционным основаниям, причём по истечении многих лет; надо полагать, у нас такого рода события с участием в них палат парламента исключаются.

По судьям высших судов РФ изменения 2020 г. внешне выглядят как расширение возможностей Совета Федерации, но по существу это поднятие на конституционный уровень того, чем располагал (-ет) Совет Федерации по соответствующим федеральным конституционным законам. Так, теперь в п. «ж» ч. 1 ст. 102 к ведению Совета Федерации отнесено: «назначение на должность по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации». Аналогичные положения отражены в новой редакции п. «е» ст. 83 применительно к Президенту РФ: «представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей

Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации» (там же добавлено, что Президент «назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов», но это за пределами нашей темы). Аналогичные нормы находим также в новой редакции ч. 1 ст. 128 Конституции: «Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, заместители Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судьи Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации». С т. зр. существа регулирования можно констатировать лишь новые формулировки, поскольку соответствующие правила ранее были отражены в федеральных конституционных законах о судебной системе РФ, о Конституционном и Верховном Судах РФ.

Вместе с тем в части освобождения от должности судей высших судов РФ и ещё ряда судов в круг полномочий Совета Федерации конституционной реформой 2020 г. включено следующее (п. «л» ч. 1 ст. 102): «прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляци-

онных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий». Надо сказать, что и по существовавшему до этого регулированию полномочия судей высших судов и в обычном порядке, и при наличии к ним претензий прекращались по решению Совета Федерации. Но резонансная оценка оставалась как бы внутри процесса решения вопроса. В новом регулировании не только добавлены судьи кассационных и апелляционных судов. Более существенно то, что с одной стороны, поступкам судей, становящимся основанием для прекращения их полномочий, конституционным упоминанием придан как бы больший общественный резонанс, с другой стороны, участниками процесса прекращения полномочий судьи становятся и Президент РФ, и Совет Федерации.

В новеллах 2020 г. существенно изменён порядок приведения к должности Генерального прокурора РФ и его заместителей. Напомним, что ранее Президент РФ представлял Совету Федерации кандидатов на должности, а Совет Федерации назначал соответствующих лиц. Теперь же, согласно новой редакции п. «е.1» ст. 83, Президент РФ: «назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации» (здесь же записано, что Президент РФ «назначает на должность и освобождает от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом»).

Налицо ряд новых моментов.

Во-первых, Совет Федерации утратил право назначать Генерального прокурора РФ и заместителей Генерального прокурора, это стало полномочием Президента РФ.

Во-вторых, к полномочиям Совета Федерации отнесены консультации по предложенным Президентом РФ кандидатурам, причём не только по высшему, но и ещё по ряду уровней системы прокуратуры. В п. «з» ч. 1 ст. 102 к ведению Совета Федерации отнесено «проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации». Напомним, что по перечисленным прокурорам уровня субъектов РФ полномочий по консультированию у Совета Федерации не было. Можно по-разному оценивать расширение полномочий Совета Федерации в части консультирования: это понятно по федеральному уровню прокурорских лиц и прокурорам субъектов РФ, но не совсем ясно по другим уровням, хотя они и характеризуются как приравненные к прокурорам субъектов РФ. Соответственно, можно сделать вывод об «утешительном» расширении возможностей Совета Федерации, поскольку он лишился главного – назначения Генерального прокурора и его заместителей.

В-третьих, обратим внимание на то, что теперь на конституционном уровне появилось новое правило. В п. 7 ст. 12 Федерального закона о прокуратуре РФ записано: Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению. Там же сказано, что Совету Федерации указанный доклад Генеральный прокурор РФ представляет

лично на заседании палаты¹. Теперь же п. «м» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ относит к ведению Совета Федерации «заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации».

Анализируя новизну полномочий Совета Федерации, обращаем «попутно» внимание на своеобразную «рокировку» полномочий обеих палат в части Счётной палаты РФ. Напомним, что ранее Совет Федерации назначал заместителя Председателя и половину аудиторов Счётной палаты, а Председателя Счётной палаты и другую половину аудиторов назначала Государственная Дума. Теперь п. «и» ч. 1 ст. 102 относит к ведению Совета Федерации «назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счётной палаты и половины от общего числа аудиторов Счётной палаты по представлению Президента Российской Федерации». Надо сказать, что первоначальный порядок формирования Счётной палаты, когда руководители и обычные аудиторы подбирались в самих палатах Федерального Собрания, уже давно остался в истории, Президент РФ стал участником подбора кандидатов, а также внесения кандидатур². Однако передачу теперь Совету Федерации права назначать на должность, а также освобождать от должности Председателя Счётной палаты можно связать с тем, что в Государственной Думе при её многопартийности могут быть дискуссии вокруг кандидатуры Председателя; в Совете Федерации подобное, скорее всего, происходить не будет.

И теперь, как раз перед последующим анализом конституционных новелл, касающихся Государственной Думы, время рассмотреть одно из самых примечательных правил конституционной реформы 2020 г.. Согласно новому п. «к» ч. 1 ст. 102, к ведению Совета Федерации отнесено

«проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности». Соответственно, в п. «д-1» ст. 83 новой редакции Конституции читаем, что Президент РФ: «назначает на должность *после консультаций с Советом Федерации* и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности».

Как записано теперь в Конституции и будет далее нами подробнее рассмотрено, все остальные «фигуры» в составе Правительства РФ не просто «согласуются» с Государственной Думой, а *утверждаются* ею перед их *назначением Президентом* РФ. Почему же для названных лиц избран иной порядок?

Надо сказать, что вопрос о том, как назначаются и действуют указанные руководители органов исполнительной власти, всегда был предметом политики и отражал остроту взаимоотношений парламента и Президента. Так, ещё в 1992 г. народные депутаты РФ настаивали на том, чтобы Президент согласовывал с Верховным Советом кандидатов на посты, так называемых «силовых министров». В конце концов, Президент РФ Б. Н. Ельцин с этим согласился, и в Конституции в ред. от 9 декабря 1992 г. (п. 3 ст. 109) появилось указание о том, что Верховный Совет РСФСР «даёт согласие на назначение на должность Председателя Совета Министров – Правительства Российской Федерации, министра иностранных дел Российской Федерации, министра обороны

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² Федеральный закон от 05.04.2013 (с изм. и доп.) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

Российской Федерации, министра безопасности Российской Федерации, министра внутренних дел Российской Федерации». В Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» появилась ст. 32 «Особенности руководства некоторыми федеральными органами исполнительной власти», согласно которой (в действующей редакции) Президент в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, деятельности войск национальной гвардии РФ, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооружёнными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации. В указанной статье также говорится о том, что Президент руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью названных федеральных органов исполнительной власти и находящихся в ведении соответствующих федеральных министерств. Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ координирует деятельность указанных выше федеральных органов исполнительной власти¹.

Надо сказать, что сейчас нет особых «разладов» между депутатами и в целом парламентариями в связи с тем, что Президент непосредственно руководит названными органами исполнительной власти. Соответственно, установленный порядок согласования состава Правительства

РФ, вытекавший из ст.ст. 111 и 112 Конституции РФ, не предполагал внесения конкретных кандидатур в Государственную Думу. Теперь, как следует из новой редакции Конституции, планируется поимённое утверждение (возможно, и обсуждение) членов Правительства РФ.

Президент в своих предложениях по новой редакции Конституции решил обозначить, что по руководителям «силовых» ведомств он будет *консультироваться* не с Государственной Думой, а с Советом Федерации. Почему так? Причины видятся в следующем.

Во-первых, согласование с парламентом кандидатур руководителей силовых ведомств как членов Правительства РФ – это важный и весьма прогрессивный шаг Президента РФ. Ведь при этом предметом не внимания только палаты, но и общественного мнения становятся деятельность и личные качества всех подобных руководителей. Может, стоило бы расширить круг согласуемых лиц за счёт руководителей ряда федеральных служб, также выполняющих ответственные функции в сфере безопасности.

Во-вторых, то, что Президент решил «отдать» консультации (а это именно консультации, а не согласование) Совету Федерации, можно связать с тем, что, с одной стороны, палата формируется в основном из представителей номенклатуры, которые хорошо понимают нюансы исполнительской деятельности, и предлагаемые кандидатуры предрасположены к ней, с другой стороны, перспектива обсуждения таких кандидатур в Государственной Думе может затянуться, сопровождаться спорами представителей разных партий. Обсуждение в Совете Федерации, скорее всего, будет более деловым и недлительным.

В-третьих, достаточно очевидно то, что обозначенные блоки государственного руководства в очень малой степени являются сегодня предметами какой-либо ожесточённой дискуссии в обществе. Оборона и безопасность страны, общественный порядок, помощь центра регионам, столкнувшимся со стихийными явлениями, ка-

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

тастрофами, вызывают позитивную оценку у населения. Отсюда предполагается и деловое обсуждение в Совете Федерации кандидатур, предлагаемых Президентом РФ, вряд ли это превратится в демагогию, политическую «трескотню».

В-четвёртых, обратим внимание на то, что Президент консультируется с Советом Федерации перед назначением соответствующих министров, а их освобождение от должности такого консультирования не требует.

И, конечно, потребует ответа на вопрос: как будут проводиться «консультации» и какие последствия они предполагают? В термине вроде не заложена императивность – в соотношении с такими понятиями, как «согласование», «дача согласия» и тем более «отказ в даче согласия». Но если предположить, что Совет Федерации по итогам консультации примет решение о «поддержке» кандидатур, тогда «головную боль» у кого-то вызовут слова о «неподдержке». В общем, есть над чем подумать.

Государственная Дума

Теперь перейдём к более проблемному аспекту парламентаризма в его отражении в новеллах 2020 г. – предназначению, полномочиям и деятельности Государственной Думы.

Взаимоотношения Государственной Думы как палаты, не формируемой, а избираемой населением, с Президентом РФ, Правительством РФ и исполнительной властью в целом всегда были и, по всей вероятности, останутся предметом анализа и дискуссий.

Выше уже упоминалось, что в 1992 г. никак не могли наладиться контакты Президента РФ и Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР – с одной стороны, из-за относительно большого количества депутатов, оппозиционно настроенных к Президенту РФ и «его» Правительству, с другой – из-за неудач в экономическом развитии, которые депутаты ставили в вину именно им. В декабре 1992 г. депутаты буквально вы-

нудили Президента назвать кандидатуры на пост Председателя Правительства (и Верховный Совет путём рейтингового голосования поддержал конкретное лицо), а также в Конституцию были включены приведённые выше нормы о назначении силовых министров с согласия Верховного Совета.

К сожалению, и после этого между сторонами не сложилось нормальных отношений. В 1993 г. имели место и попытки Съезда народных депутатов отрешить Президента от должности (март), и референдум с вопросами о доверии и поддержке как Президента, так и народных депутатов (апрель), и появление двух вариантов проекта новой Конституции, один из них исходил от Президента и существенно сужал полномочия парламента, в т. ч. и нижней палаты – прообраз будущей Государственной Думы (май и последующие месяцы), и прекращение деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР (сентябрь). В итоге в Конституции, принятой в декабре 1993 г., Федеральному Собранию РФ и каждой палате, и тем более Государственной Думе, отводилась роль представительного и законодательного органа, т. е. со скромными возможностями причастности к другим функциям парламента, особенно в части осуществления государственной политики.

Следует сказать, к чести Государственной Думы (хотя в чём-то и Совета Федерации), что при реализации полномочий, записанных в Конституции, как говорится, «явочным» путём, а также отражением в подконституционных актах, Государственная Дума проявляла свою волю и порой ставила Президента и Правительство перед фактами. Например, Дума не имела (и сейчас не имеет) права выразить недоверие отдельным членам Правительства, но будучи неудовлетворённой деятельностью нескольких конкретных членов Правительства, вынуждена была сказать о недоверии Правительству в целом (1995 г.). В итоге Президенту пришлось отправить в отставку двух мини-

стров и одного заместителя Председателя. Нехотя отдельные члены Правительства являлись в Государственную Думу на «парламентский (правительственный) час», полагая, что они несут ответственность и дают отчёт только Президенту РФ и Правительству РФ, а о явке в Думу было сказано лишь в Регламенте Думы. В итоге норма об обязанности являться в палату была включена в Федеральный конституционный закон 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации». Со временем был разработан и принят Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»¹, отразивший возможности парламентского контроля парламента в отношении различных государственных органов. И хотя есть проблемы с применением данного Закона, всё же его существование является как бы «предупреждающим знаком» для исполнительной власти. Нельзя не упомянуть о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г., согласно которой Правительство РФ обязано представлять Государственной Думе годовой отчёт о своей деятельности, в т. ч. по вопросам, поставленным перед ней Государственной Думой. Постепенно палаты Федерального Собрания пришли к идее принятия упомянутого Федерального закона «О парламентском контроле», также, несмотря на недостатки, отразившем контрольную функцию палат.

Мы привели отнюдь не все шаги по усилению роли палат Федерального Собрания, и прежде всего Думы, в государственном строительстве, общественно-политической жизни. Нельзя не обратить внимания и на то, что демократические процессы в жизни страны привели к ряду интересных решений, так или иначе сказавшихся на организации и деятельности Государственной Думы и в целом на развитии парламентаризма.

В этом процессе можно выделить несколько путей, в совокупности говорящих о том, что президентская «команда» старалась укрепить свои позиции в партийной составляющей политической жизни.

Предпринимались кропотливые шаги по созданию сильной так называемой партии власти. «Единая Россия» не только поддерживается действующим Президентом РФ и возглавляется верным ему человеком. Руководящий слой страны как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ, зачастую и в местном самоуправлении – члены этой партии.

Многое сделано для того, чтобы другие партии, имеющие свои фракции в Государственной Думе, более «спокойно» участвовали в парламентской и государственной жизни. Их руководители регулярно встречаются с Президентом РФ, партии представлены во всех органах Государственной Думы. Они «спокойно» поддерживают те льготы, которые законодательно установлены для думских партий, и, прежде всего, возможность не собирать подписи избирателей в поддержку своих списков на очередных выборах и компенсация за полученные голоса избирателей из государственного бюджета. Их заслушивают при обсуждении вопросов повестки дня, законопроектов.

Официальная политика с 2012 г. была направлена на то, чтобы ослабить иные партии – посредством резкого уменьшения требуемой численности для получения государственной регистрации до 500 членов был вызван динамичный рост числа политических партий, их стало около 80. И хотя было очевидно, что большинство из них нежизнеспособны (постепенно число партий сокращалось), партийный «ландшафт» страны изменился – в выборах Государственной Думы в 2016 г. участвовали уже 14 партий. Да и сейчас некоторые стараются добиться успеха на выборах в законодательные органы субъектов РФ: если туда провести хотя бы одного депутата, не надо будет собирать подписи на выборах депутатов Государственной Думы.

¹ Федеральный закон от 27.12.2005. О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

Есть и ещё одна, по крайней мере официально провозглашённая, возможность: раз в год представители всех зарегистрированных партий могут быть собраны в Государственной Думе, где выслушают их мнение о положении в стране, политике и т. д. В Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» в 2010 г. введена ст. 26.2. «Участие политических партий, не представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации или в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, в пленарных заседаниях этих органов»¹: политические партии, не представленные в Государственной Думе, вправе не менее одного раза в год участвовать в пленарном заседании Государственной Думы. Вопросы, рассматриваемые на таком пленарном заседании, порядок их рассмотрения, а также порядок участия в пленарном заседании указанных политических партий определяются Регламентом Государственной Думы. На такое пленарное заседание приглашаются представители всех политических партий, не представленных в Государственной Думе. Неучастие политической партии в соответствующем пленарном заседании не является основанием для проведения дополнительного пленарного заседания с её участием.

На фоне публичной активности партий Президент РФ решил, что будет позитивным шагом предоставление возможностей Государственной Думе более действенно участвовать в процессе формирования федеральной исполнительной власти – Правительства РФ: расширены как полномочия Государственной Думы, так и пути их реализации. Правда, терминология отражения возможностей как Думы, так и Президента пока вызывает вопросы и нуждается в толковании.

В соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы была отнесе-

на «дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства Российской Федерации». В редакции 2020 г., согласно п. «а», теперь к ведению Государственной Думы отнесено «*утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации*». Данную норму надо воспринимать в связке с новой ч. 1 ст. 111 Конституции в редакции 2020 г.: «Председатель Правительства Российской Федерации *назначается* Президентом Российской Федерации после *утверждения* его кандидатуры Государственной Думой».

Конечно, употребление выделенных терминов оставляет вопросы у толкователей Конституции. Было бы логично полагать: если человек утверждён на должность, значит он на неё назначен; если же после утверждения следует назначение на должность, тогда утверждение кандидатуры мало чем отличается от прежней формулы «дача согласия».

Кто-то в Думе может толковать новеллу как расширение возможностей палаты – «как мы, депутаты, скажем, так и будет». Но не следует забывать о ч. 4 ст. 111: «После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации *назначает* Председателя Правительства Российской Федерации. В этом случае Президент Российской Федерации *вправе распустить* Государственную Думу и назначить новые выборы».

Правило *назначения* Президентом Председателя Правительства, если Дума трижды отклонила предложенную им кандидатуру, было и в прежней редакции. И термин сохранился тот же – «отклонение». Несомненным плюсом нового регулирования является то, что исключена императивность. По прежней редакции у Президента не было варианта – «*распускает* Государственную Думу», теперь же он «*вправе распустить*» – значит, может это и не делать.

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
Собрание законодательства РФ. 2010. № 23. Ст. 2798.

Но ведь остаётся вопрос, который мы, конституционалисты, давно обсуждали: Президент при «неуспехе» контактов с Государственной Думой вправе назначить Председателем Правительства РФ кого-то из кандидатур, ранее им предложенных и не поддержанных Государственной Думой, а может предпочесть и другую фигуру на пост Председателя Правительства? Так, Государственная Дума дважды (10 и 17 апреля 1998 г.) отказывала в согласии на утверждение С. Кириенко Председателем Правительства РФ. Далее в «коридорах власти» распространился слух о том, что при третьем отказе Президент Б. Н. Ельцин распустит Государственную Думу, а Председателем Правительства назначит А. Чубайса. Будучи совсем не расположенной к этой кандидатуре, Государственная Дума 24 апреля дала согласие на кандидатуру С. Кириенко, в тот же день он был назначен на должность.

В толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции РФ Конституционный Суд РФ в постановлении от 11 декабря 1998 г. чётко определил, что Президент РФ может предлагать трижды разные или одну и ту же кандидатуру на пост Председателя Правительства РФ. КС высказал надежду на то, что сложится какой-то конституционный обычай, основанный на одном варианте взаимодействия главы государства и Государственной Думы из допускаемых ч. 4 ст. 111¹. Но Суд ведь не мог оценивать целесообразность назначения Президентом на пост Председателя Правительства совсем иной, не обсуждавшейся кандидатуры – это уже была бы оценка нормы Конституции, чего КС не вправе делать. Но учёным очевидно: если Президент от Думы не получил *«утверждения»* (новый термин) представленной кандидатуры, после троекратного *«отклонения»* (прежний термин), за Президентом остаётся прежнее право назначить *любое лицо* на пост главы Правительства *по своему усмотрению*. И это не лучший выход из ситуации.

Ранее у депутатов Государственной Думы не спрашивали мнения о персональном составе Правительства РФ, Президент обходился (официально) предложениями Председателя Правительства, фактически они обговаривали персональный состав Правительства, причём как по тем лицам, которые по Конституции считаются членами Правительства, так и по другим руководителям федеральных исполнительных органов. Теперь же возможности Государственной Думы существенно расширены, но в отношении членов Правительства РФ, – согласно новому п. «а.1» ч. 1 ст. 103, к ведению Государственной Думы отнесено *«утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации»* (т. е. тех, по поводу которых надо консультироваться с Советом Федерации).

Правда, и здесь в Конституции учтено, что могут быть противоречия у депутатов, с одной стороны, и Президента, Председателя Правительства, с другой, по отдельным кандидатурам. Поэтому в ст. 112 (ч. 2–5) записано: Председатель Правительства Российской Федерации представляет Государственной Думе на *утверждение* кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (за исключением федеральных министров, указанных в п. «д.1» ст. 83 Конституции РФ (по которым нужны консультации Совета Федерации), а Государственная Дума *не позднее недельного срока* принимает решение по представленным кандидатурам. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, *назначаются* на должность Президентом Российской Федерации. Президент *не вправе* отказать в назначении на должность заместителям Председателя Правительства РФ и

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой.

Если между депутатами и Президентом не будет согласованного подхода, в ч. 4 ст. 112 предусмотрено: после трёхкратного отклонения Государственной Думой представленных в соответствии с ч. 2 настоящей статьи кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров *Президент РФ вправе назначить заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства РФ.*

Логика здесь такова, что от Государственной Думы ожидается рассмотрение не «списком» всех членов Правительства, а персонально. Конечно, исключать предложения от депутатов голосовать списком «за всех» тоже нельзя. Но всё же новелла Конституции ориентируется на рассмотрение отдельных кандидатур. Поэтому теперь и записано: «Если после трёхкратного отклонения Государственной Думой представленных в соответствии с частью 2 настоящей статьи кандидатур *более одной трети* должностей членов Правительства Российской Федерации (за исключением должностей федеральных министров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации) *остаются вакантными*, Президент Российской Федерации *вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы*». И опять же, отметим, что отражена гибкая позиция Президента – не «распускает», а «вправе распустить». Значит, возможны консультации с фракциями, достижение согласия и т. п. И только уж при полной «безысходности» вступает в действие ч. 5 ст. 112: «В случае, предусмотренном частью 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации, а также в случае роспуска Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации назначает заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров (за исключением федеральных ми-

нистров, указанных в пункте «д.1» статьи 83 Конституции Российской Федерации) по представлению Председателя Правительства Российской Федерации».

Можно констатировать, что делая определённые шаги навстречу Государственной Думе, Президент оставляет за собой возможность жёстких мер, если палата будет «упорствовать». Об этом свидетельствует тот факт, что несмотря на высказывавшиеся в печати и звучавшие на заседаниях Рабочей группы по поправкам предложения о возможности выражения недоверия Государственной Думе не в целом Правительству РФ, а отдельному члену Правительства, а также невозможности роспуска Государственной Думы при её «конфликте» с Правительством после того, как повышена её роль в формировании Правительства, практически остались без изменения либо подверглись лишь незначительной правке соответствующие положения ст. 117 Конституции.

Напомним, что согласно ч. 3 ст. 117: «Государственная Дума может выразить *недоверие Правительству* Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства Российской Федерации либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы». Конечно, нелогично получается: в других статьях теперь указано, что Государственная Дума утверждает состав Правительства, а здесь выходит, что это и не имеет особого значения – захотел Президент и оставил Правительство, кото-

рому Государственная Дума выразила недоверие.

Правке подверглась ч. 4 ст. 117. Ранее она гласила: Председатель Правительства РФ вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ, который подлежит рассмотрению в течение 7 дней. Если Государственная Дума отказывает в доверии Правительству, Президент РФ в течение 7 дней вправе принять решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. В 2020 г. добавлено: *«В случае если Правительство Российской Федерации в течение трех месяцев повторно поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии, а Государственная Дума в доверии Правительству Российской Федерации откажет, Президент Российской Федерации принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов».*

По существу правила чч. 3 и 4, в т. ч. и в обновлённой редакции, оставляют Государственную Думу в невыгодном положении. Придётся искать «мира» с Правительством – ведь иначе новые выборы, а это неясность, прежде всего, в положении депутатов, потеря статуса, столицы, хорошего материального положения и др.

Очень спорно и по большому счёту невыгодно для депутатов решены и другие смежные вопросы, связанные с досрочным прекращением полномочий Правительства и отдельных членов кабинета. Согласно ч. 1 ст. 117, «Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации». Здесь как будто бы не учтено, что наделили Государственную Думу правом утверждать состав Правительства. И ещё более интересно, что в Конституции оставлена ч. 2 ст. 117: «Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации». Выходит, что Президент уже по собственной воле, не спрашивая ни Думу, ни само Правительство, от-

правляет его в отставку?! Наконец, в ст. 117 поправками 2020 г. включена ч. 4.1, согласна которой: «Председатель Правительства Российской Федерации, Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, федеральный министр вправе подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации». Как уже было сказано, в утверждении на должность каждого из этих лиц участвовала Государственная Дума. И скорее их отставка может быть косвенной реакцией на мнение Государственной Думы. И всё же не требуется даже просто информировать Государственную Думу о том, что должностное лицо покидает свой пост.

В изначальной редакции ст. 112 Конституции гласила: «1. Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. 2. Председатель Правительства Российской Федерации предлагает Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров». В данной редакции статьи и особенно её ч. 2 с самого начала произошло смешение двух моментов – структуры федеральной исполнительной власти и состава Правительства. Более того, из приведённых выше положений ст. 112 явствует, что при реформе 2020 г. так и осталось понимание структуры исполнительной власти как состава Правительства РФ.

Отсюда было бы целесообразно определить в ч. 1 ст. 112, что Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения *о системе и структуре* федеральных органов исполнительной власти. И далее: система и структура федеральных органов исполнительной власти утверждается Президентом РФ *по предварительному согласованию с Советом Федерации и Государственной Думой*. Такие система и структура охватывают не толь-

ко непосредственно состав Правительства РФ, но и весь «набор» федеральной исполнительной власти, т. е. министерств, федеральных служб и агентств. Соответственно, Председатель Правительства РФ предлагает Президенту РФ кандидатуры на должности не только членов Правительства РФ, но и руководителей всех федеральных органов исполнительной власти. Президент РФ направляет Совету Федерации и Государственной Думе информацию о системе и структуре исполнительной власти и о представленных кандидатурах. Совет Федерации и Государственная Дума могли бы излагать Президенту РФ своё мнение о круге федеральных органов исполнительной власти, предлагать создание иных органов, высказываться о представленных кандидатурах руководителей. Такое мнение каждой палаты является совещательно-рекомендательным, хотя и предполагает мотивированный ответ Президента РФ. Возможно и совместное обсуждение Президентом РФ, Председателем Правительства РФ, Председателем Совета Федерации и Председателем Государственной Думы соответствующих предложений. Но окончательное и неоспариваемое решение по каждой кандидатуре остаётся за Президентом Российской Федерации. Как можно видеть, при этом варианте более ощутима роль палат, хотя ключевые решения остаются за Президентом РФ.

Законодательная деятельность парламента

При обсуждении поправок 2020 г. много внимания занимали вопросы законодательной деятельности Государственной Думы и парламента в целом. Так, вносилось немало предложений о расширении круга субъектов права законодательной инициативы, которая, как известно, реализуется внесением законопроектов в Государственную Думу (ст. 104 Конституции). В частности, автор данной работы предлагал включить в ч. 1 ст. 104 Конституции *право народной законодательной (правотворческой) инициативы* –

путём сбора подписей под законопроектом, вносимым в Государственную Думу, к примеру, 100 тыс. граждан, обладающих избирательным правом. Это предложение не поддержали депутаты Государственной Думы, входившие в Рабочую группу, предполагая массовый рост круга законопроектов, инициируемых различными малоавторитетными политическими течениями.

В общем, круг субъектов права законодательной инициативы остался в ст. 104 Конституции без изменений.

Но появились весьма интересные новшества в законодательном процессе, соответственно, и в конституционном правосудии. При учреждении Конституционного Суда РФ была предусмотрена возможность лишь так называемого *последующего нормоконтроля* – оспаривания в КС закона только после вступления его в юридическую силу.

В чч. 1 и 2 ст. 107 Конституции РФ записано и оставлено нетронутым правило, что, принятый федеральный закон в течение 5 дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования; Президент в течение 14 дней подписывает федеральный закон и обнародует его. Но поправками 2020 г. в ч. 3 ст. 107 к прежнему тексту: если Президент Российской Федерации в течение 14 дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией РФ порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством (не менее 2/3 голосов от общего числа) сенаторов Российской Федерации (вместо членов Совета Федерации теперь указаны сенаторы) и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение 7 дней и обнародованию, – теперь добавлено: *«Если Президент Российской Федерации в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального закона, срок*

для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом Российской Федерации. Если Конституционный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность федерального закона, Президент Российской Федерации подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Если Конституционный Суд Российской Федерации не подтвердит конституционности федерального закона, Президент Российской Федерации возвращает его в Государственную Думу без подписания».

Налицо введение так называемого *предварительного нормоконтроля*.

Появилось аналогичное предписание в ч. 2 ст. 108 и относительно федеральных конституционных законов. В начальной редакции: федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством сенаторов Российской Федерации (не менее 3/4 голосов от общего числа) и депутатов Государственной Думы (не менее 2/3 голосов от общего числа). Принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию. Дополнение 2020 г.: «Если Президент Российской Федерации в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального конституционного закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом Российской Федерации. Если Конституционный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность федерального конституционного закона, Президент Российской Федерации подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Если Конституционный Суд Российской Федерации не подтвердит конституци-

онности федерального конституционного закона, Президент Российской Федерации возвращает его в Государственную Думу без подписания».

Аналогичное правило введено и относительно законов РФ о поправках к Конституции – с той разницей, что сделано это в связи с закреплением полномочий Конституционного Суда РФ. Ст. 125 Конституции дополнена ч. 5.1, согласно п. «а» Конституционный Суд «по запросу Президента Российской Федерации проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 статьи 107 и частью 2 статьи 108 Конституции Российской Федерации, законов до их подписания Президентом Российской Федерации». Палаты Федерального Собрания исходят далее из решения, принимаемого Конституционным Судом РФ.

Заключение

Анализируя полномочия Государственной думы и в целом обеих палат парламента, мы видим, что политические цели конституционной реформы заслонили от Президента РФ и парламента некоторые вопросы конституционного уровня регулирования по отношению к обоим этим органам государственной власти.

В частности, из того, что касается парламента, отметим: автором данной работы на заседаниях Рабочей группы по конституционным поправкам вносились предложения об уточнении нормы Конституции, зафиксированной в п. «и» ст. 83, согласно которой Президент «формирует Администрацию Президента Российской Федерации». На момент принятия Конституции в 90-е гг. до конца не было ясно предназначение Администрации – было распространено мнение, что она должна быть всего лишь вспомогательным органом при Президенте. И тогда естественно исходить из того, что

Президент самостоятельно регулирует её статус [10; 12; 17; 19; 20; 26; 27; 30; 31; 37; 39; 40]. Но в действующем Положении об Администрации сказано, что она является государственным органом¹. Роль Администрации стала слишком высокой. Отсюда не мешало бы Президенту узнавать мнение Государственной Думы и Совета Федерации о ключевых параметрах её положения в государстве, отражаемых в акте о ней.

Некоторые вопросы статуса и деятельности Президента РФ, руководителей палат парламента предполагают высший, т. е. конституционный, уровень регулирования. Например, о праве Президента РФ присутствовать и выступать на заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации недостаточно сказать лишь в Регламентах палат (как сейчас и сделано²). Это вопрос конституционного уровня.

Соответственно, в Конституции следовало бы записать, что при обстоятельствах, требующих этого, Президент РФ должен незамедлительно принять Председателя Государственной Думы и Председателя Совета Федерации по их просьбе.

На основе анализа поправок 2020 г. можем констатировать определённый прогресс в укреплении конституционного уровня регулирования участия Совета Федерации, Государственной Думы в государственном строительстве, во взаимоотношениях с Президентом РФ и федеральной исполнительной властью, в организации деятельности палат. Вместе с тем на базе конституционной реформы 2020 г. следует и далее совершенствовать федеральный уровень российского парламентаризма.

Статья поступила в редакцию 17.08.2020.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамова А. И. Законодательная идея и форма её реализации // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 65–72.
2. Авакьян С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.
3. Абрамова А. И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 15–25.
4. Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30.
5. Авакьян С. А. Реформа Конституции Российской Федерации: грядёт раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44.
6. Авакьян С. А. Совет Федерации: четверть века проблем формирования палаты // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2020. № 2. С. 3–20.
7. Авакьян С. А. Конституционное право России. Т. 2. М.: Норма, 2019. 912 с.
8. Авакьян С. А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. 432 с.
9. Актуальные проблемы парламентаризма в России / П. А. Астафичев, Е. В. Бердникова, М. В. Данилов, Т. А. Дураев, М. А. Липчанская, И. В. Лобанов, Г. Н. Комкова. М.: Проспект, 2015. 168 с.
10. Аникин С. Б., Родионова М. П. Вопросы административно-правовой организации деятельности Администрации Президента Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 (102). С. 15–18.
11. Безруков А. В. Роль органов публичной власти и институтов общественности в обеспечении конституционного правопорядка в России. Красноярск, 2019. 268 с.
12. Блинов А. Б. Администрация Президента Российской Федерации // Труды Института государ-

¹ Положение об Администрации Президента Российской Федерации от 06.04.2004 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

² Регламент Государственной Думы от 22 января 1998 г. (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

Регламент Совета Федерации от 30 января 2002 г. (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

- ства и права Российской академии наук. 2011. № 5. С. 57–66.
13. Вертикаль публичной власти в правовом пространстве России / под ред. А. В. Малько, Р. В. Пузикова. Тамбов, 2011. 219 с.
 14. Вопросы теории и практики публичной власти / С. В. Бендюрина, И. В. Выдрин, И. В. Захаров, А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин, С. Э. Несмеянова, В. И. Русинов. Екатеринбург, 2005. 232 с.
 15. Воробьева О. А., Станкин А. Н. Публичная власть в России: проблемы теории и практики. М.: Nota Bene, 2010. 192 с.
 16. Грищенко Л. Л., Егоров С. Е. Институциональные и территориальные аспекты организации публичной власти в современном государстве. М., 2012. 420 с.
 17. Зуйков А. В., Валуева О. М. О законодательном закреплении правового статуса Администрации Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 37–41.
 18. Иванов П. А. Конституционно-правовое регулирование лоббистской деятельности: выбор России и опыт зарубежных стран. М., 2014. 82 с.
 19. Иксанов И. С. Аппарат главы государства // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 24–27.
 20. Иксанов И. С. Организационное обеспечение выполнения функций Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9. С. 22–27.
 21. Клишас А. А. Общественный запрос в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 47–55.
 22. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. М.: ИНФРА-М, 2015. 235 с.
 23. Крашенинников П. В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. 170 с.
 24. Кулагин Д. А. Эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. 27 с.
 25. Минасян А. А. Конституционно-правовое взаимодействие палат Федерального Собрания России: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Белгород, 2018. 23 с.
 26. Панов А. А. Администрация Президента Российской Федерации – рабочий аппарат главы государства // Право и государство. 2007. № 10 (34). С. 29–33.
 27. Панов А. А. Совещательные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации: общие принципы формирования и наделения компетенцией, место в системе президентской власти // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 20–24.
 28. Парламентское право России / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко, Н. С. Волкова, С. А. Грачева, А. Я. Капустин, М. А. Мещерякова. М., 2013. 400 с.
 29. Парламентское право Российской Федерации: учеб. пособие / отв. ред. А. Н. Кокотов. М.: Норма, 2020. 320 с.
 30. Петровский Д. Н. Понятие, признаки, виды и значение вспомогательных органов при главе государства // Право и жизнь. 2007. № 108 (5). С. 12–14.
 31. Прокофьев В. Н. Пределы компетенции Администрации Президента Российской Федерации: конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 45–50.
 32. Публичная власть: политико-правовые проблемы эффективности: материалы конференции / под ред. В. В. Полянского, В. Э. Волкова. Самара: Универ групп, 2010. 510 с.
 33. Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / под ред. Н. И. Матузова, О. И. Цыбулевской. Саратов, 2011. 527 с.
 34. Рачинский В. В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной характер: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. 25 с.
 35. Система органов публичной власти / отв. ред. Комарова В. В., Невинский В. В., Осавелюк А. М. М.: Проспект, 2018. 344 с.
 36. Современные проблемы организации публичной власти / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 595 с.
 37. Хараджиев М. Ф. Конституционно-правовое обеспечение деятельности главы государства Администрацией Президента Российской Федерации в сфере учёта и анализа обращений граждан: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2008. 28 с.
 38. Чиркин В. Е. Концепция публичной власти народа в XXI веке // Вопросы правоведения. 2010. № 1. С. 16–61.

39. Щипанов А. В. О вспомогательных и совещательных органах при Президенте Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2009. № 5 (68). С. 232–235.
40. Щипанов А. В. Формирование и развитие Администрации Президента Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10. С. 3–6.

REFERENCES

1. Abramova A. I. [Legislative idea and form of its implementation]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2010, no. 12, pp. 65–72.
2. Avakyan S. A. [Constitutional theory and practice of public authority: patterns and deviations]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2015, no. 10, pp. 5–11.
3. Abramova A. I. [Lobbying in lawmaking]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2014, no. 6, pp. 15–25.
4. Avakyan S. A. [Reform of the Constitution of the Russian Federation: Is Round Four Coming?]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2020, no. 1, pp. 31–44.
5. Avakyan S. A. [Public power and representation: organizational, social and personalistic principles (constitutional and legal view)]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2014, no. 11, pp. 20–30.
6. Avakyan S. A. [Federation Council: a quarter of a century of problems in the formation of the chamber]. In: *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo* [Bulletin of Moscow University. Series 11: Law], 2020, no. 2, pp. 3–20.
7. Avakyan S. A. *Konstitutsionnoe pravo Rossii. T. 2* [Constitutional Law of Russia. Vol. 2]. Moscow, Norma Publ., 2019. 912 p.
8. Avakyan S. A. *Federalnoye Sobraniye – parlament Rossii* [Federal Assembly – Parliament of Russia]. Moscow, 1999. 432 p.
9. Astafichev P. A., Berdnikova E. V., Danilov M. V., Duraev T. A., Lipchanskaya M. A., Lobanov I. V., Komkova G. N. *Aktualnye problemy parlamentarizma v Rossii* [Current Problems of Parliamentarism in Russia]. Moscow, Prospekt Publ., 2015. 168 p.
10. Anikin S. B., Rodionova M. P. [Issues of the administrative and legal organization of the activities of the Administration of the President of the Russian Federation]. In: *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii* [Bulletin of the Saratov State Law Academy], 2015, no. 1 (102), pp. 15–18.
11. Bezrukov A. V. *Rol organov publichnoi vlasti i institutov obshchestvennosti v obespechenii konstitutsionnogo pravoporyadka v Rossii* [The role of public authorities and public institutions in ensuring the constitutional rule of law in Russia]. Krasnoyarsk, 2019. 268 p.
12. Blinov A. B. [Administration of the President of the Russian Federation]. In: *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk* [Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.], 2011, no. 5, pp. 57–66.
13. Malko A. V., Puzikova R. V., ed. *Vertikal publichnoi vlasti v pravovom prostranstve Rossii* [The vertical of public power in the legal space of Russia]. Tambov, 2011. 219 p.
14. Bendyurina S. V., Vydrin I. V., Zakharov I. V., Kokotov A. N., Kukushkin M. I., Nesmeyanova S. E., Rusinov V. I. *Voprosy teorii i praktiki publichnoi vlasti* [Issues of theory and practice of public power]. Ekaterinburg, 2005. 232 p.
15. Vorobeva O. A., Stankin A. N. *Publichnaya vlast v Rossii: problemy teorii i praktiki* [Public Power in Russia: Problems of Theory and Practice]. Moscow, Nota Bene Publ., 2010. 192 p.
16. Grishchenko L. L., Egorov S. E. *Institutsionalnye i territorialnye aspekty organizatsii publichnoi vlasti v sovremenom gosudarstve* [Institutional and territorial aspects of the organization of public power in a modern state]. Moscow, 2012. 420 p.
17. Zuikov A. V., Valueva O. M. [On the legislative consolidation of the legal status of the Administration of the President of the Russian Federation]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2016, no. 3, pp. 37–41.
18. Ivanov P. A. *Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie lobbistskoi deyatel'nosti: vybor Rossii i opyt zarubezhnykh stran* [Constitutional and Legal Regulation of Lobbying: Russian Choice and Foreign Experience]. Moscow, 2014. 82 p.
19. Iksanov I. S. [The head of state office]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2007, no. 3, pp. 24–27.
20. Iksanov I. S. [Organizational support for the performance of the functions of the President of the Russian

- Federation]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2008, no. 9, pp. 22–27.
21. Klishas A. A. [Public inquiry in the legislative process]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2018, no. 12, pp. 47–55.
 22. Andrichenko L. V., Postnikov A. E., ed. *Konstitutsionnye osnovy razgranicheniya polnomochii mezhdu organami publichnoi vlasti* [Constitutional basis for the delineation of powers between public authorities]. Moscow, INFRA-M Publ., 2015. 235 p.
 23. Krashenninnikov P. V. *Zakon i zakonotvorcheskii protsess* [Law and Legislative Process]. Moscow, Statut Publ., 2017. 170 p.
 24. Kulagin D. A. *Effektivnost konstitutsionno-pravovogo mekhanizma osushchestvleniya publichnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yur. nauk* [The effectiveness of the constitutional and legal mechanism for the implementation of public power in the Russian Federation abstract of PhD thesis in Juridical sciences]. Chelyabinsk, 2013. 27 p.
 25. Minasyan A. A. *Konstitutsionno-pravovoe vzaimodeistvie palat Federal'nogo Sobraniya Rossii: avtoref. dis. ... kand. yur. nauk* [Constitutional and legal interaction of the chambers of the Federal Assembly of Russia: abstract of PhD thesis in Law]. Belgorod, 2018. 23 p.
 26. Panov A. A. [Administration of the President of the Russian Federation - working apparatus of the head of state]. In: *Pravo i gosudarstvo* [Law and State], 2007, no. 10 (34), pp. 29–33.
 27. Panov A. A. [Advisory and advisory bodies under the President of the Russian Federation: general principles of formation and empowerment of competence, place in the system of presidential power]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2007, no. 3, pp. 20–24.
 28. Abramova A. I., Vitushkin V. A., Vlasenko N. A., Volkova N. S., Gracheva S. A., Kapustin A. Y., Meshcheryakova M. A. et al. *Parlamentskoe pravo Rossii* [Parliamentary Law of Russia]. Moscow, 2013. 400 p.
 29. Kokotov A. N. *Parlamentskoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Parliamentary Law of the Russian Federation]. Moscow, Norma Publ., 2020. 320 p.
 30. Petrovsky D. N. [The concept, signs, types and significance of subsidiary bodies under the head of state]. In: *Pravo i zhizn* [Law and Life], 2007, no. 108 (5), pp. 12–14.
 31. Prokofev V. N. . [Limits of the Competence of the Administration of the President of the Russian Federation: Constitutional and Legal Aspect]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2015, no. 12, pp. 45–50.
 32. Polyansky V. V., Volkova V. E., ed. *Publichnaya vlast: politiko-pravovye problemy effektivnosti* [Public authority: political and legal problems of efficiency]. Samara, Univer grupp Publ., 2010. 510 p.
 33. Matuzova N. I., Tsybulevskaya O. I. *Publichnaya vlast: problemy realizatsii i otvetstvennosti* [Public power: problems of implementation and responsibility]. Saratov, 2011. 527 p.
 34. Rachinsky V. V. *Publichnaya vlast kak obshchepравовaya kategoriya: teoretiko-prikladnoi kharakter: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Public power as a general legal category: theoretical and applied character: abstract of PhD thesis in Juridical sciences]. Ekaterinburg, 2003. 25 p.
 35. Komarova V. V., Nevinsky V. V., Osavelyuk A. M., ed. *Sistema organov publichnoi vlasti* [The system of public authorities]. Moscow, Prospekt Publ., 2018. 344 p.
 36. Avakyan S. A., ed. *Sovremennye problemy organizatsii publichnoi vlasti* [Modern problems of organization of public authority]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 595 p.
 37. Kharadzhiev M. F. *Konstitutsionno-pravovoe obespechenie deyatel'nosti glavy gosudarstva Administratsiei Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v sfere ucheta i analiza obrashchenii grazhdan: avtoref. dis. ... kand. yur. nauk* [Constitutional and legal support of the activities of the head of state by the Administration of the President of the Russian Federation in the field of accounting and analysis of citizens: abstract of PhD thesis in Law]. Moscow, 2008. 28 p.
 38. Chirkin V. E. [The concept of public power of the people in the XXI century]. In: *Voprosy pravovedeniya* [Legal issues], 2010, no. 1, pp. 16–61.
 39. Shchipanov A. V. [On subsidiary and advisory bodies under the President of the Russian Federation]. In: *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* [Russian Legal Journal], 2009, no. 5 (68), pp. 232–235.
 40. Shchipanov A. V. [Formation and development of the Administration of the President of the Russian Federation]. In: *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government], 2009, no. 10, pp. 3–6.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Авакьян Сурен Адиебекович – доктор юридических наук, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;
e-mail: avakian@law.msu.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Suren A. Avakyan – Dr. Sci. (Law), Prof., Departmental Head, Department of Constitutional and Municipal Law, Lomonosov Moscow State University;
e-mail: avakian@law.msu.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Авакьян С. А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7–33.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-7-33

FOR CITATION

Avakyan S. A. The 2020 Constitutional Reform and Russian Parliamentarism: Reality, Decisions, Expectations. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 3, pp. 7–33.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-7-33

УДК 321.01

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-34-39

АНТРОПОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВА: ОЧЕЛОВЕЧИВАНИЕ ПРАВОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ КАК ВЫЗОВ ЛЕВИАФАНУ

Пашенцев Д. А.

*Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34, Российская Федерация*

Аннотация.

Цель. Поиск научных подходов к построению оптимальной модели взаимодействия человека и государства.

Методы исследования. В процессе исследования использованы методологические подходы постклассической юриспруденции: антропоцентризм и конструктивизм. Государство рассматривается как определённый социальный конструкт, постоянно воспроизводимый действиями людей в соответствии с имеющимися у них ментальными установками и представлениями. Использовался также общенаучный диалектический метод познания.

Результаты. Высказано суждение о необходимости выстраивания гармоничной модели взаимоотношений публичной власти и человека, основанной на понимании роли каждого субъекта в повседневном конструировании государства и его институтов. Такая модель характеризуется наличием эффективных механизмов активной реализации прав и свобод личности.

Теоретическая и/или практическая значимость. Выработаны базовые подходы к пониманию антропологии государства в контексте выявления ключевой роли субъекта в воспроизводстве государственных институтов как определённого социального конструкта.

Ключевые слова: государство, Левиафан, публичная власть, социальный конструкт, общество, антропология, антропоцентризм

ANTHROPOLOGY OF THE STATE: HUMANIZING LEGAL REALITY AS A CHALLENGE TO LEVIATHAN

D. Pashentsev

*The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya ul., Moscow, 117218, Russian Federation*

Abstract.

Aim. Search for scientific approaches to building an optimal model of human-state interaction.

Methodology. The research methodology is based on post-classical jurisprudence: anthropocentrism and constructivism. The state is considered as a certain social construct, constantly reproduced by the actions of people in accordance with their existing mental attitudes and ideas. The general scientific dialectical method of cognition was also used.

Results. A judgment was made on the need to build a harmonious model of the relationship between public power and man based on an understanding of the role of each subject in the everyday design of the state and its institutions. Such a model is characterized by the existence of effective mechanisms for the active realization of individual rights and freedoms.

Research implications. Basic approaches to understanding the anthropology of the state have been developed in the context of identifying the key role of the subject in the reproduction of state institutions as a certain social construct.

Keywords: state, Leviathan, public power, social construct, society, anthropology, anthropocentrism

Введение

В современном мире развитие государственности происходит в условиях неизвестных ранее серьёзных вызовов, которые заставляют структуры публичной власти и общество искать адекватные ответы. Одним из таких вызовов глобального характера стала пандемия коронавируса, которая вызвала небывалую по масштабам реакцию и заставила пересмотреть целый ряд устоявшихся подходов в системе государственно-властных отношений. Ранее большинство учёных и общественных деятелей выражало уверенность, что в условиях западной цивилизации и тех стран, которые взяли на неё ориентир, права человека окончательно утвердились в качестве высшей ценности, защищаемой конституционным и иным законодательством. Было сложно представить, что может возникнуть ситуация, при которой десятки государств одновременно введут жёсткие ограничения, в т. ч. нарушающие конституционные права человека и гражданина, и установят за своим населением цифровой контроль. Предсказания Оруэлла, предупреждавшего о тотальной слежке государства («большого брата») за своими гражданами, внезапно обрели реальные черты. В связи с этим на новый уровень актуальности вышли теоретические вопросы, связанные с осмыслением сущности и природы государства, границ его власти и пределов вмешательства в частную жизнь. Поиск ответов на эти вопросы в новых условиях должен осуществляться на основе методологии, соответствующей современному уровню научного познания.

Государство с позиций постнеклассической юриспруденции

Базовые принципы новой методологии обозначены академиком РАН В. С. Стёпиным. По его мнению, современный уровень развития науки предполагает: выход на передний план междисциплинарных и проблемно-ориентированных исследований; соединение в единой системе теоретического и прикладного зна-

ния; ориентацию на исследование сложных исторически развивающихся систем. Постнеклассический тип научной рациональности, как отмечал учёный, «расширяет поле рефлексии над деятельностью..., учитывает соотносительность получаемых знаний об объекте не только с особенностью средств и операций деятельности, но и с ценностно-целевыми структурами»¹.

В юридической науке в рамках постнеклассической парадигмы активно развивается антропоцентризм, который подразумевает «очеловечивание» правовой системы, признание решающей роли субъекта права в реализации правовых норм как важного этапа конструирования правовой реальности. Для современных правоведов всё более очевидным становится положение о том, что «право не существует вне и без человека» [4, с. 218].

Если в период господства классической науки появилась антропология права как самостоятельное научное направление, то в постнеклассический период научного познания вполне возможно вести речь об антропологии государства. Вся история юридической мысли подводит нас к тому, что в современную эпоху существует как настоятельная потребность, так и реальная возможность пересмотреть взаимоотношения человека и государства, сформировать теоретические основы нового статуса личности в её взаимоотношениях с публичной властью.

В своей работе «Происхождение семьи, частной собственности и государства» Ф. Энгельс в качестве одного из главных признаков государства назвал отделение публичной власти от общества. По мере развития государственности эта власть не только отделилась, она противопоставила себя обществу, в результате государственный аппарат стал восприниматься как некая бездушная машина. И не случайно в период Нового времени, когда на волне великих буржуазных революций стала зарождаться идея прав человека, Томас Гоббс сравнил государство с библейским

¹ Стёпин В. С. Теоретическое знание. М.: Прогресс-Традиция, 2003. 723 с.

чудовищем Левиафаном. Права такого государства безграничны: нет на земле власти выше, чем власть государства¹.

По мнению Гоббса, безграничность государственной власти проистекает из того, что люди в силу общественного договора передают ему большую часть своих права. Во власти государства проявляются естественные права в их концентрированном виде. Такая власть нужна для обеспечения мира и безопасности между людьми.

На практике люди столкнулись с ситуацией, когда государство, обеспечивая тот или иной уровень защиты от внешних угроз и внутренней преступности, само стало нести людям угрозу. Безграничная власть государства оборачивалась новыми непосильными налогами, рабовладением и крепостным правом, беспощадным подавлением инакомыслия. Существование государства с разветвлённым аппаратом, обеспечивавшим функционирование публичной власти, стало превращаться в самоцель. И не случайно в истории человечества можно видеть неоднократные попытки отказаться от государства, установить какую-либо форму безгосударственной жизни, задействовав иные, негосударственные регуляторные механизмы. В обстоятельном исследовании А. Штырбула проанализированы попытки жизни без государства в эпоху государственности, альтернативные государственному обществу формы. Среди них автор выделяет первобытные и «непервобытные» общества (полисы, коммуны и т. д.), а также социально-утопические общества, в т. ч. религиозные и анархистские². Он приходит к выводу, что государство в той или иной степени всегда будет присутствовать в жизни человеческого общества, но усиленное давление на общество противопоставляющей себя ему публичной власти может порождать попытки отказа от го-

сударственности. Прогноз автора лежит в плоскости поиска оптимальных путей сочетания государственных и негосударственных форм социальной организации, баланса между ними.

Соглашаясь с данной позицией, отметим, что поиск указанного баланса может лежать в плоскости повышения значимости человека, превращения его из средства обеспечения функционирования публичной власти в цель её деятельности. Теоретическое обоснование такого поиска следует строить на современном постклассическом понимании государства и его сущности, которое синтезирует как традиционные представления о государстве, так и новые методологические подходы.

В классической юриспруденции вопрос ограничения чрезмерной власти государства решался через понятие «правового государства», которое должно быть связано законами, подчинять им всю свою деятельность, неукоснительно соблюдать права и свободы человека, придерживаться принципа разделения властей и обеспечивать политический плюрализм. Но конструкция правового государства в значительной мере является формальной, она рассматривает правовые механизмы как действующие сами по себе, без участия человека. Человек допускается в механизм правового государства опосредованно, через понятие гражданского общества, но и в этом случае его фактически поглощают разного рода структуры в виде общественных и иных организаций. Лишённая главного звена, такая конструкция далеко не всегда может эффективно выполнять своё предназначение, ограничивая публичную власть и при этом не подменяя её. Идея народовластия, которая сегодня пронизывает конституции всех государств, считающих себя демократическими, на деле трансформируется в механизм представительной демократии, не имеющей ничего общего с реальной властью народа. В этом отношении до сих пор остаются актуальными слова К. П. Победоносцева, написанные в начале XX в.: «Выборы никоим образом не выражают волю избирателей.

¹ Ческис А. А. Томас Гоббс – родоначальник современного материализма (его жизнь и учение). М.: Красная новь, 1924. 140 с.

² Штырбул А. А. Безгосударственные общества в эпоху государственности (III тысячелетие до н. э. – II тысячелетие н. э.). М.: Common place, 2018. 432 с.

Представители народные не стесняются нисколько взглядами и мнениями избирателей, но руководятся собственным произвольным усмотрением или расчётом, соображаемым с тактикою противной партии. Министры в действительности самовластны ... парламент есть учреждение, служащее для удовлетворения личного честолюбия и тщеславия и личных интересов представителей»¹.

Согласимся с позицией Ю. А. Тихомирова, что в современных условиях, характеризующихся политической и социально-экономической нестабильностью, существует потребность в дальнейшей демократизации государственных институтов, в их ориентации на преимущественное обеспечение прав и законных интересов людей [5, с. 78]. Остаётся лишь найти эффективные способы такой демократизации.

Необходимо понимать, что демократизация, «очеловечивание», государства вовсе не означает его ослабления. Учёные всё чаще пишут о том, что вызовам современности может противостоять только сильное государство, на которое ложится главное бремя борьбы за общественный прогресс, обеспечение устойчивого и безопасного развития социума [2, с. 32]. Но стоит отличать сильное социально ориентированное и демократическое государство от государства-левиафана, основанного на безграничной и существующей для воспроизводства себя самой публичной власти.

Человек в системе взаимодействия государства и общества

Государство есть порождение общества, но в нём ярко проявляется тенденция к обособлению от этого общества. Возникает диалектическое противоречие, снятие которого и обеспечивает государственно-общественное развитие. Сегодня успешность такого развития определяется возможностью включить в данный процесс человека – носителя высшей власти, основанной на неотчуждаемости его права и свобод.

Понимание определяющей роли человека в процессе конструирования государственно-правовой реальности привело представителей современной постклассической юриспруденции к осознанию того факта, что государство – это не застывшая структура, состоящая из органов и должностных лиц, а нечто другое. С позиций новой научной методологии государство «трактруется как постоянно воспроизводимый действиями конкретных людей процесс, а не некая данная сущность (например, организм, структура). Иными словами, государство как институт – это прежде всего действия, которые традиционно или инновационно (т. е. видоизменяя) воспроизводят его» [8, с. 7]. В итоге получается, что онтология государства неотделима от его осознания социумом. И пока общество рассматривает государство как противопоставленного себе левиафана, оно и будет оставаться таковым. Данная сущность государства будет постоянно воспроизводиться в повседневных действиях по реализации правовых норм, в продолжающихся культурных и политических традициях, в коллективном менталитете, в массовых ожиданиях и воплощающих их действиях.

По словам известного французского социолога П. Бурдьё, все усилия по построению представлений о государстве являются «частью самой реальности государства». Государство есть порождение социальных представлений о нём, но эти представления объективируются посредством государственно-властных институтов. Будучи порождением человеческого коллективного сознания, эти институты ограничивают его, в т. ч. и в социальных и политических проявлениях.

Явления социальной реальности обладают двойственной природой: они создаются человеком, но в дальнейшем воспринимаются «как нечто, существующее помимо человека» [1, с. 16]. Это в полной мере относится и к государству. Возникновение государства с позиций большинства теорий его происхождения явилось результатом первичного произвола, но затем в силу соци-

¹ Победоносцев К. П. Великая лож нашего времени // Сочинения. СПб.: Наука, 1996. С. 285–286.

альной амнезии этот факт был забыт, утратил своё значение для социума. «Реализуясь в социальных структурах и адаптированных к ним ментальных структурах, учреждённый институт заставляет забыть, что он является результатом долгого ряда действий по институционализации и представляется со всеми его внешними признаками естественности»¹. С течением веков люди стали воспринимать государство как некую реальность, независимую от них. Подобное представление поддерживается публичной властью с помощью права, ограничивающего рамки человеческого поведения, и социального контроля. Существовая в таких рамках, которые поддерживаются не только властно-правовыми регуляторами, но и системой общих мифов и традиций, люди продолжают в повседневной деятельности воспроизводить существующую модель государственности.

По мнению сторонников коммуникативной теории права, власть отличается от произвола, т. к. действует на основе права [3, с. 303]. В свою очередь, это означает неизбежное наделение населения определёнными правами, объём которых может варьироваться. Эти права представляют собой часть той социальной роли, которую играет каждый индивид. Они влияют на его отношение к окружающей социальной реальности, в т. ч. к государству. Если человека устраивают его объём прав (или он мирится с ним) и социальная роль, он продолжает в своих действиях воспроизводить государство и его институты, в противном случае он способен на антигосударственное поведение. В то же время в природе государства изначально заложено стремление к ограничению свободы своих подданных (или граждан). Поэтому жизнь в государстве подразумевает непрерывную борьбу за свой статус, которую лучше вести коллективно. «Сложившаяся на сегодняшний день модель отношений государства и человека предполагает активную позицию со стороны последнего, приложение им немалых усилий для реализации гаранти-

руемых государством прав ... В условиях, когда большинство становится пассивным и молчаливым, теоретическая конструкция государства и общества оказывается под угрозой» [7, с. 9].

В основе государства-левиафана лежит политическое и правовое отчуждение, противопоставление человека и публичной власти. По мере развития современных технологий, предоставляющих в руки власти всё больше средств контроля над поведением личности и даже её образом мыслей, такое государство рискует превратиться в угрозу для социума и его гуманистических идеалов. В связи с этим учёные пишут о новом образе государства – о государстве созидающем, которое способно вывести общество на новый, более эффективный путь развития [6, с. 356]. Такое государство будет выполнять интегративную функцию, объединяя свободные личности и позволяя им консолидироваться в условиях чрезвычайных ситуаций.

Выводы

Вызовы современного мира актуализируют поиск новых моделей взаимодействия человека, общества и государства. Основанием поиска таких моделей может служить юридический антропоцентризм, рассматривающий субъект права как центральное звено государственно-правовой системы и ориентирующий на антропологический (человекоцентричный) подход в деятельности институтов публичной власти. Антропология государства предполагает выстраивание гармоничной модели взаимоотношений публичной власти и человека. Такая модель основана на понимании роли каждого субъекта в повседневном конструировании государства и его институтов и характеризуется наличием эффективных механизмов активной реализации прав и свобод личности. В случае её реализации на смену государству-левиафану придёт более демократичное и эффективное государство.

¹ Бурдье П. Социология социального пространства. СПб.: Алетейя, 2017. С. 226.

Статья поступила в редакцию 17.08.2020.

ЛИТЕРАТУРА

1. Калинина Е. Ю. Государство как социальный конструкт. М.: Юрлитинформ, 2019. 200 с.
2. Керимов А. Д., Куксин И. Н. Сильное государство как определяющий фактор общественного прогресса. М.: Норма: Инфра-М, 2017. 96 с.
3. Постклассическая онтология права / под ред. И. Л. Честнова. СПб.: Алетейя, 2016. 688 с.
4. Социокультурная антропология права / под ред. Н. А. Исаева, И. Л. Честнова. СПб.: Алеф-Пресс, 2014. 902 с.
5. Тихомиров Ю. А. Государство: преемственность и новизна. М.: Юриспруденция, 2011. 80 с.
6. Тонков Е. Е. Государство создающее как вектор развития современной России. М.: Юрлитинформ, 2019. 392 с.
7. Человек и государство в правовой политике Нового и Новейшего времени / под ред. О. Ю. Рыбакова. М.: Статут, 2013. 400 с.
8. Честнов И. Л. Государство в контексте дискурса социальных представлений // Образ государства в современном правосознании. Восьмые Спиридоновские чтения. СПб., 2008. С. 7–13.

REFERENCES

1. Kalinina E. Yu. *Gosudarstvo kak sotsialnyi konstrukt* [State as a social construct]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2019. 200 p.
2. Kerimov A. D., Kuxsin I. N. *Silnoe gosudarstvo kak opredelyayushchii faktor obshchestvennogo progressa* [A strong state as a determining factor of social progress]. M.: Norma, Infra-M Publ., 2017. 96 p.
3. Chestnov I. L., ed. *Postklassicheskaya ontologiya prava* [Postclassical ontology of law]. St. Petersburg, Aleteiya Publ., 2016. 688 p.
4. Isaev N. A., Chestnov I. L., ed. *Sotsiokulturnaya antropologiya prava* [Sociocultural Anthropology of Law]. St. Petersburg, Alef-Press Publ., 2014. 902 p.
5. Tikhomirov Yu. A. *Gosudarstvo: preemstvennost i novizna* [State: continuity and novelty]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2011. 80 p.
6. Tonkov E. E. *Gosudarstvo sozidayushchee kak vektor razvitiya sovremennoi Rossii* [Creative state as a vector of development of modern Russia]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2019. 392 p.
7. Rybakov O. Yu., ed. *Chelovek i gosudarstvo v pravovoi politike Novogo i Noveishego vremeni* [Man and State in Legal Policy of New and Modern Times]. Moscow, Statut Publ., 2013. 400 p.
8. Chestnov I. L. [State in the context of the discourse of social representations]. In: *Obraz gosudarstva v sovremennom pravosoznanii. Vosmye Spiridonovskie chteniya* [The Image of the State in Modern Legal Consciousness. The Eighth Spiridonov Readings]. St. Petersburg, 2008. P. 7–13.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Пашенцев Дмитрий Алексеевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, профессор Московского городского педагогического университета;
e-mail: theory@izak.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Dmitry A. Pashentsev – Dr. Sci. (Law), Prof., Departmental Head, Department of Theory of Law and Interdisciplinary Studies of Legislation, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow City Pedagogical University;
e-mail: theory@izak.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Пашенцев Д. А. Антропология государства: очеловечивание правовой реальности как вызов Левиафану // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 34–39.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-34-39

FOR CITATION

Pashentsev D. A. Anthropology of the State: Humanizing Legal Reality as a Challenge to Leviathan. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 3, pp. 34–39.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-34-39

УДК 343.233

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-40-50

ПАНДЕМИЯ COVID-19 КАК ИСТОЧНИК ОПАСНОСТИ ПРИ КРАЙНЕЙ НЕОБХОДИМОСТИ

Шкабин Г. С.*Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказания
125130, г. Москва, ул. Нарвская, д. 15а, стр. 1, Российская Федерация***Аннотация.**

Цель. Правовой анализ ситуаций устранения неминуемой опасности, вызванной пандемией коронавируса.

Процедура и методы. В статье поднимается проблема уголовно-правовой оценки действий по причинению вреда при устранении опасности массового распространения заболевания. Обосновано мнение о том, что существующая пандемия COVID-19 представляет собой неминуемую опасность, которая может служить основой для чрезвычайных ситуаций. Приведена классификация чрезвычайных ситуаций при пандемии. Большое внимание уделяется проблеме «коллизии жизней» в деятельности врачей. Интенсивность распространения заболевания и ограниченность медицинских ресурсов создают ситуации, в которых врачам приходится делать выбор между жизнью одного пациента и смертью другого. В процессе исследования использовались формально-логический и ряд эмпирических методов: сравнительно-правовой, документально-аналитический (контент-анализ) и конкретно-социологический.

Результаты. Проведённый анализ показал отсутствие консенсуса среди учёных о правовых пределах действий врачей в условиях пандемии. Необходимы дальнейшее исследование проблемы и выработка практических рекомендаций по действиям медицинских работников в чрезвычайных ситуациях.

Теоретическая и/или практическая значимость. Расширено представление об использовании института крайней необходимости в деятельности медицинских работников.

Ключевые слова: пандемия, COVID-19, крайняя необходимость, правомерный вред, коллизия жизней, уголовное право

COVID-19 PANDEMIC AS A SOURCE OF DANGER AT NECESSITY

G. Shkabin*Research Institute of the Federal Penitentiary Service
15a-1, Narvskaya ul., Moscow, 125130, Russian Federation***Abstract.**

Aim. The purpose of this article is a legal analysis of situations of eliminating the imminent danger caused by the coronavirus pandemic.

Methodology. The article raises the problem of the criminal legal assessment of actions to cause harm while eliminating the directly threatening danger of the mass spread of the disease. It is substantiated that the existing COVID-19 pandemic is an imminent danger that may be the basis for emergencies. A classification of typical situations of emergency during the pandemic is given. The main focus of the article is on the problem of the «conflict of lives» in the activities of doctors. The intensity of the spread of the disease and the limited medical resources make situations quite common in which doctors have to make a choice between the life and death of individual patients. In the research process, formal-logical and a number of empirical methods were used: comparative legal, document-analytical (content analysis) and specific sociological.

Results. The analysis showed a lack of consensus among legal scholars and practical recommendations on the actions of doctors during a pandemic. Based on the results, the author made a number of conclusions, including the need for further research on urgent problems in the medical field.

Research implications. The results of the study can be used in further research into the problem, as well as in developing practical recommendations on the actions of medical workers in emergency situations.

Keywords: pandemic, COVID-19, extreme need, legal harm, conflict of lives, criminal law

Введение

Согласно данным Верховного Суда РФ¹ и по результатам исследований учёных [7], уголовно-правовая норма о крайней необходимости применяется достаточно редко. Однако можно утверждать, что её сущность находится в основе принятия многих решений как любым человеком в быту, так и должностными лицами при выполнении профессиональных обязанностей. Именно идея «выбора наименьшего из зол» заложена во многих нормах как международного, так и национального законодательства.

Крайняя необходимость давно уже стала межотраслевым институтом. Соответствующее понятие предусмотрено уголовным, гражданским, административным законодательством, используется при правовом регулировании экономических отношений и различных чрезвычайных ситуаций. Рассматриваемому обстоятельству, исключающему преступность деяния, посвящено большое количество диссертаций, монографий и научных статей. Однако нам пока неизвестны работы о правовой оценке причинения вреда в условиях крайней необходимости, связанных с пандемией COVID-19.

Целью настоящей работы является правовой анализ ситуаций устранения непосредственно угрожающей опасности, обусловленной пандемией коронавируса. Для этого нами решаются следующие задачи: 1) рассмотрение пандемии как источника опасности при крайней необходимости; 2) классификация возможных ситуаций

крайней необходимости, обусловленных возникновением пандемии; 3) анализ наиболее сложной проблемы – «коллизии жизней» в условиях пандемии.

Пандемия COVID-19 как источник опасности

Прежде чем перейти к анализу пандемии COVID-19 как источника опасности при крайней необходимости, рассмотрим вкратце некоторые общие положения. В ст. 39 УК РФ термин «опасность» употребляется 4 раза, причём с разной смысловой нагрузкой. Так, в ч. 1 дважды указывается на непосредственно угрожающую опасность, т. е. имеется в виду существование её в период времени, подлежащий правовой оценке. В ч. 2 применяется несколько иная формулировка – «угрожавшая опасность», т. е. та, которая имела место в прошлом.

Российское уголовное законодательство не раскрывает содержания понятия опасности, хотя оно несомненно является одним из базовых. В русском языке под «опасностью» понимается «возможность, угроза чего-нибудь опасного, т. е. способного причинить какой-нибудь вред, несчастье»². При определении понятия «опасность» в уголовно-правовой доктрине его нередко употребляют со словом «грозящая» («*грозить* – предупреждать с угрозой о чём-нибудь, либо предвещать чего-нибудь плохое, опасное»³). Понятие «опасность» требует объяснения не только с этимологической, но и с философско-правовой позиции.

В уголовном праве в самом общем виде под опасностью следует понимать какое-

¹ Обзор практики применения судами положений главы 8 Уголовного кодекса Российской Федерации об обстоятельствах, исключающих преступность деяния (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 22.05.2019) // СПС Консультант Плюс.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1989. С. 413.

³ Там же.

либо событие или деяние (источник опасности), которое причиняет либо создаёт угрозу причинения вреда общественным отношениям, охраняемым уголовным законом. В большинстве случаев это проявление определённых сил, деструктивно воздействующих на ту или иную систему. Такие силы (природного, техногенного или социального характера) способны нанести ущерб этой системе, вывести её из строя или полностью уничтожить. Следовательно, та или иная опасность всегда имеет характер и степень. В первом случае, учитывается социальная значимость объекта, которому грозит опасность, а во втором – интенсивность причинения вреда и его объём. Опасность при крайней необходимости направлена против состояния защищённости жизненно важных интересов личности, общества или государства (т. е. против безопасности кого-либо или чего-либо).

Нередко понятия общественной опасности и вреда рассматриваются как синонимы, однако это различные понятия, которые соотносятся между собой как форма и содержание [15]. Практически всегда опасность предполагает некоторую отдалённость во времени относительно момента наступления последствий её реализации. Другими словами, об опасности можно говорить только тогда, когда вред ещё не причинён. В случае же, если уже произошло негативное изменение общественных отношений, опасность уже следует считать реализованной.

Нужно иметь в виду, что опасность не всегда влечёт за собой последствия, однако это не исключает её реальности. Например, землетрясение угрожает любому из строений, расположенных в зоне или неподалеку от эпицентра, но это не означает стопроцентной вероятности уничтожения каждого из сооружений. Поэтому, с нашей точки зрения, употребление термина «грозящая» при характеристике опасности является в определённой степени тавтологичным, т. е. этимологически и логически излишним.

В литературе выделяют множество вариантов классификаций опасностей.

Программа по комплексным исследованиям риска бедствий Международного совета по науке выделяет 6 групп опасностей¹. К их числу относится и биологическая опасность, т. е. та, которая вызвана воздействием патогенных болезнетворных живых организмов и (или) токсических веществ. Это может быть, например, пандемия. Под последней понимается глобальное распространение инфекционного заболевания, от которого не существует вакцины или естественного сопротивления организма². В медицинской литературе утверждается, что она является периодическим явлением в жизни человечества. Более того, делались прогнозы на появление в 2020 г. новой пандемии [1].

В ноябре 2019 г. в Китайской Народной Республике началось распространение до этого неизвестной пневмонии (воспаление лёгких, при котором поражаются маленькие воздушные пузырьки (альвеолы) и ткани вокруг них³). 30 января 2020 г. ВОЗ признала вспышку коронавирусной инфекции чрезвычайной ситуацией в области общественного здоровья, имеющей международное значение. Возбудителем был определён коронавирус, который получил название SARS-CoV-2 (впоследствии коронавирусная инфекция была переименована в COVID-19). 11 марта 2020 г. ВОЗ объявила, что распространение этой болезни приобрело характер пандемии⁴.

Данные о клинических показателях болезни регулярно обновляются и уточняются. В разных источниках появляются противоречивые сведения. Это означает, что полностью достоверной информации обо всех её ближайших и отдалённых послед-

¹ Shi P. Hazards, Disasters, and Risks // Disaster Risk Science. 2019. P. 1–48.

² Что такое пандемия? // Всемирная организация здравоохранения : [сайт]. URL: https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/ru (дата обращения: 05.06.2020)

³ Современная медицинская энциклопедия. СПб., Норинт, 2001. С. 154.

⁴ Пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) // Всемирная организация здравоохранения : [сайт]. URL: <http://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/novel-coronavirus-2019-ncov> (дата обращения: 05.06.2020).

ствиях пока не существует. Исходя из опубликованных сведений, характер опасности данного заболевания состоит в том, что оно влечёт за собой вредные последствия для здоровья и жизни человека. При этом смертность, по разным данным, составляет от 2% до 4,5% [10]. Эти цифры не являются самыми большими по сравнению с некоторыми другими инфекционными заболеваниями, например, туберкулёзом.

Степень опасности COVID-19 характеризуется прежде всего интенсивностью распространения болезни. На середину 2020 г. в мире было выявлено более 11 млн случаев заболевания новой коронавирусной инфекцией, из них более полумиллиона умерших. В России эти показатели составили около 700 тыс. и 10 тыс. случаев соответственно¹.

Приведённые темпы являются катастрофическими практически для всех государств, поскольку в большинстве из них система здравоохранения не приспособлена к одновременному лечению такого количества больных. Всё это происходит в условиях отсутствия вакцин, достаточно эффективных лекарств и необходимого иммунитета у большинства населения. При этом среднее время от появления симптомов до клинического выздоровления составляет 6–8 недель [16]. Данные условия приводят к несоответствию количества больных и имеющихся ресурсов для их лечения. Поэтому полагаем, что именно степень опасности коронавируса делает его угрозой значимой для гораздо большего количества правоохраняемых интересов, чем только жизнь и здоровье человека. Таковыми могут быть отношения в сфере обеспечения собственности, экономической деятельности, здоровья населения и др.

Происходящие в мире события, связанные с распространением болезни, рекомендации ВОЗ и зарубежный опыт реагирования на угрозу способствовали принятию органами государственной вла-

сти Российской Федерации ряда нормативных актов, регламентирующих меры профилактики и противодействия надвигающейся опасности [4; 5; 14]. К их числу относится и Постановление Правительства РФ от 31.01.2020, которым коронавирусная инфекция 2019-нCoV была включена в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих².

Таким образом, очевидно, что пандемия COVID-19 с уголовно-правовых позиций объективно является опасностью наличной и действительной, непосредственно угрожающей правоохраняемым интересам. Это означает, что она может быть признана источником крайней необходимости и является основанием для причинения правомерного вреда.

Классификация ситуаций крайней необходимости, связанных с пандемией COVID-19

Ситуации причинения вреда в условиях крайней необходимости можно классифицировать по различным основаниям. Это может быть способ причинения вреда, его субъект или место, где устраняется опасность, и т. п. Однако, по нашему мнению, в большей степени позволяет продемонстрировать многообразие рассматриваемой проблемы именно объект причинения вреда. В зависимости от данного критерия типичные ситуации крайней необходимости при устранении опасности пандемии можно разделить на те, при которых причиняется вред:

- 1) жизни человека;
- 2) его здоровью, например, когда одному больному отказывают в лечении, отдавая предпочтение больным коронавирусом;
- 3) физической свободе, когда инфицированных COVID-19 ограничивают в праве свободно перемещаться в пространстве;

¹ Сайт Центра системных наук и инженерии Университета Джона Хопкинса (США). URL: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6> (дата обращения: 01.07.2020).

² Постановление Правительства РФ от 31.01.2020 № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // СПС КонсультантПлюс.

- 4) конституционным правам и свободам, например, когда, в результате вынужденного прекращения работы предприятия её сотрудникам не может быть выплачена заработная плата;
- 5) экономической деятельности, когда условия пандемии признаются непреодолимой силой для невозвращения на территорию России культурных ценностей [8];
- 6) правосудию, когда в некоторых странах в ущерб этому интересу многие осуждённые и заключённые вынужденно переводятся из тюрем под домашний арест или досрочно освобождаются¹.

Каждый из названных случаев заслуживает самостоятельного и более глубокого изучения. Остановимся более подробно на проблеме, имеющей наибольшую социальную значимость, – причинение вреда жизни в условиях пандемии коронавируса. В частности, речь пойдёт о случаях, когда врачам приходится делать выбор между необходимостью оказать медицинскую помощь многим пациентам и реальной возможностью сделать это только для определённого количества людей.

«Коллизия жизней» в условиях пандемии COVID-19

Состояние крайней необходимости, при которой сталкиваются две наивысшие ценности, давно известны уголовному праву и получили название «коллизии жизней» [9]. Разрешение подобных ситуаций предполагает соотношение двух разных жизней, установление между ними правового тождества или различия. А это значит, что

нужно сравнить жизни молодого человека и старика, крупного учёного и преступника и т. д. Это означает, что при таком сравнении жизней необходимо руководствоваться не только практическими соображениями, но и нравственными категориями и социально-психологическими установками.

На уровне бытовых отношений не исключены мнения, что предпочтение нужно отдать человеку, который может принести большую пользу для общества. Поэтому наверняка будут такие, которые посчитают возможным пожертвовать человеком, не имеющим места жительства, ради спасения перспективного специалиста. Несмотря на кажущуюся для юристов банальность этого вопроса и очевидность ответа, что «жизни равны», происходящие события заставляют вновь обращаться к данному вопросу.

Например, экстраординарность обстановки позволила врачам в Италии делать выбор между больными именно по возрастному признаку. Так, мэр Бергамо заявил, что в некоторых случаях несоответствие между ресурсами и огромным наплывом пациентов вынуждает врачей принимать решение не применять эффективные методы лечения «некоторых очень старых пациентов», по сути, оставляя их умирать².

Конечно, с позиций юриспруденции – одна жизнь всегда равноценна с другой. Любой иной официально одобренный подход способствовал бы структурному перестроению общества и разрушению существующей системы права. Естественно, подобное недопустимо. Аналогичный вывод содержится и в решениях Верховного Суда РФ. В своём кассационном определении по делу о совершении Г. убийства М. под угрозой расправы со стороны А. Суд обратил внимание на то, что подобные де-

¹ Alsema A. Colombia to release more than 10,000 inmates from prison over coronavirus fears // Colombia Reports [сайт]. URL: <https://colombiareports.com/colombia-to-release-more-than-10000-inmates-from-prison-over-coronavirus-fears> (дата обращения: 09.06.2020).

Carissimo J. 1,700 inmates released from Los Angeles County in response to coronavirus outbreak // CBSNEWS [сайт]. URL: <https://www.cbsnews.com/news/inmates-released-los-angeles-county-coronavirus-response-2020-03-24> (дата обращения: 10.06.2020).

² Povoledo E., Bubola E., Momigliano A., Marcolini B. Italy's Health Care System Groans Under Coronavirus – a Warning to the World // The New York Times : [сайт] URL: <https://www.nytimes.com/2020/03/12/world/europe/italy-coronavirus-health-care.html> (дата обращения: 10.06.2020)

яния не образуют состояния крайней необходимости. При этом было отмечено, что «согласно Конституции РФ жизнь каждого человека охраняется в равной степени, в связи с чем жизнь Г. не являлась большей ценностью, чем жизнь М.»¹.

Таким образом, если отталкиваться от принципа равенства жизней, ситуация, когда при принятии решения о выборе между двумя больными – пожертвовать одной жизнью ради спасения другой, разрешается достаточно просто. Вред в таких случаях будет равным, т.е. одна жизнь спасается за счёт другой. Действующее уголовное законодательство считает такие действия недопустимыми, поскольку крайняя необходимость предполагает причинение менее значительного вреда по сравнению с предотвращённым.

Однако всегда ли это правило применимо? Является ли оно незыблемым? Не оторвано ли уголовное право от действительности? Отечественная доктрина знала период, когда учёные считали ненаказуемым в определённых ситуациях жертвовать одним человеком ради спасения другого. Это было свойственно дореволюционному уголовному праву². В советский период многие авторы полагали, что такие действия противоречат нормам морали³. В современной уголовно-правовой доктрине данная точка зрения не получила однозначного одобрения. Представители, так называемого количественного подхода считают, что следует признать допустимым подобные действия [2; 3].

Иная позиция основывается на идеях И. Канта. Он определял крайнюю необходимость как «принуждение без права». Действия лица, выживающего за счёт гибели другого, считал он,

ненаказуемы вследствие бессилия закона в этом случае⁴. Сторонники кантовского воззрения (качественный подход) на разрешение рассматриваемой проблемы полагают, что математический подсчёт в таких случаях неуместен [6; 13]. Таким образом, на сегодняшний день в теории уголовного права сложились две противоположные точки зрения на уголовно-правовую оценку «коллизии жизней».

Неоднозначной является и судебная практика по данному вопросу. Российскому правосудию известны примеры, когда лицо, причинившее смерть под угрозой расправы над ним, как признаётся невиновным в совершении убийства⁵, так и, напротив, осуждается за совершение убийства в целом при схожих обстоятельствах⁶.

В связи с этим возникает естественный вопрос: как при наличии такой неопределённости в теории и практике должен поступить врач, стоящий перед выбором? Непрофессионал в области права должен принять правовое решение – кому жить, а кому умирать. Подобное вряд ли правильно. Отсутствие каких-либо ориентиров в данном вопросе несправедливо возлагает на медиков колоссальную ответственность.

Отметим, что некоторые ситуации причинения вреда при осуществлении медицинской деятельности получили освещение в отечественной юридической печати [6; 11; 12]. Однако в связи с всемирным распространением пандемии коронавируса на эти проблемы стоит взглянуть под иным углом зрения.

В российских средствах массовой информации не принято говорить о том, что врачам часто приходится делать выбор между жизнью одного и смертью другого пациента. Вместе с тем во многих западных

¹ Кассационное определение Верховного Суда РФ от 29.12.2005 № 59-о05-15 // СПС КонсультантПлюс.

² Лохвицкий А. А. Курс уголовного права. СПб., 1871. С. 127.

Спасович В. Д. Уголовное право: учеб. Т. 1. СПб., 1893. С. 409.

Таганцев Н. С. Русское уголовное право. Часть Общая. Лекции. Т. 1. М., 1994. С. 225.

³ Владимирова В. А., Ляпунов Ю. И. Обстоятельства, исключаящие преступность деяния. М., 1970. С. 82. Домакин С. А. Крайняя необходимость по советскому уголовному праву. М., 1956. С. 23.

⁴ Кант И. Сочинения: в 6 т. Т. 4. Ч. 1. М., 1966. С. 234, 307.

⁵ Определение Верховного Суда РФ от 02.12.2005 № 48-о05-109сп // СПС КонсультантПлюс.

⁶ Кассационное определение Верховного Суда РФ от 04.12.2012 № 19-О12-49сп // СПС КонсультантПлюс.

странах эта проблема является одной из самых обсуждаемых среди журналистов, а также среди учёных – и медиков, и юристов. Результатом таких дискуссий в некоторых случаях являлась подготовка этических рекомендаций по действиям в условиях пандемии.

Примером может служить изданное Британской медицинской ассоциацией руководство для врачей, которые лечат пациентов с COVID-19 (Руководство)¹. Данный документ является обобщённым мнением профессионального сообщества. Он не обладает признаком нормативности и имеет ориентирующее значение для врачей. В руководстве решаются 3 группы вопросов:

- 1) связанные с предоставлением лечения;
- 2) раскрывающие порядок принятия решения;
- 3) описывающие возможную ответственность медицинских работников.

Не останавливаясь на основной части содержания документа, отметим, что в нём даются рекомендации по действиям врачей в условии «коллизии жизней». Авторы не исключают, что сортировка, т. е. принятие решения о том, кто должен получать лечение немедленно в обстановке наличия ограниченных ресурсов, может осуществляться в условиях, когда количество людей в угрожающем их жизням состоянии будет больше, чем имеющаяся возможность лечить одновременно.

В этих условиях не должно применяться правило – «кто первый обратился за помощью, тот первый её и получил». В Руководстве указывается, что приоритет должен отдаваться тем пациентам, чьё состояние будет *наиболее неотложным, наименее сложным, и которые, вероятно, будут жить дольше всего*. Тем самым увеличивая социальную пользу с т. зр. снижения смертности и заболеваемости. Приоритетные решения будут зависеть от взаимосвязи между доступностью ресур-

сов и спросом на них. При этом подчёркивается, что недопустимо принимать такие решения на основании возраста. Хотя этот показатель может влиять на общее состояние здоровья человека, снижая его шансы на выживание². Другими словами, отмена лечения лица, которое больше не может получать от этого выгоду, является допустимым. Однако это возможно только для достижения основной цели – предоставления лечения, которое он получает, другому лицу. Получается, что в соответствии с Руководством для врача этично и законно, следуя политике определения приоритетов, отказывать в лечении находящемуся в более тяжёлом состоянии и почти безнадежному больному, отдавая приоритет лицу, имеющему большие шансы на выживание.

Таким образом, английское медицинское сообщество в условиях непосредственно угрожающей опасности пандемии сместило этический баланс всех врачей и работников здравоохранения в сторону утилитарной цели максимальной пользы для большего количества людей. В этой связи следует отметить, что, несмотря на фактическое отсутствие публичного обсуждения данных проблем в российской информационной сфере, среди отечественных медицинских работников распространено схожее мнение.

Так, нами проведено пилотное социологическое исследование, в ходе которого было опрошено 32 врача различных специальностей. На вопрос в виде смоделированной ситуации «Кому из двух тяжелобольных COVID-19 Вы назначите применение необходимого, но единственного аппарата ИВЛ?» были получены следующие ответы:

- 25 человек (≈78%) заявили, что будут спасать в первую очередь больного, у которого больше шансов на выздоровление;
- 5 респондентов (≈16%) заняли противоположную позицию и сообщили,

¹ COVID-19 – ethical issues: guidance // BMA : [сайт]. URL: <https://www.bma.org.uk/advice-and-support/covid-19/ethics/covid-19-ethical-issues> (дата обращения: 05.06.2020).

² Там же.

что в первую очередь будут лечить наиболее тяжёло больного;

- 2 специалиста (≈6%) ответили, что отдадут предпочтение более молодому.

Приведённые результаты, с одной стороны, демонстрируют твёрдую направленность большинства руководствоваться в своей деятельности интересами всего общества, а с другой – отсутствие единства мнений для достаточно типичных и распространённых случаев.

Для анализа рассматриваемой ситуации будет интересен пример, известный английскому правосудию, в котором делается выбор между двумя жизнями: в 2000 г. Апелляционный суд Великобритании принял решение о допустимости хирургического разделения siamois близнецов. Однако такая операция неизбежно приведёт к смерти одного из них, но позволит избежать неминуемой смерти обоих. Суд признал наличие крайней необходимости как основания лишения жизни сестры. При этом подчёркивалось, что она более слабая и её смерть была необходима, чтобы избежать неминуемой гибели их обоих¹. Данное дело позволило выработать следующие условия, при которых лишение жизни считается правомерным:

1. Не представляется возможным сохранить жизнь X, не приведя к смерти Y.
2. Y своим продолжительным существованием неизбежно приведёт к смерти X в течение короткого периода времени.
3. X способен жить независимой жизнью, но Y не способен ни при каких обстоятельствах, включая все формы медицинского вмешательства, на жизнеспособное независимое существование.

Вместе с тем английская правовая доктрина не спешит признавать правомерность отказа от лечения одного человека с целью предоставления его другому. Так, Дж. Харфорд (J. Hurford) считает, что описанные в Руководстве действия могут быть

признаны убийством [17]. Данная точка зрения в целом совпадает с мнением ряда отечественных учёных [6; 13]. Однако происходящие в мире события, возможность оценить ситуацию не абстрактно, а стать почти её непосредственным участником, дают основание, по меньшей мере, сомневаться в непоколебимости такой позиции. Поэтому в этой части мы оставляем за собой решение одного из самых сложных вопросов не только уголовного права, но всей философии права: «Возможно ли жертвовать одним человеком ради спасения жизни другого или многих людей?». При этом призываем научное сообщество, ввиду новых обстоятельств планетарного масштаба, вернуться к обсуждению проблемы «коллизии жизней». Правовые исследования в данном направлении поспособствуют принятию обоснованных решений в медицине, не опасаясь наступления уголовной ответственности.

Заключение

Таким образом, анализ доктрины, российской и зарубежной судебной практики по делам, связанным с правовой оценкой ситуаций «коллизии жизней», в преломлении их к проблеме устранения непосредственно угрожающей опасности пандемии COVID-19, позволяет прийти к ряду выводов. Во-первых, пандемия как источник опасности при крайней необходимости давно известна уголовно-правовой доктрине. Однако происходящие в мире события, связанные с распространением болезни, по своему масштабу не имели аналогов в истории человечества. Известные эпидемии оспы, чумы, «испанки» и других инфекций происходили совершенно в иных коммуникационных условиях.

Во-вторых, современные миграционные процессы делают большинство новых вирусов потенциально опасными для всего населения Земли. А это означает, что подобные пандемии почти точно будут повторяться ещё много раз. Данное обстоятельство возлагает на юридическое научное сообщество определённую обя-

¹ ReA(Children)(Conjoined Twins:SurgicalSeparation)// National Library of Medicine [сайт]. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/15069933/> (дата обращения: 10.06.2020).

занность. Она состоит в необходимости подготовить обоснованные рекомендации по определению пределов совершения допустимых действий лицами, вынужденных причинять вред правоохраняемым интересам.

В-третьих, уже назрела потребность совершенствования института обстоятельств, исключающих преступность деяния. Сегодняшняя редакция ст. 39 УК РФ не даёт ответа на многие вопросы, в т. ч. и связанные с проблемой «коллизии жизней». Так, с позиций материального

права она может быть решена формально. Соотношение противопоставленных благ – одна жизнь в обмен на несколько жизней допустима. Однако это противоречит нормам нравственности. Законодатель, не дающий прямой регламентации таких случаев, отдаёт их на «откуп» правоприменителям, оставляя лиц, действующих в интересах общества и государства, наедине с опасностью и под угрозой уголовной ответственности.

Статья поступила в редакцию 18.08.2020.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белов А. Б., Куликов П. В. Решенные и проблемные вопросы эпидемиологии гриппа через сто лет после пандемии «испанки» // Эпидемиология и Вакцинопрофилактика. 2019. № 18 (5). С. 109–120.
2. Гехфенбаум Г. М. Крайняя необходимость в уголовном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2002. 165 с.
3. Гончаров Д. Ю., Гончарова С. Г. Причинение смерти при крайней необходимости как форма легитимации насилия // Уголовное право. 2015. № 4. С. 8–12.
4. Гулакова В. Ю., Касторнов Н. С. Об организационно-правовых мерах борьбы с пандемией в России // Базис. 2020. № 1. С. 26–29.
5. Евстратова Ю. А., Хайрусов Д. С. Правовое противодействие новой национальной угрозе – COVID-19 // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2020. № 2. С. 88–91.
6. Крылова Н., Павлова Н. Крайняя необходимость в медицинской деятельности: некоторые вопросы практического применения // Уголовное право. 2005. № 1. С. 41–44.
7. Михайлов В. И. Развитие института обстоятельств, исключающих преступность деяния, в постановлениях пленумов высших судебных органов страны // Уголовное и оперативно-разыскное законодательство: проблемы межотраслевых связей и перспективы совершенствования / отв. ред. В. П. Кувалдин. М., 2020. С. 82–93.
8. Морозов С. А. Каким будет ущерб от вспышки коронавируса для глобальной экономики? // Меридиан: научный электронный журнал. 2020. №8 (42). URL: <http://meridian-journal.ru/site/article?id=3544&pdf=1> (дата обращения: 05.06.2020).
9. Плешаков А. М., Шкабин Г. С. «Коллизия жизней» при крайней необходимости и проблемы уголовной ответственности // Государство и право. 2007. № 7. С. 64–71.
10. Прилуцкий А. С. Коронавирусная болезнь 2019. Часть 2: Клиника, диагностика, лечение, профилактика // Вестник гигиены и эпидемиологии. 2020. № 1. С. 87–101.
11. Сариев О. М. Крайняя необходимость в медицинской деятельности и условия её правомерности // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 11 (139). С. 239–245.
12. Сенокосова Е. К. Обстоятельства, исключающие преступность деяния, совершённого при оказании медицинской помощи // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2019. Т. 16. № 1. С. 196–202.
13. Станкевич А. М. Правовое регулирование пределов правомерности крайней необходимости: учебное пособие. Тула, 2014. 131 с.
14. Сыропятова С. Б., Алланина Л. М. Правовое регулирование национальной безопасности и жизнедеятельности в условиях пандемии // Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. 2019. № 2. Т. 1. С. 139–147.
15. Шкабин Г. С. Вред в уголовном праве: виды и правовое регулирование // Lex russica. 2016. № 8. С. 62–80.
16. Jason P. Intensive care management of coronavirus disease 2019 (COVID-19): challenges and recommendations // The Lancet Respiratory Medicine. 2020. Vol. 8. P. 506–517.

17. Hurford J. The BMA COVID-19 ethical guidance: a legal analysis // The New Bioethics: [сайт]. URL: <https://www.bma.org.uk/media/2226/bma-covid-19-ethics-guidance.pdf> (дата обращения: 05.06.2020).

REFERENCES

1. Belov A. B., Kulikov P. V. [Resolved and problematic issues of influenza epidemiology a hundred years after the Spanish flu pandemic]. In: *Epidemiologiya i Vaksino profilaktika* [Epidemiology and Vaccine Prophylactic], 2019, no. 18 (5), pp. 109–120.
2. Gekhfenbaum G. M. *Krainyaya neobkhodimost v ugodnom prave: dis. ... kand. yurid. nauk* [Extreme necessity in criminal law: PhD thesis in Law]. Stavropol, 2002. 165 p.
3. Goncharov D. Yu., Goncharova S. G. [Causing death when absolutely necessary as a form of legitimization of violence]. In: *Ugodnoe pravo* [Criminal Law], 2015, no. 4, pp. 8–12.
4. Gulakova V. Yu., Kastornov N. S. [On organizational and legal measures to combat the pandemic in Russia]. In: *Bazis*, 2020, no. 1, pp. 26–29.
5. Evstratova Yu. A., Khairusov D. S. [Legal Counteraction to the New National Threat – COVID-19]. In: *Vestnik Sankt-Peterburgskoi Yuridicheskoi Akademii* [Bulletin of St. Petersburg Law Academy], 2020, no. 2, pp. 88–91.
6. Krylova N., Pavlova N. [Medical emergency: some practical issues]. In: *Ugodnoe pravo* [Criminal Law], 2005, no. 1, pp. 41–44.
7. Mikhailov V. I. [Development of the institution of circumstances precluding criminality in the decisions of the plenums of the highest judicial bodies of the country]. In: Kuvaldin V. P., ed. *Ugodnoe i operativno-raslysknoe zakonodatel'stvo: problemy mezhotraslevykh svyazei i perspektivy sovershenstvovaniya* [Criminal and operational-investigative legislation: problems of intersectoral relations and prospects for improvement], Moscow, 2020, pp. 82–93.
8. Morozov S. A. [What will be the damage from the outbreak of coronavirus to the global economy?]. In: *Meridian: nauchnyi elektronnyi zhurnal* [Meridian: scientific electronic journal], 2020, no. 8 (42). Available at: <http://meridian-journal.ru/site/article?id=3544&pdf=1> (accessed: 05.06.2020).
9. Pleshakov A. M., Shkabin G. S. [«Collision of lives» in case of emergency and the problem of criminal liability]. In: *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2007, no. 7, pp. 64–71.
10. Prilutsky A. S. [Coronavirus disease 2019. Part 2: Clinical presentation, diagnosis, treatment, prevention]. In: *Vestnik gigieny i epidemiologii* [Bulletin of Hygiene and Epidemiology], 2020, no. 1, pp. 87–101.
11. Sariev O. M. [The urgent need for medical activity and the conditions for its legality]. In: *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki* [Bulletin of Tambov University. Series: Humanities], 2014, no. 11 (139), pp. 239–245.
12. Senokosova E. K. [Circumstances precluding the criminality of an act committed in the provision of medical care]. In: *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of Omsk University. Series: Law], 2019, vol. 16, no. 1, pp. 196–202.
13. Stankevich A. M. *Pravovoe regulirovanie predelov pravomernosti krainei neobkhodimosti* [Legal regulation of the limits of legitimacy of extreme necessity]. Tula, 2014. 131 p.
14. Syropiyatova S. B., Allanina L. M. [Legal regulation of national security and life in a pandemic]. In: *Vestnik Volzhskogo universiteta imeni V. N. Tatishcheva* [Bulletin of Volga University named after V. N. Tatishchev], 2019, no. 2, vol. 1, pp. 139–147.
15. Shkabin G. S. [Harm in criminal law: types and legal regulation]. In: *Lex russica*, 2016, no. 8, pp. 62–80.
16. Jason P. Intensive care management of coronavirus disease 2019 (COVID-19): challenges and recommendations. In: *The Lancet Respiratory Medicine*, 2020, vol. 8, pp. 506–517.
17. Hurford J. The BMA COVID-19 ethical guidance: a legal analysis. In: *The New Bioethics*. Available at: <https://www.bma.org.uk/media/2226/bma-covid-19-ethics-guidance.pdf> (accessed: 05.06.2020).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шкабин Геннадий Сергеевич – доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказания;
e-mail: uprzn@ya.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Gennady S. Shkabin – Dr. Sci. (Law), Assoc. Prof., Senior Researcher, Research Institute of the Federal Penitentiary Service;
e-mail: uprzn@ya.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Шкабин Г. С. Пандемия COVID-19 как источник опасности при крайней необходимости // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 40–50. DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-40-50

FOR CITATION

Shkabin G. S. COVID-19 pandemic as a source of danger at necessity. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 3, pp. 40–50.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-40-50

РАЗДЕЛ II. ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА; ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

УДК 340

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-51-59

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЁЖНОЙ ПОЛИТИКИ: ТЕНДЕНЦИИ И ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ

Певцова Е. А., Алешкова И. А.

Московский государственный областной университет

141014, Московская обл., г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская Федерация

Аннотация.

Цель. Анализ системы принципов молодёжной политики, выявление универсальных и специальных принципов молодёжной политики, исходя из ценностных и конституционных приоритетов Российской Федерации.

Процедура и методы. При проведении исследования использовались общие логические операции (анализ, синтез, обобщение) в качестве общенаучных методов, а также частнонаучные методы (формально-юридический и сравнительно-правовой) в их различном сочетании.

Результаты. Подчёркивая фундаментальную значимость принципов государственной молодёжной политики, авторы отмечают их особенность, выражающуюся в преемственности, акценте на детей и молодёжь как особых субъектов защиты и охраны. Отмечается целесообразность формирования специальных принципов молодёжной политики, способствующих сохранению уникальных элементов, характеризующих идентичность российской культуры и мировоззрения. Особое внимание уделено важности учёта диалектического единства принципов государственной молодёжной политики с принципами, составляющими основу российской модели социального государства.

Теоретическая и / или практическая значимость. Результаты данного исследования могут быть использованы законодателем при разработке новых нормативных актов, обеспечивающих регулирование в сфере реализации молодёжной политики.

Ключевые слова: глобализация, принципы молодёжной политики, конституционные ценности, социальная политика, правовая культура, правовое воспитание

Благодарности. Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ №19-011-00058 и СПС КонсультантПлюс.

PRINCIPLES OF STATE YOUTH POLICY: TRENDS AND FEATURES OF DEVELOPMENT

E. Pevtsova, I. Aleshkova

Moscow Region State University

24, Vera Voloshina ul., Mytishchi, 141014, Moscow Region, Russian Federation

© CC BY Певцова Е. А., Алешкова И. А., 2020.

Abstract.

Aim. Analysis of the system of principles of youth policy, identification of universal and special principles of youth policy based on the value and constitutional priorities of the Russian Federation.

Methodology. The research methodology includes general logical methods (analysis, synthesis, generalization), as well as special scientific methods (formal-legal and comparative-legal) in their various combinations.

Results. Emphasizing the fundamental importance of the principles of state youth policy, the authors note their peculiarity realized in continuity, emphasis on children and youth as special objects of security and protection. The authors argue that special principles of youth policy should be worked out to contribute to the preservation of unique elements characterizing the identity of Russian culture and worldview. Particular attention is paid to the importance of dialectical unity of the principles of state youth policy with the principles lying at the basis of the Russian model of the social state.

Research implications. The results of this study can be used by the legislator in the development of new regulatory acts that ensure regulation in the field of youth policy implementation.

Keywords: globalization, principles of youth policy, constitutional values, social integration, targeting of social support, legal culture

Acknowledgments. The article was prepared with the support of the RFBR grant №19-011-00058 and the SPS «ConsultantPlus».

Введение

В настоящее время «насчитывается 1,2 млрд молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет, что составляет 16% мирового населения»¹. Соответственно, молодёжная политика – одна из актуальных тем как в целом для мирового сообщества, так и для каждого государства в частности.

Принципы государственной молодёжной политики являются частью системы принципов, составляющих основу модели социального государства, и важными являются их законодательное закрепление и создание условий их надлежащей реализации [4; 5].

Несмотря на национальную специфику различных стран мира, сформировались универсальные принципы молодёжной политики. Их система характеризуется междисциплинарностью и множественностью затрагиваемых сфер общественных отношений. Законодательство о молодёжи не связано с какой-либо одной отраслью права и не выделяется как отрасль законодательства, в него входят нормы конституционного, гражданского, трудового, уголовного,

уголовно-процессуального и других отраслей права. Права молодёжи затрагивают нормативные акты, регулирующие сферу образования, культуры, здравоохранения, определяющие воинскую обязанность [8].

Исходя из того, что принципы как регуляторы общественных отношений взаимосвязаны между собой и взаимодополняют друг друга, а также руководствуясь тем, что каждый принцип должен рассматриваться в контексте других принципов, считаем, что в современный период в целом сформировалась универсальная модель принципов, составляющих основу молодёжной политики.

Многие принципы были закреплены в Европейской социальной хартии (1961 г.)² и сформулированы в Европейской хартии об участии молодёжи в общественной жизни на местном и региональном уровнях (2003)³, в Рекомендациях Комитета министров и Совета Европы «Об участии

¹ Молодёжь // Организация Объединённых Наций: [сайт]. URL: <https://www.un.org/ru/sections/issues-depth/youth-0/index.html> (дата обращения: 06.09.2020).

² Бюллетень международных договоров. 2010. Апрель. С. 17–67.

³ Пересмотренная Европейская Хартия об участии молодёжи в общественной жизни на местном и региональном уровне [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/16807038ee> (дата обращения: 06.09.2020).

детей и молодёжи в возрасте 18 лет в общественной жизни»¹.

Эволюция принципов современной молодёжной политики сопровождается сохранением универсальных ценностных ориентиров, подчёркивающих значимость детей и молодёжи. В их числе:

- приоритетная защита детей и молодёжи;
- комплексная защита детей и молодёжи;
- создание условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному, физическому и здоровому развитию детей и молодёжи;
- ограждение детей и молодёжи от пренебрежения, насилия и эксплуатации, а также замкнутости и безымянности;
- паритетное и согласованное сотрудничество.

Отмеченные принципы являются семантически значимыми предписаниями о должном. Общность восприятия данных принципов подтверждается тем, что большинство государств мира в своих конституционных текстах отмечают значимость и необходимость защиты прав детей и молодёжи [6].

Принципы молодёжной политики в Российской Федерации

Не является исключением и Российская Федерация. Согласно внесённым в текст Конституции Российской Федерации в 2020 г. изменениям в п. 4 ст. 67.1 «дети являются важнейшим приоритетом государственной политики»². Согласно Стратегии развития молодёжи Российской Федерации на период до 2025 г.³, создание

условий для формирования личности гармоничной, постоянно совершенствующейся, эрудированной, конкурентоспособной, равнодушной, обладающей прочным нравственным стержнем, способной при этом адаптироваться к меняющимся условиям и восприимчивой к новым созидательным идеям, является в современный период для России важным приоритетным направлением.

Многие принципы молодёжной политики были взяты за ориентир при разработке Стратегии развития молодёжи Российской Федерации⁴. В данном документе были закреплены такие правовые установки, как значимость сохранения общечеловеческих и национальных духовных ценностей, физического здоровья, а также обозначены современные приоритеты, которые должны стать основой жизнедеятельности детей и молодёжи. В их числе: спорт, отсутствие вредных привычек, личностное и профессиональное развитие, любовь к Отечеству и патриотизм.

В числе принципов молодёжной политики также выделяются:

- ответственность государства за соблюдение законных интересов молодёжи;
- ответственность молодёжи за реализацию своих конституционных прав и обязанностей в сферах государственной и общественной жизни;
- признание молодёжи равноправным партнёром в формировании и реализации государственной молодёжной политики;
- приоритетность государственной поддержки социально незащищённых молодых граждан;
- предоставление государством базового объёма услуг для духовного, культурного, социального, физического и психического развития молодёжи, а также возможностей для выбора жизненного пути, образования, нача-

¹ Рекомендация № CM/Rec(2012)2 Комитета министров Совета Европы «Об участии детей и молодёжи в возрасте до 18 лет в общественной жизни» (принята 28.03.2012 на 1138-ом заседании заместителей министров) [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/168070237b> (дата обращения: 06.09.2020).

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

³ Стратегия развития молодёжи Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]. URL: <https://fadm.gov.ru/mediafiles/documents/document/98/ae/98aeadb5-7771-4e5b-a8ee-6e732c5d5e84.pdf> (дата обращения: 06.09.2020).

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодёжной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 50. Ст. 7185.

- ла трудовой деятельности, создания семьи;
- поддержка деятельности молодёжных общественных объединений и организаций;
- развитие государственно-частного партнёрства и взаимодействия с социальными институтами общества;
- повышение эффективности использования информационных ресурсов и инфраструктуры в интересах реализации государственной молодёжной политики;
- укрепление механизмов правового регулирования и единства государственной молодёжной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- взаимодействие различных ведомств при реализации стратегий и программ в части, касающейся молодёжной политики.

Важно подчеркнуть, что при формировании отмеченных принципов была сохранена преемственность от правовых установок, определяющих государственную молодёжную политику в СССР¹, учтён позитивный опыт молодёжной политики зарубежных стран [2].

На региональных уровнях также обозначены принципы молодёжной политики, но вместе с тем их анализ свидетельствует об отсутствии единого подхода к их системе.

Так, например, в Чувашской республике государственная молодёжная политика основывается на следующих принципах²:

- уважение личности каждого молодого гражданина;

- поддержка деятельности молодёжных и детских объединений;
- признание молодёжи равноправным партнёром в формировании и реализации государственной молодёжной политики;
- ответственность молодёжи за реализацию своих конституционных прав и обязанностей в сферах государственной и общественной жизни;
- приоритетность государственной поддержки социально незащищённых молодых граждан;
- повышение эффективности использования информационных ресурсов и инфраструктуры в интересах реализации государственной молодёжной политики;
- укрепление механизмов правового регулирования и единства государственной молодёжной политики на республиканском и муниципальном уровнях;
- взаимодействие различных ведомств при реализации стратегий и программ в части, касающейся государственной молодёжной политики;
- развитие государственно-частного партнёрства и взаимодействия с социальными институтами общества.

В числе принципов молодёжной политики Республики Дагестана отмечаются³:

- соблюдение законных прав и интересов молодёжи;
- признание молодёжи равноправным партнёром в формировании и реализации государственной молодёжной политики;
- предоставление в соответствии с законодательством базового объёма услуг для духовного, культурного, социального, физического и психического развития молодёжи, а также возможностей для выбора жизненного пути, образования, начала трудовой деятельности, создания семьи;

¹ Закон СССР от 16.04.1991 № 2114-I «Об общих началах государственной молодёжной политики в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 19. Ст. 533; Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 03.06.1993 № 5090-I «Об основных направлениях государственной молодёжной политики в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 25. Ст. 903.

² Закон ЧР от 20.06.2018 № 40 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Чувашской Республики по вопросам добровольчества (волонтерства)» // Республика. 2018. 27 июня.

³ Закон Республики Дагестан от 29.12.2016 № 84 «О молодёжной политике в Республике Дагестан» // Дагестанская правда. 2016. 30 дек.

- приоритетность государственной поддержки социально незащищённых молодых граждан;
- поддержка деятельности молодёжных общественных объединений и организаций;
- привлечение молодых граждан, молодёжных общественных объединений Республики Дагестан к непосредственному участию в формировании и реализации молодёжной политики.

Молодёжная политика в г. Севастополе реализуется, исходя из следующих принципов¹:

- сочетания государственных, общественных интересов и прав личности в формировании и реализации молодёжной политики;
- привлечения молодёжи, молодёжных и детских общественных объединений к участию в формировании и реализации молодёжной политики в г. Севастополе и принятии органами государственной власти города решений, затрагивающих интересы молодёжи;
- учёта интересов и потребностей различных групп молодёжи;
- информационной открытости;
- непрерывности и преемственности молодёжной политики в г. Севастополе.

В Карачаево-Черкесской Республике определены следующие принципы молодёжной политики²:

- комплексное сочетание государственных, общественных интересов и прав личности при формировании и осуществлении государственной молодёжной политики;
- равенство прав на государственную поддержку различных категорий молодёжи республики;
- содействие инициативной деятельности, направленной на самостоя-

тельное решение молодёжью экономических, социальных, политических и иных задач, имеющих отношение к духовному и физическому развитию молодёжи и трудовому воспитанию;

- определение правового и социального статуса молодёжи, гарантирующего равноправие в обществе независимо от пола, национальности, языка, вероисповедания, образования, социального происхождения и политических взглядов;
- признание права молодёжи и молодёжных объединений на участие в определении направлений государственной молодёжной политики, решении вопросов финансирования мероприятий и программ её реализации;
- обеспечение соблюдения прав и законных интересов молодёжных общественных объединений и ассоциаций;
- осуществление органами государственной власти республики правовой и социальной защиты предоставления гарантированного государством минимума социальных услуг, объём, виды и качество которых должны обеспечивать развитие личности, а также содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении негосударственной поддержки молодёжи и молодёжных объединений;
- признание приоритета гуманистических и патриотических ценностей в вопросах формирования культуры межнационального общения молодых граждан;
- важность информированности молодых граждан о своих правах и обязанностях.

В современной России одной из ключевых проблем государственной молодёжной политики является отсутствие на федеральном уровне закона, устанавливающего правовые основы её разработки и реализации [3]. Соответственно, важным является акцентирование внимания законодателя не только на универсальных принципах молодёжной политики, но и на специальных принципах, формируемых, исходя из ценностных и кон-

¹ Закон города Севастополя от 17.04.2015 №129-ЗС «О реализации государственной молодёжной политики в городе Севастополе» // Севастопольские известия. 2015. 18 апреля.

² Закон Карачаево-Черкесской Республики от 29.07.2004 № 17-РЗ «О молодёжной политике в Карачаево-Черкесской Республике» // День Республики. 2004. 3 авг.

ституционных приоритетов РФ, и на создании единообразной их системы.

На наш взгляд, в числе специальных принципов молодёжной политики следует выделять:

1. *Коммуникативную интеграцию молодёжи в мировое пространство.* Данный принцип характеризуется тем, что мировоззренческие позиции детей и молодёжи развиваются особенно эффективно при обмене опытом, культурой, нравами и традиционными социальными ценностями [9]. Данный принцип обеспечивает приверженность молодёжи, определяет уровень доверия и взаимопонимания между всеми, кто ощущает и признаёт свою сопринадлежность такому целому, но самое главное – способствует формированию единства взглядов, культуры межнационального общения и обеспечивает возможность для развития необходимых языковых, межкультурных и профессиональных знаний [10].

2. *Поощрение стремлений детей и молодёжи добровольно участвовать в общественной жизни с целью общего блага – развитие волонтёрского движения.* Волонтёрская деятельность, формируемая на принципах активности, добровольности, социальной ответственности, безвозмездности, общей пользы и благотворительности, направлена на саморазвитие субъектов, её осуществляющих, и своевременную поддержку нуждающимся в помощи. Различные формы участия молодёжи в жизни общества приветствуются во всём мире. Подтверждением является множество волонтёрских организаций и объединений, существующих как на международном, так и на внутригосударственном уровнях. Эти обстоятельства свидетельствуют об эффективности и значимости данного принципа для ГМП, а степень развитости волонтёрского движения позволяет оценивать нацеленность молодёжи на повышение благосостояния страны, народа и своей семьи.

3. *Профессиональное воспитание и контроль детей и молодёжи.* Данный принцип включает в своё содержание ряд субприн-

ципов: взаимодействие при осуществлении контроля, валидность, надёжность и систематичность. Развитие самостоятельной личности молодого гражданина, формирование его позитивного и целостного мировоззрения во многом зависят от молодёжного измерения социальных потребностей и возможностей, на которые существенное влияние оказывает именно взаимосвязанная воспитательная роль семьи, общества и государства.

4. *Умеренную корректировку социальных запросов и активации детей и молодёжи,* которые систематически варьируются в зависимости от пола, возраста, уровня образования, социального статуса и др. Принцип с одной стороны, направлен на расширение возможностей детей и молодёжи в их самореализации, успешной социализации, а с другой стороны, определяет пределы такой самореализации, которые обусловлены потребностью устойчивого социально-экономического развития российского общества, нравственностью, здоровьем, правами и свободами других лиц, обеспечением обороны страны и безопасности государства. Именно государство должно не допускать перекосов в социальной деятельности, которые рождают иждивенческие склонности у тех или иных субъектов бытовой и общественной жизнедеятельности [1]. Соответственно, данный принцип является весомым элементом как социальной помощи, так и социальной организации.

5. *Систематическое повышение уровня правовой культуры детей и молодёжи.* Принцип имеет стратегическое значение, т. к. в основе – формирование целостного, а не фрагментарного мировоззрения молодёжи. Целостное и созидательное мировоззрение, как правило, формируется, исходя из принципов конституционного права, составляющих основу национальной идентичности российского государства (гражданственности, общественной солидарности, социальной ответственности, семейных традиций, единства многонационального народа, бережного отношения к историческому и культурному наследию,

этнического многообразия, основанных на таких ценностях российского общества, как патриотизм, семья, здоровый образ жизни и бережное отношение к природе), и основывается на гражданско-патриотическом и духовно-нравственном воспитании и обучении детей и молодёжи.

В. А. Тишков [11] подчёркивает, что «национальная идентичность утверждается через многие механизмы и каналы, но прежде всего через обеспечение гражданского равноправия, системы воспитания и образования, государственного языка, символов и календаря, культурного и массмедийного производства». По сути, данный принцип является основой когнитивной социальной мобилизации, которая объединяет любое общество, и в условиях современности выступает как основа российской идентичности¹.

Низкая правовая культура ведёт к пространённости маргинальности и ценностно-культурного нигилизма в обществе и, как следствие, – к отсутствию общих культурных традиций и практик гармоничного взаимодействия. Следовательно, над повышением уровня правовой культуры следует постоянно работать.

Каждый из обозначенных принципов является осевым для молодёжной политики и должен учитывать ряд факторов, в их числе: общее благо, необходимость формирования позитивного мировоззрения, важность повышения конкурентоспособ-

ности российской молодёжи в глобальном мире, благосостояние поколений и др.

Заключение

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что принципы молодёжной политики имеют межотраслевой характер. Их элементы, с одной стороны, динамичны и выражаются в различных моделях реализации, а с другой стороны, имеют устойчивые характеристики, которые предопределены неизменными ценностями российского общества, обеспечивающими единство и солидарность. В числе тенденций развития можно выделить преемственность и сохранение в их содержании незыблемости приоритета интересов детей и молодёжи.

Система принципов, эффективно реализуемая на основе комплексного подхода, позволит обеспечить надёжную защиту и устойчивое развитие молодого поколения. Принципы молодёжной политики ещё не получили должного освещения в науке. Следует признать, что через принципы как регуляторы общественных отношений возможно эффективно удовлетворять социальный запрос на формирование молодёжи, обладающей высоким уровнем правовой и нравственной культуры, и обеспечивать надлежащий механизм защиты прав молодых людей.

Статья поступила в редакцию 18.08.2020.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Проблемы активизации личности в социальном государстве // Конституционно-правовые основы развития Республики Беларусь как социального государства в современных условиях / отв. ред. Г. А. Василевич. Минск, 2019. С. 23–28.
2. Бзегежева Л. К. Европейские принципы молодежной политики // Новые технологии. 2009. № 4. С. 83–85.
3. Кирнос А. В., Ерёмина О. А. Государственная молодежная политика в Российской Федерации в начале XXI в.: доктринальные и нормативно-правовые основы // Вестник Воронежского института МВД России. 2015. № 2. С. 32–39.
4. Глотов С. А., Мазаев В. Д., Ращупкина М. Г. Социальная политика и социальная безопасность (конституционно-правовой аспект). Часть I. Социальная политика. М., 2019. 270 с.
5. Клишас А. А. Социальное государство. М.: Международные отношения, 2017. 272 с.

¹ Национальная идентичность и будущее России: доклад Международного дискуссионного клуба "Валдай" [Электронный ресурс]. URL: http://vid1.ran.ru/ig/valdai/doklad_identichnost_RUS_ISBN.pdf (дата обращения: 06.09.2020).

6. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединённые Штаты Америки, Япония, Бразилия: учебное пособие / сост. В. В. Маклаков. М.: Волтерс Клувер, 2010. 656 с.
7. Певцова Е. А. Виртуальное право, как новая юридическая конструкция в теории права: идея будущего или реальная действительность? // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 1. С. 20–28.
8. Певцова Е. А. **Права детей и молодежи в российском и зарубежном законодательстве: сравнительно-правовой подход**. М.: Международный юридический институт, 2015. 284 с.
9. Просвирина Н. В., Тихонов А. И., Новиков С. В. Воспитание студенческой молодежи в контексте культурного развития личности // Московский экономический журнал. 2018. № 3. С. 19.
10. Современная мировая политика: Прикладной анализ / отв. ред. А. Д. Богатуров. М.: Аспект Пресс, 2010. 592 с.
11. Тишков В. А. Российский народ и национальная идентичность // Россия в глобальной политике: [сайт]. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/rossijskij-narod-i-naczionalnaya-identichnost> (дата обращения: 06.09.2020).

REFERENCES

1. Avakyan S. A. [Problems of activating the personality in the social state]. In: Vasilevich G. A., ed. *Konstitutsionno-pravovye osnovy razvitiya Respubliki Belarus kak sotsialnogo gosudarstva v sovremennykh usloviyakh*. [Constitutional and legal framework for the development of the Republic of Belarus as a social state in modern conditions]. Minsk, 2019. pp. 23–28.
2. Bzegezheva L. K. [European principles of youth policy]. In: *Novye tekhnologii* [New Technologies], 2009, no. 4, pp. 83–85.
3. Kirnos A. V., Eremina O. A. [State youth policy in the Russian Federation at the beginning of the 21st century: doctrinal and regulatory framework]. In: *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2015, no. 2, pp. 32–39.
4. Glotov S. A., Mazaev V. D., Rashchupkina M. G. *Sotsialnaya politika i sotsialnaya bezopasnost (konstitutsionno-pravovoi aspekt). Chast I. Sotsialnaya politika* [Social Policy and Social Security (Constitutional and Legal Aspect). Part I. Social Policy]. Moscow, 2019. 270 p.
5. Klishas A. A. *Sotsialnoe gosudarstvo* [Welfare State]. Moscow, International relations, 2017. 272 p.
6. Maklakov V. V. *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya, Italiya, Soedinennyye Shtaty Ameriki, Yaponiya, Braziliya* [Constitutions of foreign states: Great Britain, France, Germany, Italy, United States of America, Japan, Brazil]. Moscow, *Volters Kluver* Publ., 2010. 656 p.
7. Pevtsova E. A. [Virtual law as a new legal structure in the theory of law: the idea of the future or reality?]. In: *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya* [Bulletin of Moscow State Regional University. Series: Jurisprudence], 2020, no. 1, pp. 20–28.
8. Pevtsova E. A. *Prava detei i molodezhi v rossiiskom i zarubezhnom zakonodatelstve: sravnitelno-pravovoi podkhod* [The Rights of Children and Young People in Russian and Foreign Legislation: A Comparative Legal Approach]. Moscow, International Law Institute Publ., 2015. 284 p.
9. Prosvirina N. V., Tikhonov A. I., Novikov S. V. [Education of studying youth in the context of personality's cultural development]. In: *Moskovskii ekonomicheskii zhurnal* [Moscow Economic Journal], 2018, no. 3, pp. 19.
10. Bogaturov A. D., ed. *Sovremennaya mirovaya politika: Prikladnoi analiz* [Modern world politics: Applied analysis] Moscow, *Aspekt Press* Publ., 2010. P. 592.
11. Tishkov V. A. [Russian people and national identity. In: *Rossiya v globalnoi politike* [Russia in Global Affairs. Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/rossijskij-narod-i-naczionalnaya-identichnost/> (accessed: 06.09.2020).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Певцова Елена Александровна – доктор юридических наук, профессор, ректор Московского государственного областного университета;
e-mail: ea.pevtsova@mgou.ru

Алешкова Ирина Александровна – кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник Научной лаборатории проблем развития современного права Московского государственного областного университета;
e-mail.ru: ialeshkova@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Elena A. Pevtsova – Dr. Sci. (Law), Prof., Rector, Moscow Region State University;
e-mail: ea.pevtsova@mgou.ru

Irina A. Aleshkova – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Senior Researcher, Scientific Laboratory for the Development of Modern Law, Moscow Region State University;
e-mail.ru: ialeshkova@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Певцова Е. А., Алешкова И. А. Принципы государственной молодёжной политики: тенденции и особенности развития // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 51–59.
DOI: [10.18384/2310-6794-2020-3-51-59](https://doi.org/10.18384/2310-6794-2020-3-51-59)

FOR CITATION

Pevtsova E. A., Aleshkova I. A. Principles of State Youth Policy: Trends and Features of Development. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 3, pp. 51–59.
DOI: [10.18384/2310-6794-2020-3-51-59](https://doi.org/10.18384/2310-6794-2020-3-51-59)

РАЗДЕЛ III.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.53

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-60-73

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПАРАДИГМА РАЗВИТИЯ КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ – ПАРЛАМЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кошель А. С.

Дальневосточный федеральный университет

690922, Приморский край, г. Владивосток, о. Русский, п. Аякс, д. 10, Российская Федерация

Аннотация.

Цель. Выявить парадигмы развития нормативно-правового регулирования контрольных полномочий российского парламента.

Процедура и методы. Проанализированы правовое регулирование и опыт реализации парламентских контрольных полномочий Федерального Собрания Российской Федерации, парламентов других стран мира. Используются методы: описание, обобщение, классификация, анализ, синтез, индукция, дедукция, нормативистский (формально-логический), историко-правовой, сравнительно-правовой.

Результаты. Необходима дальнейшая точечная корректировка законодательства о парламентском контроле (в т. ч. и конституционной материи). В качестве законодательных предложений автор выводит 3 основные правовые конструкции, направленные на усиление парламентских контрольных полномочий: ежегодные доклады Верховного Суда РФ в Государственной Думе о судебной практике и предложениях по совершенствованию законодательства, либерализация института парламентских расследований – введение отдельного парламентского расследования каждой из палат Федерального Собрания РФ, дальнейшее совершенствование института вотума недоверия правительству.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты исследования могут быть использованы как для учебных целей, так и при дальнейшем усовершенствовании нормативного регулирования контрольных полномочий российского парламента.

Ключевые слова: конституция, поправки, парламент, парламентский контроль, правовой мониторинг, парламентское расследование, вотум недоверия

LEGAL PARADIGM FOR THE DEVELOPMENT OF CONTROL POWERS OF THE FEDERAL ASSEMBLY - THE PARLIAMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. Koshel

Far-Eastern Federal University

10, Ajaks, Russkiy island, Vladivostok, 690922, Primorsky territory, Russian Federation

© CC BY Кошель А. С., 2020.

Abstract.

Aim. The article aims at identifying the paradigm of development of the legal regulation of the control powers of the Russian parliament.

Methodology. This article analyzes the legal regulation and experience in the implementation of parliamentary control powers of the Federal Assembly of the Russian Federation, parliaments of other countries of the world. The methodology of the article includes: description, generalization, classification, analysis, synthesis, induction, deduction, normative (formal-logical), historical-legal, comparative-legal.

Results. Further targeted adjustment of legislation on parliamentary control (including constitutional matter) is needed. As legislative proposals, the author deduces 3 main legal constructions aimed at strengthening parliamentary control powers: annual reports of the Supreme Court of the Russian Federation in the State Duma on judicial practice and proposals for improving legislation, liberalizing the institution of parliamentary investigations – introducing a separate parliamentary investigation of each of the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation further improving the institution of a vote of no confidence in the government.

Research implications. The results of the study can be used both for educational purposes and further improvement of the regulatory regulation of the control powers of the Russian parliament.

Keywords: constitution, amendments, parliament, parliamentary control, legal monitoring, parliamentary investigation, vote of no confidence

Введение

Процедура принятия решений высших органов власти не только представляет интерес для науки, но и имеет важное практическое значение для реализации конституционных установлений и предписаний. Более того, зарубежными и российскими правоведами отмечается системный кризис в разграничении полномочий парламента и исполнительной власти, связанный с увеличением делегированного законодательства, и, как следствие, упадок парламентаризма [3; 6; 23; 30]. Сторонники концепции упадка отмечают, что ведущая роль в конституционном процессе сместилась в сторону исполнительной власти, которая *in consideratione legis* для проведения собственной политики лишь формально получает санкцию парламента [16; 28; 29]. Данный тезис подтверждается ростом доли правительственных законопроектов от общего числа законопроектов, принятых парламентом¹.

Вместе с тем в современном конституционном праве имеет место «гибкое» разделение властей, базирующееся на «диалектическом единстве противоположных тенденций

противостояния и взаимозависимости различных ветвей власти» [2; 21]. И хотя вопрос о том, какой орган или должностное лицо являются лучшими репрезентантами народа, условен и малозначителен, успех демократических преобразований напрямую связан с усилением роли современного парламента [18; 27], и усиление это, в первую очередь, возможно за счёт действенных механизмов контрольных полномочий парламента. Так, ещё Ш. Л. Монтескье отмечал, что контрольная функция парламента единственная, которая может им одним осуществляться наиболее эффективно [17, с. 145].

На необходимость расширения контрольных полномочий парламента РФ указывают ряд отечественных исследователей [10; 14]. В соответствии с принятым в 2020 г. Законом о поправке к Конституции РФ конституционный законодатель существенным образом пересмотрел полномочия законодательной власти в Российской Федерации, предусмотрев усиление роли парламента и парламентских партий в механизме формирования и отставки правительства. Уточнён механизм рассмотрения вопросов об утверждении (согласовании) членов Правительства и доверии Правительству. Всё это нацеливает юридическую науку на оценку произведён-

¹ Малаев М., Шкуренко О. Сравнительный парламентаризм // Коммерсант: [сайт]. URL://kommersant.ru/doc/3502058 (дата обращения: 06.07.2020).

ных преобразований и формулирование дальнейших шагов развития контрольных полномочий парламента РФ.

Понятие парламентского контроля

Под контролем понимаются постоянный мониторинг парламентом решений исполнительной власти, проверка важных для государства действий органов исполнительной власти и должностных лиц на предмет их соответствия нормам права [8, с. 530; 19, с. 134]. Под парламентским контролем понимается парламентский процесс получения, обработки, оценки и проверки информации о деятельности правительства и должностных лиц, оказания влияния на проведение политики правительства и должностных лиц органов управления под угрозой применения санкций или путём принятия решений, имеющих обязывающий характер, а также выражения политической позиции парламента, отражающей одобрение или критику [32].

Объектом парламентского контроля является деятельность правительства, органов исполнительной власти и должностных лиц. Конституционный Суд Российской Федерации указал ещё в 2004 г., что обязанность исполнительной власти отчитываться перед законодательной (представительной) властью прямо вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон¹.

Реализуется парламентский контроль непосредственно парламентом, фракциями (депутатскими объединениями) парламента, членами парламента, постоянными и специальными комитетами и комиссиями парламента. Выделяются политический и правовой контроль со стороны парламента.

Наряду с собственно парламентским контролем можно выделить также косвенный парламентский контроль, т. е. контроль, который в силу закона или по поручению парламента осуществляют не-

парламентские органы, формируемые парламентом для содействия парламенту в реализации его конституционных полномочий. Среди таких непарламентских институтов можно выделить органы:

- по контролю в сфере финансово-бюджетных отношений (ревизионное управление, счётная палата);
- в сфере обороны (уполномоченный по обороне);
- в сфере прав человека (парламентский омбудсмен, уполномоченный по правам человека) [15, с. 25–26].

Среди стадий парламентского контроля выделяются: сбор, обработка, анализ информации, выработка позиции парламента, принятие решения, и итоговая (субсидарная) – применение санкций. Первые 4 стадии парламентского контроля реализуются специальной комиссией парламента или по поручению парламента уполномоченными органами и должностными лицами косвенного парламентского контроля.

Заслуживает интереса представленная Д. Х. Кононенко классификация видов парламентского контроля [13, с. 58–64]:

- контроль за органами исполнительной и судебной власти;
- контроль за соблюдением прав и свобод человека;
- финансовый контроль;
- контроль в сфере обороны и безопасности государства;
- контроль со стороны парламентского большинства или оппозиции;
- открытый и закрытый;
- внешний и внутренний;
- непосредственный и опосредованный;
- решающий и консультативный;
- реальный и спящий.

Формы парламентского контроля

Формами парламентского контроля за исполнительной властью в классическом понимании являются финансовый контроль, интерpellация, заслушивание парламентом отчётов правительства, парламентские расследования, рассмотрение вопроса о вотуме недоверия (доверия) пра-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2004 №9-П // Российская газета. 2004. 28 апр.

вительству. (Ниже будут рассмотрены отдельные формы парламентского контроля).

Полномочия парламентов в финансовой сфере – фундаментальная функция парламентов. К примеру, Английский парламент получил право устанавливать налоги уже в XIII в., в то время как принимать законы – только в XV в., парламентские органы во Франции, соответственно, – в XIV и XVII вв. Традиционно под полномочиями парламента в финансовой сфере понимают привилегию парламента на установление государственных налогов и сборов и компетенцию по принятию государственного бюджета. Сегодня парламентские компетенции в финансовой сфере подчас ограничиваются [1, с. 160–169]. В ряде парламентов (Франции и Португалии) депутаты не вправе вносить законопроекты, предусматривающие увеличение расходов и уменьшение доходов. Французская, польская, британская и немецкая конституционная материя ограничивает парламент как в сроке рассмотрения законопроекта о бюджете, так и в возможности его корректировки. Обратная ситуация предусмотрена в США: Конгресс наделён обширными полномочиями в финансовой сфере. С 1921 г. исключительным правом внесения проекта бюджета обладает Президент США. Однако палаты Конгресса вправе самостоятельно увеличивать, уменьшать или отказывать в выделении ассигнований на запрашиваемые исполнительной властью направления расходования. В соответствии с принятым в 1974 г. законом «Об усилении контроля Конгресса над государственным бюджетом» в каждой палате Конгресса созданы бюджетные комитеты, в которых в обязательном порядке проходят слушания о проекте бюджета, Конгресс получил право определять очерёдность расходования средств бюджета. Японская Конституция 1947 г. устанавливает значительные полномочия парламента в отношении государственного бюджета. Предварительное обсуждение проекта бюджета проходит в бюджетных комитетах Палаты представителей и Палаты советников. В случае, если бюджетный комитет той или иной Палаты отклоняет проект, предложенный прави-

тельством, то законопроект о бюджете не может быть направлен на голосование в соответствующую палату, а правительство обязано внести новый законопроект о бюджете, который вновь рассматривается в соответствующем комитете, и только после его одобрения выносится на рассмотрение в соответствующую Палату.

Именно роль парламента в принятии бюджета обуславливает сегодня силу или слабость парламента [33, с. 184–186]. Отметим, что в американской модели демократии роль парламента год от года усиливается, и основной причиной этого является особая роль законодателей в принятии бюджета и активное участие парламентариев в бюджетном процессе. В американской модели правительство при формировании бюджета вынуждено считаться с мнением конгрессменов США, а формирование бюджета является действенным инструментом давления Конгресса США на принимаемые правительством решения. В частности, за период 1977–2018 гг. правительство США из-за разногласий с Конгрессом и непринятием последним правительственной версии бюджета 18 раз вынуждено было ограничивать или приостанавливать свою работу¹, а вот Сейм Польши может быть распущен Президентом в случае непринятия в трёхмесячный срок закона о бюджете [25, с. 69–76].

Контроль за исполнением государственного бюджета в силу его специфики осуществляется специально создаваемыми парламентами и подконтрольными только ему коллегиальными органами финансового контроля. Выделяются:

- счётные палаты (Австрия, Россия, ФРГ, Франция, США);
- главное ревизионное управление (Бразилия, Япония).

Например, в США контроль за расходованием средств бюджета возложен на Главное счётное управление, учреждаемое Конгрессом, в Великобритании – на Генерального контролёра, который назна-

¹ Правительство США приостановило работу из-за отсутствия финансирования // ТАСС: [сайт]. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4888464> (дата обращения: 06.07.2020).

чается правительством с одобрения Палаты общин, и возглавляемое им Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании, а в Японии возложен на Ревизионную палату, состоящую из 3-х ревизоров, назначаемых правительством с согласия обеих палат Парламента Японии. Однако итоговое решение по утверждению отчёта об исполнении бюджета всегда является прерогативой парламента. По итогам рассмотрения отчёта о бюджете могут быть назначены парламентские расследования, а также инициирована процедура вотума недоверия правительству.

Парламентские функции развиваются в сторону контроля за политикой правительства, когда парламент соглашается с ней или отвергает её путём принятия вносимых правительством законопроектов и проекта бюджета, и выражения вотума недоверия (доверия) правительству [9, с. 357]. Поэтому важнейшей контрольной функцией является интерпелляция – направление запросов в органы исполнительной власти и право вызвать членов правительства в парламент для дачи ответов на поставленные парламентариями вопросы. Федеральным законом № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ установлено право депутатов и сенаторов обращаться в любые органы власти и к любым должностным лицам с запросами, ответ на которые они обязаны дать в максимально короткий срок.

Так, с 1997 г. Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»² (ст. 38) установлено, что члены Правительства обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на заседаниях соответствующих палат Федерального Собрания и отвечать на во-

просы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, установленном регламентами этих палат. Позднее, с 2013 г., Федеральным законом «О парламентском контроле»³ (ст. 7) установлено право комитетов и комиссий палат Федерального Собрания также вызывать на свои заседания членов Правительства и иных должностных лиц для ответов на вопросы парламентариев.

В 2008 г. Законом о поправке к Конституции⁴ установлено контрольное полномочие Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации в форме представления Правительством ежегодных отчётов о своей деятельности Государственной Думе.

Важной формой парламентского контроля является парламентское расследование. Попытки конституционного закрепления полномочий российского парламента по проведению парламентских расследований и конституционного закрепления обязательной явки на заседания такой комиссии всех лиц, кого комиссия посчитает необходимым вызвать, были предприняты группой депутатов Государственной Думы в 1999 г.⁵, с обоснованием необходимости внесения такой поправки фактическим провалом парламентского расследования конфликта в Чечне. Однако данный законопроект был отклонён ещё во втором чтении. Вместе с тем порядок парламентского расследования всё же установили позже Федеральным законом № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Однако на деле эти нормы применить практически не реально. Так, в соответствии с

¹ Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 8 июля.

² Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

³ Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Российская газета. 2013. 14 мая.

⁴ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 31 дек.

⁵ Законопроект № 99059283-2 «О поправках к статье 103 Конституции Российской Федерации (о парламентском контроле)» // Система обеспечения государственной деятельности : [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/99059283-2> (дата обращения: 06.07.2020).

законом, инициатива о создании комиссии по проведению парламентского расследования должна исходить от группы численностью 1/5 депутатского корпуса Государственной Думы и подлежит утверждению Государственной Думой и Советом Федерации. Комиссия создаётся совместная из числа депутатов и сенаторов. Такая громоздкая процедура практически нивелирует возможность её реального согласования. Поэтому парламентские расследования проводились в России лишь дважды: в 2006 г. при парламентском расследовании причин и обстоятельств террористического акта в Беслане и в 2009 г. при расследовании обстоятельств техногенной катастрофы на Саяно-Шушинской ГЭС [22, с. 61–72].

Одним из важнейших элементов парламентского контроля является рассмотрение вопроса о доверии правительству, которое осуществляется в рамках процедуры рассмотрения вопросов о вотуме недоверия правительству и о вынесении правительству резолюции порицания, как, к примеру, предусмотрено Итальянской конституцией. Вопрос о доверии правительству ни в коем случае нельзя путать с рассмотрением вопроса об импичменте. Во всех странах импичмент, который может стать следствием контрольных процедур парламента, сам по себе не относится к контрольным полномочиям парламента, и составляет самостоятельный вид парламентского процесса [24, с. 394]. Вотум недоверия (резолюция порицания) может выражаться как по правовым, так и по политическим мотивам, в то время как импичмент может иметь под собой только правовые основания [11, с. 14–15].

В юридической литературе выделяют деструктивный и конструктивный вотум недоверия правительству. В Болгарии, Венгрии, Греции, Италии, Польше, Франции и ряде других стран существует деструктивный вотум недоверия. Например, в соответствии со ст. 50 Конституции Франции премьер-министр Франции, получивший резолюцию порицания правительству, обязан вручить Президенту Франции заявление об отставке Правительства. В

Германии, Испании и Италии имеет место конструктивный вотум недоверия. В частности, в соответствии со ст. 67 Основного закона ФРГ Бундестаг может вынести вотум недоверия Федеральному канцлеру лишь путём избрания нового Федерального канцлера и лишь после того обратиться к Федеральному президенту с просьбой отстранить Федерального канцлера и назначить избранного Бундестагом преемника, которую Федеральный президент обязан удовлетворить. Аналогичная процедура описана в Конституциях Испании и Италии. По мнению А. Сиарофф, формирование парламентом правительства, равно как и отправление правительства в отставку по решению парламента, без политической ответственности последнего – суть незавершенной модели парламентаризма [31].

Выделяют индивидуальную ответственность министров и коллективную ответственность всего правительства. Так, например, коллективная ответственность правительства закреплена в конституциях Испании, Португалии, Федеративной Республики Германия, Франции, Чехии.

Строгой регламентации вопросов, которые обсуждаются Государственной Думой либо в связи с выдвижением 1/5 численности депутатского корпуса Государственной Думы инициативы объявления вотума недоверия Правительству, либо при иницировании Председателем Правительства вопроса о доверии Правительству, ни ст. 117 Конституции, ни гл. 18 Регламента Государственной Думы не содержат. Вместе с тем, при анализе зарубежного законодательства, стоит обратиться к опыту Франции. Так, в соответствии с гл. VIII раздела III Регламента, Национальное Собрание обсуждает вопрос о доверии Правительству по его программе или декларации об общей политике. В конституциях Австрии, Италии и Японии установлено, что вопрос об ответственности правительства должен быть чётко сформулирован с указанием причин рассмотрения данного вопроса [20, с. 195].

Среди форм парламентского контроля выделяется контроль за соблюдением Конституции и законов, оценка актов пра-

вительства (администрации), в т. ч. по вопросам делегированного законодательства. Такая форма контроля получила в доктрине наименование правового мониторинга [26, с. 59]. Данная форма контроля закреплена в п. «а» ст. 162 Конституции Португальской Республики и возложена на Ассамблею Республики. Оценивать уже реализуемую или реализованную политику правительства ex post – важнейшая задача парламента. Так, например, в Канаде закреплены полномочия парламента по контролю за принятием и реализацией делегированного законодательства [12, с. 113–120].

В России в 2003 г. по инициативе Законодательного собрания Пермской области была предпринята попытка принятия закона о парламентском контроле за соблюдением и исполнением федеральных законов. Авторами законопроекта отмечается, что надзорная деятельность за исполнением законов в РФ относится в силу конституции к полномочиям Президента, органов исполнительной власти и прокуратуры, и лишь Федеральному Собранию такие полномочия не присущи. Кроме того, законодательство об административной ответственности, несмотря на зарубежный опыт и требования Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», не предусматривает наличия юридической ответственности за неуважение к члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы, неисполнение запросов и законных требований палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов, комиссий и отдельных депутатов и сенаторов. Вместе с тем в 2009 г. по инициативе субъекта права законодательной инициативы законопроект был отозван¹.

¹ Законопроект № 283098-30 парламентском контроле за соблюдением и исполнением федеральных законов // Система обеспечения государственной деятельности : [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/283098-3> (дата обращения: 06.07.2020).

Регулирование парламентского контроля в России

Рядом исследователей отмечается, что контрольные полномочия Государственной Думы выражены слабо или вовсе являются спящими, в подтверждение чего отмечается, что Государственная Дума за последние 15 лет не провела ни одного громкого парламентского расследования [5, с. 136–140].

Необходимостью усиления роли парламента в российском обществе обусловлено внесение в 2003, 2010 и 2012 гг. в Государственную Думу законопроектов о парламентском контроле [7, с. 107–111]. Только третья редакция законопроекта, внесённая в 2012 г. рядом депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, была принята в 2013 г.² Предпосылками для принятия данного федерального закона послужили принятие в 2005 г. федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», а также поправки в Конституцию в 2008 г., установившей ежегодные отчёты Правительства в Государственной Думе, а также принятие в 19 субъектах РФ региональных законов о контрольных полномочиях региональных парламентах.

В принятом законе 2013 г. под парламентским контролем законодатель понимает осуществление палатами российского парламента, парламентскими органами и парламентариями полномочий по контролю за обеспечением соблюдения Конституции РФ и исполнением законов, защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка, выявлению ключевых проблем в деятельности органов власти и должностных лиц, противодействию коррупции, изучению законоприменительной практики.

Формами парламентского контроля наряду с уже вышеперечисленным являются:

- предварительный, текущий и последующий контроль в сфере бюджетных правоотношений;
- годовые отчёты Центрального банка;

² Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

- депутатские запросы;
- «правительственный час»;
- заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства, Генерального прокурора, Председателя ЦБ, Председателя ЦИК и других должностных лиц;
- назначение на должность и освобождение от должности председателя, его заместителей и аудиторов Счётной палаты;
- заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению;
- контроль за соблюдением Правительством, федеральными органами исполнительной власти установленных сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами, а также за полнотой регулирования существующих правоотношений в целях выявления соответствующих пробелов.

Результатами парламентского контроля являются решения палат Федерального Собрания:

- о поручении комитету или комиссии палаты разработать законопроект для внесения в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы;
- о предложении государственному органу или должностным лицам принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства, а также по устранению причин и условий, способствовавших совершению выявленных нарушений;
- о рассмотрении вопроса о доверии Правительству;
- об освобождении от должности в установленном порядке лиц, назначение на должность и освобождение от должности которых отнесены к ведению соответствующей палаты;
- об обращении к лицам, имеющим в соответствии с Конституцией, федеральными законами право принимать

решение об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила неудовлетворительный характер;

- об обращении в органы прокуратуры или Следственный комитет.

В качестве развития механизмов парламентского контроля председателем Государственной Думы В. В. Володиным было высказано предложение о внесении в Конституцию изменений, предполагающих необходимость проведения консультаций с Государственной Думой о составе кабинета министров перед его утверждением Президентом¹. Указанная позиция в полной мере нашла своё отражение в принятой по инициативе Президента России В. В. Путина поправке к Конституции в 2020 г.

Так, поправкой² введены в Конституцию РФ следующие нормы:

- 1) утверждение по представлению Президента кандидатуры председателя Правительства (п. «а» ст. 83, п. «а» ч. 1 ст. 103, ч. 1 ст. 111 Конституции);
- 2) утверждение по представлению председателя Правительства кандидатур заместителей председателя Правительства РФ, федеральных министров, контроль за деятельностью которых возложен на Правительство (п. «д» ст. 83, п. «а¹» ч. 1 ст. 103, ч. 2 ст. 112);
- 3) проведение Президентом консультаций с Советом Федерации при назначении руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, иностранных дел, юстиции, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности (п. д¹ ст. 83, п. «к» ч. 1 ст. 102).

¹ Володин В. В. Живая Конституция развития // Парламентская газета : [сайт]. URL: www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html (дата обращения: 23.07.2020).

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации [сайт]. URL: <https://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 23.07.2020).

На региональном уровне в России также существуют различные формы парламентского контроля. Так, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. установлена ответственность представительного (законодательного) органа власти субъекта РФ, высшего должностного лица и органа исполнительной власти субъекта РФ за нарушение Конституции Российской Федерации и Федерального законодательства (ст. 3.1 закона).

В частности, в законодательстве субъектов РФ предусмотрены следующие меры ответственности органов исполнительной власти перед парламентами регионов¹:

- выражение недоверия высшему должностному лицу;
- выражение недоверия правительству субъекта Федерации;
- выражение недоверия членам Правительства субъекта Федерации.

Кроме того, среди контрольных полномочий региональных парламентов выделяются:

- согласование назначения руководителей территориальных федеральных органов исполнительной власти (Волгоградская область);
- рассмотрение вопроса о доверии высшему должностному лицу субъекта Федерации (Приморский край, Волгоградская, Кировская области);
- контроль за исполнением договоров, заключаемых от имени субъекта Федерации (Вологодская область);
- проведение «правительственного часа» (Кировская и Тверская области);
- рассмотрение ежегодного отчёта Высшего должностного лица (Приморский край);

- согласование назначения отдельных должностных лиц (Приморский край);
- согласование назначения первого заместителя и заместителей регионального правительства, руководителей органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке финансовой политики субъекта и по управлению государственным имуществом субъекта федерации, согласование назначения Уполномоченных по правам человека, по правам ребёнка и по защите прав предпринимателей (Кировская область).

Стоит отметить, что в России усиливается правовой мониторинг со стороны парламента. Одним из важнейших способов развития и совершенствования законодательства является исследование правоприменительной практики. С этой целью различными государственными институтами осуществляется информирование российского парламента. Так, в соответствии с Конституцией и Федеральным законом «О парламентском контроле» установлены ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в Государственной Думе, Генерального Прокурора в Совете Федерации. Вместе с тем, согласно п. 1 ч. 7 ст. 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации», Верховный Суд является единственным федеральным органом власти, который изучает и обобщает судебную практику, даёт судам разъяснения по вопросам судебной практики в форме постановлений Пленума Верховного Суда. Но обобщение судебной практики может иметь и другую задачу. Так, в рамках парламентского контроля возможно рассмотреть вопрос о дополнении списка мероприятий по парламентскому контролю ежегодным докладом Верховного Суда РФ в Государственной Думе по вопросам правоприменения, целью которого может стать совершенствование законодательства.

Однако парламентский правовой мониторинг не ограничивается только контролем за исполнением Конституции, законов и практики их применения. В соответствии с ч. 1 ст. 90 Конституции Президент Российской Федерации наделён полно-

¹ См.: П. 4 ст. 91 Конституции Чувашской Республики, Постановление Государственного Совета Чувашской Республики от 15.03.2012 г. № 63 «О Регламенте Государственного Совета чувашской Республики» // Ведомости Государственного Совета Чувашской Республики. 2012. № 94. Ст. 28.
Постановление Государственного Собрания Республики Марий Эл «О Регламенте Государственного Собрания Республики Марий Эл» от 14.08.2014 № 706-П // Официальный интернет-портал Республики Марий Эл. URL: portal.mari.ru (дата обращения: 23.07.2020).

мочиями издавать Указы, в т. ч. носящие нормативный характер. Президентом, особенно в 90-е г. XX в., издано большое количество нормативных Указов, восполняющих пробелы в законодательстве либо дополняющих их. Подробный анализ примеров нормотворчества Президента России в различных отраслях экономики и политики, административной, гражданской, экологической, земельной и других отраслей права приведён в статье В. В. Верстова [4]. Согласно ч. 3 ст. 80, Президент России определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, утверждает военную доктрину Российской Федерации. Указанные полномочия также реализуются в указах Президента. Так, после избрания каждый глава государства вправе самостоятельно определить основные направления внешней политики, которые закрепляются Указом Президента, и становятся руководящим предписанием для лиц, осуществляющих внешние отношения от имени Российской Федерации. Кроме того, с 2012 г. в России вошло в практику закрепление в форме Указа президентской программы, так называемые «майские указы», которые определяют цели и содержание деятельности органов исполнительной власти на федеральном уровне и на местах на период исполнения Президентом своих полномочий и включают как основные направления внутренней политики, так и конкретные показатели, которые должны обеспечить органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ. Такие указы, не нормативные по своей форме, но нормативные по своему содержанию, издавались в современной российской правовой истории уже дважды – в 2012 и 2018 гг. Контроль за их исполнением осуществляет Контрольное управление Президента Российской Федерации, являющееся подразделением его Администрации¹. Такие

указы являются не только ориентиром, но и предписанием, определяющим направления деятельности органов исполнительной власти, и в первую очередь, Правительства России, контроль за которым в соответствии с Конституцией осуществляет и представительная власть. В этой связи парламентский контроль был бы неполным, если бы не предусматривал возможности контроля за той частью законодательного массива Российской Федерации, который принят не парламентом, а Президентом России.

Одним из важнейших инструментов парламентского контроля является рассмотрение вопроса о *вотуме недоверия* Правительству, который вправе выразить Государственная Дума. Согласно Конституции (первоначальной редакции), если Дума выражает недоверие Правительству, Президент *может* отправить Правительство в отставку, а в случае повторного выражения такого вотума недоверия в течение года Президент уже *должен* либо отправить правительство в отставку, либо распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. Такая модель воздействия парламента на правительство существует лишь *de jure*, поскольку предполагает возможность, в случае реализации такой нормы, как отставки правительства, так и роспуска Государственной Думы (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ).

С учётом того, что в соответствии с поправкой к Конституции РФ 2020 г. Государственная Дума наделена полномочиями утверждать представленную Президентом кандидатуру Председателя Правительства, а по предложению последнего – утверждать кандидатуры его заместителей и членов Правительства – федеральных министров, считаем целесообразными внесённые поправкой корректировки ст. 117 Конституции, предусматривающие безусловную возможность роспуска Государственной Думы в случае выражения повторного вотума недоверия в течение одного года, а равно и то, что Государственная Дума не вправе выра-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 08.06.2004 № 729 «Об утверждении положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 24. Ст. 2395.

жать вотум недоверия в течение первого года работы Правительства. Такая формулировка, предложенная Экспертным советом при Законодательном Собрании Приморского края, не только позволяет создать реальный механизм ответственности Правительства перед утверждающим его Парламентом, но и обеспечивает реальную работоспособность норм о вотуме недоверия при соблюдении баланса в условиях нового формата взаимодействия законодательной и исполнительной властей в Российской Федерации.

Заключение

Анализ показал, что действующие контрольные полномочия российского парламента нуждаются в дополнительных корректировках, в т. ч. путём внесения точечных поправок в Конституцию и в федеральные законы.

Так, реально не функционирующий механизм парламентского расследования в России нуждается в существенном совершенствовании и либерализации. Необходимо внести 2 корректировки в законодательство о парламентском расследовании в России:

- 1) предусмотреть, что парламентское расследование может проводиться каждой палатой Федерального Собрания самостоятельно;
- 2) либерализовать порядок инициирования парламентского расследования. Целесообразно, с учётом сложившегося в России с 2003 г. устойчивого парламентского большинства партии «Единая Россия» в парламенте, установить в законодательстве обязанность палаты парламента создать специальную комиссию по парламентскому расследованию в случае, если с его инициативой выступает не менее 1/4 от конституционной численности депутатов Государственной Думы или, соответственно, членов Совета Федерации.

В точечном конституционном совершенствовании нуждается также институт

вотума недоверия правительству. Можно взять за основу опыт Франции, которая близка к России по своей конституционно-правовой модели: премьер-министр, получивший уже единожды резолюцию порицания (аналог вотума недоверия), обязан немедленно вручить президенту республики заявление об отставке. Для России данный инструмент в таком виде тем более имеет право на жизнь в условиях, когда баланс в вопросе необоснованного давления на правительство со стороны парламента нивелирован конституционной поправкой 2020 г., предусмотревшей запрет на выражение вотума недоверия правительству в течение года с момента назначения председателя Правительства.

Особого внимания требует развитие норм о парламентском правовом мониторинге, в рамках которого целесообразно установить ежегодные доклады Верховного Суда в Государственной Думе о судебной практике применения и предположениях по совершенствованию законодательства Российской Федерации. Обосновано также распространение парламентского правового мониторинга практики исполнения Указов Президента. Правовой мониторинг исполнения указов президента имеет значение тогда, когда указы принимаются не в рамках исполнения федеральных законов, а в соответствии с конституционными полномочиями Президента, а также программных указов Президента («майских указов»). При установлении правового мониторинга указов Президента парламент сможет оказывать влияние (речь о последствиях парламентского контроля) на решения, принимаемые правительством и органами исполнительной власти во исполнение указов Президента, посредством принятия соответствующего законодательства либо посредством обращения в Верховный Суд о признании подзаконных актов не соответствующими законам или указам президента.

Статья поступила в редакцию 16.09.2020.

ЛИТЕРАТУРА

1. Богов Х. М. Реализация полномочий зарубежных парламентов в бюджетном процессе // Вестник АКСОР. 2011. № 4 (19). С. 160–169.
2. Брынзов И. И., Чернобаева А. Ю. Конституционные основы законодательной власти // Публичное и частное право. 2009. № 2 (2). С. 102–113.
3. Васильева Т. А. **Акты делегированного законодательства как источник публичного права зарубежных стран** // Труды Института государства и права РАН. 2011. № 1. С. 171–194.
4. Верстов В. В. Указы в правовой системе России: история и современность // Человек. Сообщество. Управление. 2007. № 3. С. 11–34.
5. Глотов С. А. Российский парламентаризм: невыученные уроки // Берегиня. 777. Сова: Общество, политика, экономика. 2014. № 2 (21). С. 136–140.
6. Гунель М. Введение в публичное право: Институты, Основы, Источники. М., 1995. 320 с.
7. Демидов М. В., Казакова Е. В. Конституционно-правовая ответственность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации перед Парламентами регионов // Вестник Российского университета кооперации. 2015. № 4 (22). С. 107–111.
8. Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. СПб., 1903. 532 с.
9. Кази А. Основные права и политические институты. Тегеран, 1989. 790 с.
10. Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 26 с.
11. Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 216 с.
12. Коданева С. И. Новые контрольные полномочия парламента: мониторинг реализации законодательства // Современное конституционное право: сб. науч. трудов. М., 2010. С. 113–120.
13. Кононенко Д. Х. Осуществление парламентом контроля в государствах с республиканской формой правления // Юридическая наука. 2016. № 5. С. 58–64.
14. Копцева Ю. В. Двухпалатный парламент в отечественной и зарубежной практике: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 28 с.
15. Корнилаева А. А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002. 26 с.
16. Кучеренко П. А. Парламентаризм как европейская политическая идеология: конституционно-правовой аспект // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2014. № 4. С. 96–101.
17. Монтескье Ш. Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. 672 с.
18. Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. К новому парламентскому измерению Евразийской интеграции // Журнал российского права. 2012. № 8 (188). С. 5–15.
19. Орландо В. Принципы конституционного права. М., 1907. 315 с.
20. Парламентаризм: обеспечение законодательных (представительных) органов власти / науч. ред. Бакушев В. В., Лихачев В. Н. М.: Реал Принт, 2015. 744 с.
21. Сравнительное конституционное право / В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин., М. А. Никифорова и др. М., 1996. 730 с.
22. Сущенко П. В. Некоторые вопросы конституционно-правовой регламентации парламентского контроля // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2019. № 2 (52). С. 61–72.
23. Фосскуле А. Эрозия парламентской системы в Федеративной Республике Германии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2004. № 2 (47). С. 59–64.
24. Хабриева Т. Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 9. Институты государственной власти и местного самоуправления. Парламентское право. Правосудие. М., 2018. 744 с.
25. Чахор Р. Эволюция отношений между президентом и парламентом в Польше в период трансформации // Российский парламентаризм: региональное измерение: материалы конференции / под ред. А. И. Щербинина, Н. Г. Щербининой. 2014. С. 69–76.
26. Чертков А. Н., Азаров Д. В. Правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации // Адвокат. 2014. № 1. С. 59–63.
27. Щербик Н. В. Понятие и цели парламентских слушаний: исторические и теоретические основы // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D: Экономические и юридические науки. 2018. № 14. С. 147–152.
28. Bogdandy A. Parlamentarismus in Europa: Eine Verfalls oder Erfolgsgeschichte? // MPI für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. 2005. Vol. 130. № 3. S. 445–464.

29. Papier H.-J. Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates // Mellinghoff R., Morgenthaler G., Puhl T. Die Erneuerung des Verfassungsstaates. Berlin, 2003. 103–121 s.
30. Pinelli C. Un sistema parallelo. Decreti-leggi e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana [Электронный ресурс]. URL: astrid-online.it/static/upload/protected/Pine/Pinelli_aic_nov_09.pdf (дата обращения: 07.07.2020).
31. Siaroff A. Varieties of parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies // International political Science Review. 2003. Vol. 24. № 4. P. 445–459.
32. Steffani W. Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle // Schneider von H.-P. Zeh W. Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, New York, de Gruyter, 1989. P. 1325–1368.
33. Tenney S. D., Jackson N. Politics: The Basis. London, New York, Routledge, 2008. 301 p.

REFERENCES

1. Bogov K. M. [Implementation of the powers of foreign parliaments in the budget process]. In: *Vestnik AKSOR* [AKSOR Bulletin], 2011, no. 4 (19), pp. 160–169.
2. Brynzov I. I., Chernobaeva A. Yu. [Constitutional Foundations of Legislature]. In: *Publichnoe i chastnoe pravo* [Public and Private Law], 2009, no. 2 (2), pp. 102–113.
3. Vasileva T. A. [Delegated Legislation Acts as a Source of Public Law of Foreign Countries]. In: *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN* [Works of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences], 2011, no. 1, pp. 171–194.
4. Verstov V. V. [Decrees in the legal system of Russia: history and modernity]. In: *Chelovek. Soobshchestvo. Upravlenie* [Person. Community. Management], 2007, no. 3, pp. 11–34.
5. Glotov S. A. [Russian Parliamentarism: Lessons Learned]. In: *Bereginya. 777. Sova: Obshchestvo, politika, ekonomika* [Bereginya. 777. Sova: Society, politics, economics], 2014, no. 2 (21), pp. 136–140.
6. Gunel M. *Vvedenie v publichnoe pravo: Instituty, Osnovy, Istochniki* [Introduction to Public Law: Institutions, Foundations, Sources]. Moscow, 1995. 320 p.
7. Demidov M. V., Kazakova E. V. [Constitutional and legal responsibility of executive authorities of constituent entities of the Russian Federation to the Parliaments of the regions]. In: *Vestnik Rossiiskogo universiteta kooperatsii* [Bulletin of the Russian University of Cooperation], 2015, no. 4 (22), pp. 107–111.
8. Ellinek G. *Pravo sovremennogo gosudarstva. Obshchee uchenie o gosudarstve* [The Law of the Modern State. General Theory of State]. St. Petersburg, 1903. 532 p.
9. Kazi A. *Osnovnye prava i politicheskie instituty* [Fundamental Rights and Political Institutions]. Tehran, 1989. 790 p.
10. Kovryakova E. V. *Parlamentskii kontrol v zarubezhnykh stranakh: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Parliamentary control in foreign countries: abstract of PhD thesis in Law]. Moscow, 2002. 26 p.
11. Kovryakova E. V. *Parlamentskii kontrol v zarubezhnykh stranakh: dis. ... kand. yurid. nauk* [Parliamentary control in foreign countries: PhD thesis in Law]. Moscow, 2002. 216 p.
12. Kodaneva S. I. [New parliamentary oversight powers: monitoring legislative implementation]. In: *Sovremennoe konstitutsionnoe pravo* [Modern Constitutional Law: A Collection of Articles]. Moscow, 2010, pp. 113–120.
13. Kononenko D. K. [The exercise of control by parliament in states with a republican form of government]. In: *Yuridicheskaya nauka* [Legal Science], 2016, no. 5, pp. 58–64.
14. Koptseva Yu. V. *Dvukhpalatnyi parlament v otechestvennoi i zarubezhnoi praktike: sravnitel'no-pravovoi analiz: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Bicameral parliament in domestic and foreign practice: comparative legal analysis: abstract of PhD thesis in Law]. Moscow, 2004. 28 p.
15. Kornilaeva A. A. *Teoriya parlamentskogo kontrolya v kontekste printsipa razdeleniya vlastei: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [The theory of parliamentary control in the context of the principle of separation of powers: abstract of PhD thesis in Law]. Ufa, 2002. 26 p.
16. Kucherenko P. A. [Parliamentarism as a European political ideology: constitutional and legal aspect]. In: *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Yuridicheskie nauki* [Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences], 2014, no. 4, pp. 96–101.
17. Monteske S. L. *O dukhe zakonov* [On the Spirit of Laws]. Moscow, Mysl Publ., 1999. 672 p.
18. Naryshkin S. E., Khabrieva T. Y. [Towards a new parliamentary dimension of Eurasian integration]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2012, no. 8 (188), pp. 5–15.
19. Orlando V. *Printsipy konstitutsionnogo prava* [Principles of Constitutional Law]. Moscow, 1907. 315 p.

20. Bakushev V. V., Likhachev V. N., ed. *Parlamentarizm: obespechenie zakonodatelnykh (predstavitelnykh) organov vlasti* [Parliamentarism: Provision of Legislative (Representative) Authorities]. Moscow, Real Print Publ., 2015. 744 p.
21. Chirkin V. E., Yudin Yu. A., Nikiforova M. A. et al. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe pravo* [Comparative Constitutional Law]. Moscow, 1996. 730 p.
22. Sushchenko P. V. [Some issues of constitutional and legal regulation of parliamentary control]. In: *Elektronnoe prilozhenie k Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu* [Electronic Appendix to the Russian Legal Journal], 2019, no. 2 (52), pp. 61–72.
23. Fosskule A. [Erosion of the parliamentary system in the Federal Republic of Germany]. In: *Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeiskoe obozrenie* [Constitutional Law: Eastern European Review], 2004, no. 2 (47), pp. 59–64.
24. Khabrieva T. Yu. *Izbrannye trudy: v 10 t. T. 9. Instituty gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya. Parlamentskoe pravo. Pravosudie* [Selected works: in 10 volumes. Vol. 9. Institutions of state power and local government. Parliamentary Law. Justice]. Moscow, 2018. 744 p.
25. Chakhov R. [Evolution of relations between the president and parliament in Poland during the transformation period]. In: Shcherbinin A. I., Shcherbinina N. G., ed. *Rossiiskii parlamentarizm: regional'noe izmerenie* [Russian parliamentarism: regional dimension]. 2014. P. 69–76.
26. Chertkov A. N., Azarov D. V. [Legal regulation of regional parliamentary control exercised by the constituent entities of the Russian Federation]. In: *Advokat* [Lawyer], 2014, no. 1, pp. 59–63.
27. Shcherbik N. V. [Concept and objectives of parliamentary hearings: historical and theoretical foundations]. In: *Vestnik Polotskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya D: Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki* [Bulletin of Polotsk State University. Series D: Economic and Legal Sciences], 2018, no. 14, pp. 147–152.
28. Bogdandy A. Parlamentarismus in Europa: Eine Verfalls oder Erfolgsgeschichte? In: *MPI für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2005, vol. 130, no. 3, pp. 445–464.
29. Papier H.-J. Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates. In: Mellinghoff R., Morgenthaler G., Puhl T. *Die Erneuerung des Verfassungsstaates*. Berlin, 2003. 103–121 s.
30. Pinelli C. Un sistema parallelo. Decreti-leggi e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana. Available at: astrid-online.it/static/upload/protected/Pine/Pinelli_aic_nov_09.pdf (accessed: 07.07.2020).
31. Siaroff A. Varieties of parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies. In: *International political Science Review*, 2003, vol. 24, no. 4, pp. 445–459.
32. Steffani W. Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle. In: Schneider von H.-P. Zeh W. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin, New York, de Gruyter, 1989. P. 1325–1368.
33. Tenney S. D., Jackson N. *Politics: The Basis*. London, New York, Routledge, 2008. 301 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кошель Алексей Сергеевич – кандидат политических наук, доцент, проректор университета, доцент кафедры конституционного и административного права юридической школы Дальневосточного федерального университета;
e-mail: koshel.as@dvfu.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Alexey S. Koshel – Cand. Sci. (Political Science), Assoc. Prof., Vice-President, Department of Constitutional and Administrative law, Law School, Far-Eastern Federal University;
e-mail: koshel.as@dvfu.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА

Кошель А. С. Конституционно-правовая парадигма развития контрольных полномочий Федерального Собрания – парламента Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 60–73.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-60-73

FOR CITATION

Koshel A. S. Paradigm for the Development of Control Powers of the Federal Assembly – the Parliament of the Russian Federation. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 3, pp. 60–73.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-60-73

УДК 342.723

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-74-82

МЕЖДУНАРОДНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЛИЧНЫХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Надысева Э. Х.¹, Лунёв А. Л.²

¹Московский государственный областной университет

141014, Московская область, г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская Федерация

²УМВД России по Тульской области

300012, г. Тула, пр-т Ленина, д. 83, Российская Федерация

Аннотация.

Цель. Определить содержание современных стандартов обеспечения личных прав и свобод граждан, содержащихся в международном и национальном законодательствах.

Процедура и методы. Проведён сопоставительный анализ положений нормативных актов международного и национального права, определяющих минимальный круг прав и свобод человека, которые должны быть гарантированы и обеспечены любым современным цивилизованным государством. Использованы эмпирические методы сравнения, описания, интерпретации; историко-правовой и сравнительно-правовой методы.

Результаты. Исследованием установлено, что Россия в настоящее время взяла на себя повышенные обязательства в области обеспечения личных прав и свобод человека и гражданина, поскольку Конституцией РФ предусматривается большее количество прав и свобод человека и гражданина по сравнению с международными правовыми стандартами. Решения ЕСПЧ не имеют абсолютного характера, а потому могут не исполняться, если это создаёт угрозу нарушения государственного суверенитета.

Теоретическая и/или практическая значимость. Обобщён значительный объём нормативных предписаний международного и национального права в области определения стандартов личных прав и свобод человека и гражданина, а также их обеспечения и судебной защиты на международном и государственном уровнях.

Ключевые слова: личные права и свободы, международные стандарты, решения ЕСПЧ, обеспечение государственного суверенитета, коллизии международного и национального права

INTERNATIONAL AND NATIONAL STANDARDS FOR ENSURING HUMAN RIGHTS AND CIVIL FREEDOMS

E. Nadiseva¹, A. Lunev²

¹Moscow Region State University

24, Vera Voloshina ul., Mytishchi, 141014, Moscow Region, Russian Federation

²Ministry of Internal Affairs of Russia in the Tula region

83, Lenin prosp., 300012, Tula, Russian Federation

Abstract.

Aim. The article aims at defining the content of modern standards for ensuring personal rights and freedoms of citizens contained in international and national legislation.

Methodology. A comparative analysis was conducted of the provisions of standard acts of international and national laws defining a minimum range of human rights and freedoms guaranteed by any modern civilized state. Empirical methods of comparison, description, interpretation; historical, legal and comparative legal methods were used.

© CC BY Надысева Э. Х., Лунёв А. Л., 2020.

Results. The study argued that at present Russia has taken on greater obligations in comparison with international legal standards in the field of human and civil rights and freedoms, since the Constitution of the Russian Federation provides them. The decisions of ECHR are not absolute, and therefore may not be enforced if this poses a threat to the violation of state sovereignty.

Research implications. A significant amount of normative requirements of international and national law in the field of determining standards of human and civil rights and freedoms, as well as their provision and judicial protection at the international and state levels, has been summarized.

Keywords: personal rights and freedoms, international standards, ECHR decisions, ensuring state sovereignty, conflicts of international and national law

Введение

Современное законодательство России, равно как и любого цивилизованного государства, включает в себя нормативные акты международного права. Зародившееся как право межгосударственных (двусторонних) договоров [10], современное международное право оказывает существенное влияние на развитие национальных систем права. Данный феномен унификации положений внутригосударственного права с соответствующими положениями актов международного права не случаен. С начала XX в. можно наблюдать активное взаимодействие и международное сотрудничество в экономической, военно-политической, культурной, этно-религиозной и иных сферах не только сопредельных по суверенной территории государств, но и большинства стран-представительниц международного сообщества в целом.

Результатом подобной международной интеграции стали создание различных международных организаций: Организации Объединенных Наций, Европейского Союза, Евроазиатского экономического союза, Лига арабских государств и др., а также принятие на уровне перечисленных организаций нормативных актов международного права, определяющих общеобязательные правила (принципы, нормы, критерии, условия, основания и т. п.) для той страны, которая подтвердила принятие на себя обязанности подчиниться требованиям соответствующих международных нормативных предписаний [12, с. 187–188].

В этой связи современная юридическая терминология была дополнена новой категорией – «международный правовой стандарт»,

сущность которого сводится к унифицированным минимально требуемым от государств-участников условиям [13, с. 59–63]. К примеру, в Уставе ООН указывается, что одной из целей создания и функционирования этой организации является утверждение веры в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин, а также уважения к правам человека и основным свободам всех, независимо от расы, пола, языка и религии (преамбула и ч. 3 ст. 1 Устава).

Международные и внутригосударственные стандарты прав и свобод человека

Современное международное право уже включает в себя ряд основополагающих актов в области определения и обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина, которые государства (представители мирового сообщества) воспринимают не иначе как стандарты для формирования национального законодательства в этой области. Международное право включает в себя нормативные акты, которые именуются не иначе как «стандарты»¹, указывая тем самым на базовые требования, которые должны выполнять все страны – субъекты международных отношений, признавшие обязательность исполнения данных актов на суверенной территории.

Международные стандарты прав человека закреплены, преимущественно,

¹ Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, принятые Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 17.12.2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/1305346/> (дата обращения: 30.12.2019).

во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., а также иных актах международного права. Они сводятся к перечню тех минимальных для современного цивилизованного общества прав и свобод, которые являются неотъемлемой частью правового статуса любого человека, а государство в лице различных органов власти и управления берёт на себя обязательство по обеспечению, как минимум, тех прав и свобод, которые предусмотрены соответствующими нормативными актами международного права. Так, в качестве личных прав и свобод человека и гражданина и Всеобщая декларация 1948 г. (ст. 3–27), и Конвенция 1950 г. (Раздел I) предусматривают право на жизнь, обеспечение достоинства личности путём установления императивного запрета на использование рабского труда и применение пыток, личную неприкосновенность, свободы совести, религии, мнения и др.

Кроме этого, государство может принимать на себя повышенные обязательства и расширять перечень прав и свобод, гарантируемых каждому человеку и гражданину на своей юрисдикционной территории. Именно это можно наблюдать при осуществлении сопоставительного анализа положений перечисленных международных нормативно-правовых актов с соответствующими положениями российского Основного закона. Так, конституционные права на жизнь, достоинство личности, обеспечение тайны частной жизни, свободы совести, вероисповедания, мысли и слова полностью корреспондируют с положениями Конвенции 1950 г. и детализируют отдельные положения норм Всеобщей декларации 1948 г. Однако ряд личных прав и свобод человека и гражданина, будучи прямо не предусмотренными в указанных международных нормативных актах, получили закрепление и относительно подробную регламентацию своей сущности в Конституции РФ. К таковым, например, относятся право на обеспечение неприкосновенности жилища (ст. 25), право на пользование родным языком, на свободный вы-

бор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ст. 26), свобода передвижения в пространстве и выбора места жительства или места пребывания (ст. 27). Данное обстоятельство указывает на готовность Российской Федерации взять на себя повышенные обязательства гарантированности соблюдения и обеспечения охраны личных прав и свобод человека и гражданина в сравнении с международными стандартами прав и свобод человека и гражданина.

Помимо этого Конституция РФ в ч. 4 ст. 15 закрепляет правило, в соответствии с которым «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Данная гарантия свидетельствует о принятом на себя Россией обязательстве уважать и обеспечивать выполнение на своей территории ратифицированных в установленном порядке требований международных договоров и соглашений, в т. ч. относительно личных прав и свобод человека и гражданина [2, с. 10].

Нормативные акты национального права воспроизводят положения нормативных актов международного права о минимальных стандартах, в т. ч. относительно содержания личных прав человека и гражданина. Именно этим правам отводится первостепенное значение действующим Основным законом РФ. Эти конституционные права в равной степени принадлежат как лицам, имеющим статус гражданина России, так и иным лицам, постоянно проживающим или не проживающим на суверенной территории России. Перечисленные в Конституции РФ личные права и свободы являются уже внутригосударственными стандартами, поскольку последующая регламентация всех прав и свобод человека и гражданина на уровне отраслевых нормативных актов, имеющих меньшую по сравнению с Конституцией РФ юридическую силу, осуществляется на

условиях согласованности с соответствующими конституционными положениями. Нарушение данного правила в процессе нормотворчества может привести к принятию неконституционных норм права, применение которых окажется невозможным вследствие создания угрозы или реального нарушения прав и свобод человека и гражданина [1; 4; 7].

Действующая Конституция РФ относительно личных прав и свобод человека и гражданина (а равно и иных прав и свобод), выделяет 3 основополагающих начала, которые позволяют признать соответствующие конституционные положения разнovidностью внутригосударственных правовых стандартов.

Во-первых, это связано с определением высшей ценности указанных прав и свобод, поскольку они положены в основу существующего конституционного строя. Любая корректировка их содержания или отказ государства от гарантий их обеспечения может привести к изменению всех конституционных отношений и общественных ценностей.

Во-вторых, ст. 18 Конституции РФ указывает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов государственной и муниципальной власти и обеспечиваются правосудием. Отсюда следует, что права и свободы человека и гражданина формируют задачи и функции органов и учреждений, представляющих собой законодательную, исполнительную и судебную власть.

В-третьих, ч. 1 ст. 17 Конституции РФ закрепляет положение о том, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ. В этой части не раскрывается, о каких именно правах и свободах, закреплённых нормами международного права, идёт речь, однако, на основании содержания ч. 1 ст. 17 Конституции можно сделать вывод, что все признаваемые международными стандартами права и

свободы человека и гражданина будут признаваться и обеспечиваться на суверенной территории России.

Важность обеспечения личных прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных нормами международного и национального права, а также неоспоримый приоритет международного права подтверждаются отказом от идеи преимущественного учёта национальных и исторических особенностей, социальных и экономических прав в противовес личным правам. В этой связи ещё одним свидетельством о приоритетном обеспечении в России личных прав и свобод человека и гражданина является состоявшееся в 1998 г. государственное признание обязательности решений, принимаемых Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ).

Роль ЕСПЧ в российском законодательстве

ЕСПЧ никогда не являлся высшей международной судебной инстанцией по отношению к судам – звеньям судебной системы РФ. По этой причине данный орган не может отменить или пересмотреть решения, принимаемые национальными органами судебной власти. Однако в случае обращения в соответствии с установленной процедурой любого гражданина в ЕСПЧ за защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод, гарантированных международными правовыми стандартами, государство-ответчик обязано выполнить все решения ЕСПЧ в части удовлетворения заявленных требований [9, с. 129].

К сожалению, статистика обращений граждан России в ЕСПЧ за защитой нарушенных прав свидетельствует о значительной интенсивности попыток получения правовой защиты именно на уровне международной, а не национальных судебных инстанций: Россия занимает 3 место по количеству рассмотренных ЕСПЧ жалоб в отношении её властей, уступая только Италии и Турции [5, с. 189]. Большинство жалоб граждан России в ЕСПЧ касаются нарушений прав в ходе осуществления

производства по уголовным делам и незаконности избрания той или иной меры пресечения, нарушения сроков производства по уголовному делу, задержания, содержания под стражей и др. 15% и 14% жалоб соответственно поступают в ЕСПЧ также на нарушение представителями российской власти законодательства о запрете пыток, а также права на свободу и личную неприкосновенность, т. е. отдельных личных (гражданских) права и свобод человека и гражданина¹.

Юридическая сила и значение решений ЕСПЧ для законотворческой деятельности в РФ и правоприменительной практики на её суверенной территории определяются вышеназванным Федеральным законом от 30.03.1998. В частности, все решения, которые вынесены ЕСПЧ в отношении России, должны безоговорочно исполняться. Решения ЕСПЧ, вынесенные в отношении иных государств, признающих их юридическую силу, не оказывают непосредственного влияния на деятельность представителей российских органов власти и управления.

Решения ЕСПЧ, вынесенные не в адрес России, не могут по определению выступать составной частью российской системы права, поскольку они носят казуистический характер и направлены на устранение допущенных нарушений прав и (или) свобод конкретного гражданина на юрисдикционной территории иностранного государства. В то же время игнорирование принимаемых ЕСПЧ решений было бы неверным, поскольку каждое решение отражает общие принципы толкования сущности конкретных личных прав и свобод, нарушенных зарубежными властями. Отсюда анализ принимаемых ЕСПЧ решений позволяет определить подходы к признанию легитимности или незаконности действий представителей органов власти, результаты которых стали впоследствии

поводом для обращения граждан в ЕСПЧ для защиты нарушенных прав. Это, в свою очередь, необходимо учитывать уже в повседневной деятельности всем российским государственным и муниципальным служащим, решения которых влияют на правовой статус человека и гражданина. Большое значение практика ЕСПЧ имеет для деятельности Конституционного Суда РФ, и Конституционных Судов республик, входящих в состав России, поскольку принимаемые ими решения должны носить унифицированный характер, обеспечивая тем самым единство применения международных и внутригосударственных стандартов в области личных прав и свобод человека и гражданина.

В современной литературе данная позиция признаётся справедливой и юридически обоснованной. В частности, авторы указывают, что источником системы российского права являются не решения ЕСПЧ по конкретным жалобам, а правовая официально заявляемая, основанная на нормах и общих принципах международного права позиция Европейского суда, позволяющая определить наличие или отсутствие в деятельности представителей государственной власти факта нарушения конкретных прав и свобод человека и гражданина [6, с. 133]. Правовые решения ЕСПЧ, изначально обладающие непререкаемым авторитетом, имеют значение не только для процесса правоприменения, но и для законотворческой деятельности. В этой связи любое решение ЕСПЧ, которым зафиксирован факт правонарушения, будет актуальным и в настоящем времени и на будущих этапах развития российской государственности и правопорядка [8, с. 14–15].

Признавая справедливость высказанных мнений, необходимо сделать оговорку относительно безоговорочного восприятия позиций ЕСПЧ, зафиксированных в решениях, вынесенных в отношении иностранных государств. Эти решения, бесспорно, должны учитываться в процессе и законодательной, и правоприменительной деятельности представителями всех ветвей власти. Однако если решение ЕСПЧ вы-

¹ База решений Европейского суда (ЕСПЧ) на русском языке // Обращения в ЕСПЧ : [сайт]. URL: <http://european-court-help.ru/baza-reshenii-evropeiskogo-suda-espch-na-russkom-iazyke> (дата обращения: 30.12.2019).

полнить без корректировки соответствующих положений Конституции РФ не представляется возможным, то в этих случаях оно будет иметь значение только в качестве источника для научного осмысления.

В этой части показательно решение ЕСПЧ 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России». Заявители обратились в ЕСПЧ с требованием признать нарушение Россией их права избирать и быть избранными, которое определено в Конвенции от 04.11.1950 о защите прав человека и основных свобод. В соответствии с законодательством РФ данного права лишены лица, в отношении которых вынесен обвинительный приговор с назначением реального лишения свободы, отбываемого в исправительном учреждении. Вследствие этого заявители были лишены активного и пассивного избирательного права на срок отбывания указанного наказания, прежде всего, в соответствии с ч. 3 ст. 32 Конституции РФ.

Анчугов и Гладков требовали от ЕСПЧ признания нарушения Российской Федерацией указанного положения Конвенции 1950 г. и материальной компенсации в размере 30 и 20 тысяч евро соответственно (каждому). ЕСПЧ вынес по данному делу решение, в соответствии с которым была установлена неправомерность лишения заявителей избирательного права, однако, в удовлетворении имущественных требований отказал, полагая, что любая материальная компенсация является излишней¹. Таким образом, ЕСПЧ фактически создал прецедент признания международной судебной инстанцией несоответствия положений Конституции РФ требованиям мировых стандартов в области гарантий и обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина.

С принятием этого решения Минюст России обратился с запросом в Конституционный Суд РФ о разъяснении

обязательности признания решения ЕСПЧ в качестве основания для изменения конституционных норм. По данному запросу Конституционный Суд РФ вынес постановление от 19.04.2016 № 12-П, в котором указал, что подобные решения не могут отменять приоритета конституционных норм, имеющих большую юридическую силу в сравнении с нормой правоприменительного акта. Вследствие этого в резолютивной части вынесенного постановления указывалось на невозможность выполнения постановления ЕСПЧ от 04.07.2013².

Решение Конституционного Суда РФ имеет 2 ключевых значения для современной системы российского национального права. Во-первых, данным решением фактически произведена дифференциация нормативных актов международного права. В частности, решения международных судов рассматриваются в качестве нормативных правоприменительных актов, которые в отличие от нормативно-правовых актов не могут ставить под сомнение положения Конституции РФ.

Во-вторых, решение ЕСПЧ, в части которого признано несоответствие Конституции РФ требованиям международных стандартов в области прав человека и указано на необходимость изменения содержания российских конституционных норм, оценивается как посягательство на государственный суверенитет России. По этой причине решение ЕСПЧ не может быть принято к исполнению на территории Российской Федерации как противоречащее национальным интересам.

Права и свободы человека и гражданина, включая личные, обеспечиваются не только на уровне международных судебных инстанций, но и на уровне собственной на-

¹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 04.07.2013 «Дело Анчугов и Гладков против Российской Федерации» (жалоба №11157/04, 15162/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2014. № 2.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://rg.ru/2016/05/05/sud-dok.html> (дата обращения: 30.12.2019).

циональной судебной системы. В этой части Конституционный суд РФ тоже играет особую роль, поскольку данный орган судебной власти наделён широким спектром полномочий в целях защиты, в т. ч. конституционного строя РФ, основных прав и свобод человека и гражданина. В виду прямого действия Конституции РФ и гарантированности обеспечения охраны прав и свобод человека и гражданина, любой гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод, а также на несоответствие Конституции РФ применяемого в отношении его нормативного акта меньшей юридической силы.

Между тем одним из обязательных условий для принятия жалобы к рассмотрению Конституционным Судом РФ являются факт реальной, а не мнимой неопределённости законодательной регламентации предмета жалобы, а также факт действительного затрагивания прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией РФ и гарантированных к обеспечению. При исследовании процедурных особенностей обращения граждан в Конституционный Суд РФ с целью защиты своих прав и свобод Н. В. Витрук [3] выделил ряд обязательных к выполнению условий, к которым относятся:

- жалоба принимается к рассмотрению, когда соответствующее положение закона не только ограничивает конкретное право и (или) свободу, но и нарушает его (их);
- отношения, полностью или частично неурегулированные законодательством, создают препятствия для осуществления прав и свобод граждан; сами отношения относятся к разновидности конституционных правоотношений. В противном случае рассмотрение жалобы может быть осуществлено только в суде общей юрисдикции.

Защита прав и свобод человека в Конституционном Суде РФ, по справедливому мнению исследователей, представляет собой наиболее квалифицированную

форму судебной защиты от неправомерных действий, вызванных в т. ч. низким качеством законодательных предписаний о конституционных правах и свободах, особенностях их реализации, ограничения и т. д. Деятельность Конституционного Суда РФ объединяет в себе правотворческие и правоприменительные начала относительно установления и обеспечения гарантий защиты конституционных прав и свобод [11, с. 110], включая личные права и свободы человека и гражданина.

Заключение

Завершая анализ международных и внутригосударственных стандартов обеспечения личных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, следует отметить следующее.

1. Международными стандартами в области определения и обеспечения личных прав и свобод являются международные нормативные акты, определяющие базовые права и свободы человека и гражданина. К таковым документам относятся Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Функция международного правового стандарта заключается в определении минимально возможного количества прав и свобод человека и гражданина, а также средств их обеспечения, необходимых для нормального существования и развития современного человека в цивилизованном обществе.

2. Внутригосударственные правовые стандарты в области прав и свобод человека и гражданина сводятся к конституционным положениям, определяющим правовой статус личности, обеспечение и защита которого гарантируются Российской Федерацией. Внутригосударственный правовой стандарт призван обеспечить единство и унификацию правовой регламентации соответствующих личных прав и свобод человека и гражданина во всех нормативных актах, являющихся источниками различных отраслей российской системы права.

3. Особое место в системе средств обеспечения прав и свобод человека и гражданина, включая личные права и свободы, принадлежит ЕСПЧ и Конституционному Суду РФ. В деятельности данных судебных инстанций имеет место интеграция правотворчества и правоприменения с целью выявления нарушений конституционных прав и свобод человека и гражданина, вы-

званных низким качеством содержания нормативных актов и (или) нарушениями, допускаемыми в правоприменительной деятельности вследствие неверного толкования или нарушения действующих законодательных предписаний.

Статья поступила в редакцию 16.06.2020.

ЛИТЕРАТУРА

1. Баранов В. М. Опыт формирования и функционирования научной школы техники правотворчества. М.: Проспект, 2019. 496 с.
2. Вдовин В. А. Имплементация международно-правовых норм в уголовном праве Российской Федерации (вопросы Общей части): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 32 с.
3. Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): очерки теории и практики. М.: Городец, 2001. 508 с.
4. Игнатенко В. В., Петров А. А. Основные механизмы регулирующего воздействия в правовой системе решений Конституционного Суда Российской Федерации по делам о нормоконтроле // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 1. С. 21–27.
5. Капитанова Ю. С. Стандарты Совета Европы и внутригосударственное законодательство России в области защиты личных прав человека // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 2. С. 188–190.
6. Качалова О. В. Оглашение показаний отсутствующего свидетеля и справедливость уголовного процесса: правовые позиции ЕСПЧ // Уголовная юстиция. 2016. № 1. С. 132–134.
7. Коробеев А. И., Чучаев А. И. Уголовно-правовые предписания и их соответствие Конституции Российской Федерации (на примере одного судебного дела) // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 1. С. 33–38.
8. Курбанов Р. А. Правовые позиции ЕСПЧ и российское законодательство // Экономика. Право. Общество. 2018. № 1. С. 10–16.
9. Левченко И. В. Деятельность ЕСПЧ и конституционные приоритеты положения личности в Российской Федерации // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы: мат-лы конференции / отв. ред. Н. В. Кешикова. Иркутск, 2015. С. 126–133.
10. Ляхс М. Многосторонние договоры. М.: Иностранная литература, 1960. 320 с.
11. Небратенко О. О. Особенности обращения граждан в Конституционный Суд Российской Федерации и Конституционные (Уставные) суды субъектов Российской Федерации // Юристъ-Правоведъ. 2015. № 2. С. 107–111.
12. Салия М. Р. Понятие «международный стандарт» в теории международного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 187–192.
13. Стёпин А. Б. Место и роль международных стандартов в современной системе российского законодательства // Современное право. 2016. № 9. С. 59–63.

REFERENCES

1. Baranov V. M. *Opyt formirovaniya i funktsionirovaniya nauchnoi shkoly tekhniki pravotvorchestva* [The experience of formation and functioning of the scientific school of law-making techniques]. Moscow, Prospekt Publ., 2019. 496 p.
2. Vdovin V. A. *Implementatsiya mezhdunarodno-pravovykh norm v ugovnom prave Rossiiskoi Federatsii (voprosy Obshchei chasti): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Implementation of international legal norms in the criminal law of the Russian Federation (issues of the General part): PhD thesis in Law]. Kazan, 2006. 32 p.
3. Vitruk N. V. *Konstitutsionnoe pravosudie v Rossii (1991–2001): ocherki teorii i praktiki* [Constitutional Justice in Russia (1991–2001): Essays on Theory and Practice]. Moscow, Gorodets Publ., 2001. 508 p.
4. Ignatenko V. V., Petrov A. A. [The main mechanisms of regulatory influence in the legal system of

- decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in cases of regulation]. In: *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya* [Journal of Constitutional Justice], 2019, no. 1, pp. 21–27.
5. Kapitanova Yu. S. [Council of Europe standards and Russian domestic legislation in the field of protection of human rights]. In: *Gumanitarnye, sotsialno-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki* [Humanities, Socio-Economic and Social Sciences], 2015, no. 2, pp. 188–190.
 6. Kachalova O. V. [Publication of the testimony of an absent witness and the fairness of criminal proceedings: legal positions of the ECHR]. In: *Ugolovnaya yustitsiya* [Criminal Justice], 2016, no. 1, pp. 132–134.
 7. Korobeev A. I., Chuchayev A. I. [Criminal regulations and their compliance with the Constitution of the Russian Federation (by the example of one court case)]. In: *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya* [Journal of Constitutional Justice], 2019, no. 1, pp. 33–38.
 8. Kurbanov R. A. [Legal positions of the ECHR and Russian legislation]. In: *Ekonomika. Pravo. Obshchestvo* [Economy. Law. Society], 2018, no. 1, pp. 10–16.
 9. Levchenko I. V. [ECHR activity and constitutional priorities of the position of the individual in the Russian Federation]. In: Keshikova N. V., ed. *Problemy organizatsii organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya: istoriya, teoriya, praktika i perspektivy* [Problems of the organization of public authorities and local self-government: history, theory, practice and prospects]. Irkutsk, 2015. pp. 126–133.
 10. Lyakhs M. *Mnogostoronnie dogovory* [Multilateral Treaties]. Moscow, Inostrannaya literatura Publ., 1960. 320 p.
 11. Nebratenko O. O. [Peculiarities of Citizens]. In: *Yurist-Pravoved* [Lawyer-Jurist], 2015, no. 2, pp. 107–111.
 12. Saliya M. R. [The concept of «international standard» in the theory of international law]. In: *Aktualnye problemy rossiiskogo prava* [Current Issues of Russian Law.], 2018, no. 9, pp. 187–192.
 13. Stepin A. B. [The place and role of international standards in the modern system of Russian legislation]. In: *Sovremennoe pravo* [Modern Law], 2016, no. 9, pp. 59–63.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Надысева Эльвира Ханифовна – кандидат юридических наук, доцент, и. о. декана юридического факультета Московского государственного областного университета;
e-mail: ekh.nadyseva@mgou.ru

Лунёв Андрей Львович – соискатель Академии управления МВД России, майор внутренней службы, начальник инспекции по личному составу УМВД России по Тульской области;
e-mail: lunevandrey@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Elvira H. Nadyseva – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Acting Dean, Department of Law, Moscow Region State University;
e-mail: ekh.nadyseva@mgou.ru

Andrey L. Lunev – External Postgraduate Student, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Major of Internal Service, Head of the Personnel Inspectorate, Ministry of Internal Affairs of Russia in the Tula region;
e-mail: lunevandrey@yandex.ru;

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Надысева Э. Х., Лунёв А. Л. Международные и национальные стандарты обеспечения личных прав и свобод граждан // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 74–82.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-74-82

FOR CITATION

Nadiseva E. H., Lunev A. L. . International and National Standards for Ensuring Human Rights and Civil Freedoms. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 3, pp. 74–82.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-74-82

УДК 342.25

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-83-92

СТРУКТУРНАЯ И ФИНАНСОВАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕФОРМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ЕВРОПЕЙСКИЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Штукин В. В.*Центр исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета**141014, Московская область, г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская Федерация*

Аннотация.

Цель. Анализ тенденций реформирования систем местного самоуправления, происходящих в разных странах мира, и их последствий для муниципальной системы.

Процедура и методы. Проведён анализ реформ муниципальных систем, проходивших в странах Евросоюза, Норвегии, регионах Великобритании и некоторых субъектах Российской Федерации. Использованы эмпирические методы сравнения, анализа, интерпретации.

Результаты. Выявлены мировые тенденции реформирования систем местного самоуправления.

Теоретическая и/или практическая значимость. Обобщён опыт реформ местного самоуправления ряда европейских стран и субъектов Российской Федерации. Структурной и финансовой эффективностью особо выделяется реформа Московской области 2014–2019 гг.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная реформа, североευропейская модель, южноевропейская модель, муниципальные финансы

STRUCTURAL AND FINANCIAL EFFECTIVENESS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORMS: EUROPEAN AND RUSSIAN EXPERIENCE

V. Shtukin*Center for Research on Problems of Territorial Administration and Self-Government, Moscow Region State University**24, Vera Voloshina ul., Mytishchi, 141014, Moscow Region, Russian Federation*

Abstract

Aim. Analysis of trends in the reform of local self-government systems occurring in different countries of the world and their impact on the municipal system.

Methodology. The study was conducted of reforms of municipal systems carried out in the countries of the European Union, Norway, the regions of Great Britain and some constituent entities of the Russian Federation. Empirical methods of comparison, analysis, interpretation were used.

Results. Global trends in reform of local self-government systems were revealed.

Research implications. The experience of reforms of local self-government in a number of European countries and constituent entities of the Russian Federation is summarized. The reform of the Moscow Region 2014–2019 stands out for structural and financial efficiency.

Keywords: local self-government, municipal reform, North European model, South European model, municipal finance

Введение

В европейских странах существует 2 модели территориальных реформ местного самоуправления (МСУ) – так называемая североευропейская (или скандинавская) и южноевропейская. Данная классификация, приводимая Э. Марквартом и Й. Франчке [4] со ссылкой на немецких авторов (Kuhlmann S., Wollmann H.), опирается на то различие, что при североευропейской модели государство оставляет за собой относительно небольшую часть публичных функций и услуг, большую же часть таких услуг предоставляют сильные и довольно автономные муниципалитеты. В южноевропейской модели, напротив, роль государственного управления значительно выше.

Европейский опыт реформирования местного самоуправления

В течение последнего полувека характерным для Европы является укрупнение муниципальных образований. Процессы объединения муниципалитетов и административно-территориальной реформы в целом были связаны с децентрализацией управления и передачей на местный уровень всё больших полномочий. Опыт укрупнения был как позитивным, так и негативным. Попытки «командного слияния» муниципалитетов порой заканчивались неудачей. А объединения муниципалитетов на добровольной основе всегда были успешными. Даже если новые границы надмуниципальных образований проводились «сверху», то учитывались и опыт межмуниципального сотрудничества, и всесторонний учёт хозяйственных, исторических и культурных связей муниципалитетов. Например, принцип добровольности при слиянии муниципалитетов использовался в Финляндии и Исландии, а в Швеции, Дании и Норвегии объединение происходило под нажимом центральной власти [6].

В Швеции осознание потребности в объединении муниципалитетов было связано с осуществлением социальной политики.

Обретение новых обязанностей заставляло пересматривать всю организационную механику органов местного самоуправления. Если в начале 50-х гг. в Швеции насчитывалось 2 500 коммун, то с 1974 г. страна была разделена на 300 коммун, к 1995 г. число муниципалитетов сократилось до 288. При этом «обязанности центральных и местных властей не раз перераспределялись. Последние десятилетия стали эпохой децентрализации; в связи с этим шведское правительство передало на места широкий круг полномочий. Вместе с тем, поручая муниципалитетам, к примеру, заниматься вопросами образования, государство по-прежнему сохраняет за собой контрольные рычаги» [5]. Принцип финансирования муниципалитетов в Швеции гласит, что центральное правительство будет предоставлять адекватные финансовые ресурсы, если от муниципалитетов потребуются решение дополнительных задач. На практике шведские местные власти играют очень важную роль в системе социального обеспечения и имеют высокий статус в глазах населения [3].

В Норвегии непосредственным стимулом к объединению муниципальных образований стала передача средних школ под опеку муниципалитетов. В настоящее же время изменение размеров муниципальных образований проводится в целях оптимизации исполнения полномочий местного самоуправления, повышения качества управления и экономической устойчивости коммун, которых сегодня насчитывается 428. Исследователи склонны видеть главную цель правительства в укрупнении муниципалитетов и расширении их полномочий – получении большей автономии и принятии на себя дополнительных обязанностей [8; 10].

В Дании причину объединений О. Оффердал [6] видит в необходимости расширения границ городских муниципалитетов, чтобы городские поселения не разбивались на несколько административных районов. В то же время О. В. Соломатина [9] отмечает, что в результате муниципальной реформы 1970 г. (тогда были объеди-

нены большинство небольших коммун и графств, сформированы 14 округов (амтов) и 273 коммуны) органам местного самоуправления был передан большой объём полномочий, в т. ч. и сбор налогов, а проводимая в 2007 г. реформа привела к новому укрупнению муниципалитетов и перераспределению полномочий между ними и регионами, в частности, органы местного самоуправления стали ответственными за экологический контроль, социальную психиатрию, размещение бездомных детей, образование для взрослых и т. д. [9, с. 25–26]. Проведённое укрупнение с сокращением числа муниципальных образований до 98 привело к укреплению налоговой базы подоходного налога, составляющего около 90% доходной части бюджета коммун и около 70% – доходов округов. Как отмечают Лука Брузати и И. Докальская [1], если до консолидации 3/4 датских муниципальных образований насчитывали менее 20 тыс. жителей, то сейчас муниципалитетов такого размера меньше 1/10 от общего числа. Ожидаемым результатом такого вмешательства было снижение общей налоговой нагрузки: в то время как муниципальные образования финансируются в основном за счёт местных налогов, новые регионы теряют свои полномочия в области налогообложения и существуют за счёт государства. Для Дании также характерно то, что значительная часть расходов местных сообществ (социальное обеспечение и здравоохранение) обеспечивается государственными трансфертами, и действует сложная многоуровневая система финансового выравнивания. К примеру, муниципалитет каждого из 12 районов Копенгагена получает ежегодный бюджет порядка 3 млн датских крон, которых хватает не только на финансирование текущих расходов, но и на выделение небольших грантов местным жителям, чтобы те могли воплотить свои идеи по изменению жизни в районе¹.

¹ Давыдова А. Иностраный опыт: Как работают муниципалитеты в Копенгагене // The Village: [сайт]. URL: <https://www.the-village.ru/village/city/infrastructure/126305-inostrannyi-opyt>

Характерной особенностью местного самоуправления в Финляндии является сильная степень децентрализации и широкие полномочия органов местного самоуправления, среди которых как сбор налогов на доходы населения, так и обязанность гарантировать широкий спектр услуг, включающих образование и здравоохранение. Это обусловлено очень низкой плотностью населения – в среднем 15 чел./км². С целью гарантии качества и устойчивого развития социальных и медицинских услуг правительством Финляндии в сотрудничестве с Ассоциацией финских местных и региональных властей в 2005 г. был запущен проект PARAS, в результате которого к концу 2013 г. число муниципальных образований снизилось с 432 до 320, а среднее число жителей в расчёте на 1 муниципальное образование увеличилось приблизительно с 12 300 до 16 500 [1].

Эффективное выполнение публичной властью своих задач является одной из главных целей укрупнения муниципальных образований и в Нидерландах. В отсутствие крупных муниципальных реформ там тем не менее наблюдается устойчивая тенденция к снижению числа муниципальных образований: 646 – в 1993 г., 489 – в 2003 г., 406 – в 2013 г. Называя в качестве основных целей слияний муниципалитетов обеспечение растущих муниципальных образований новой территорией и гарантию эффективного выполнения публичной властью своих задач, исследователи отмечают, что последний критерий явно превалирует в связи с сокращением трансфертов муниципальным образованиям со стороны центрального правительства, а также распределением полномочий в социальной сфере и вопросах здравоохранения [1].

Повышение качества управления органов местного самоуправления (понимаемого как большая способность оказания услуг, способность стратегического управления и т. д.) было также заявлено в качестве одной из целей реформы мест-

[kak-rabotayut-munitsipaliteti-kopengagena](https://www.the-village.ru/village/city/infrastructure/126305-inostrannyi-opyt) (дата обращения: 17.09.2020).

ного самоуправления в Эстонии. Согласно материалу «Реформы и местные самоуправления в Эстонии»¹, подготовленному Министерством финансов, предпосылками реформ стали прежде всего демографические проблемы (старение и стремительное сокращение численности населения во всех единицах местного самоуправления, при том что существовавшие муниципалитеты были слишком малы и уровень обслуживания в них разный и неустойчивый). Там же отмечается, что качество и эффективность организации услуг местного самоуправления напрямую связаны с численностью целевой группы услуги. Таким образом, существующая структура местных самоуправлений была признана не соответствующей изменениям и по сути остающейся той же, что сформировалась после волостной реформы 1938 г. и была восстановлена в начале 1990-х гг.

К 1 января 2018 г. реформа была завершена. Из 213 муниципалитетов было создано 79, при этом 86% самоуправлений объединились добровольно. Среднее количество жителей местного самоуправления увеличилось с 6 349 до 17 118. Для новых местных самоуправлений было запланировано увеличение финансирования: рост доходной базы от подоходного налога с 22,7 млн евро в 2018 г. до 34 млн евро в 2021 г. и увеличение фонда уравнивания, по сравнению с 2017 г., на 11,8 млн евро в 2018 г. и до 26,8 млн евро – в 2021 г.

С учётом вышеизложенного можно согласиться с характеристикой северо-европейской модели реформ местного самоуправления, данной Э. Марквартом и Й. Францке [4], согласно которой государство оказывает давление на муниципалитеты с т. зр. их управленческой деятельности (в т. ч. нередко принимая меры по укрупнению общин).

Несколько особняком стоит ситуация в Латвии. Закреплённая законом «О

самоуправлениях»² система местного самоуправления была двухуровневой: помимо волостных, краевых и городских самоуправлений существовал унаследованный от Латвийской ССР районный уровень самоуправления – 26 районов. Всего же в стране насчитывалось 548 самоуправляющихся единиц. В 1998 г. была начата административно-территориальная реформа, целью которой являлось создание способных к нормальному экономическому развитию административных территорий с самодостаточной финансовой базой, что должно было привести к предоставлению более качественных социальных услуг жителям [7].

К 1 июля 2009 г. (окончание реформы) было создано 109 краёв (novads; в 2011 г. ещё 1) и выделено 9 городов республиканского значения. Но вскоре выяснилось, что многие из 110 краёв экономически не состоятельны. Из 119 самоуправлений дотации от фонда выравнивания получали 104. 57 самоуправлений были способны обеспечить рабочими местами чуть более 40% своего трудоспособного населения. Только 38 самоуправлений смогли создать хотя бы 2 параллельных класса в средней школе³. В связи с этим правительством Латвии был подготовлен законопроект, продолжающий укрупнение самоуправлений с сокращением их количества до 39, а депутатских мест в них с 1 614 до 686. В январе 2020 г. данный законопроект был принят в первом чтении (по планам разработчиков принятие закона в третьем чтении должно было состояться до мая 2020 г.⁴). Предполагается, что сокращение количества самоуправлений, депутатов, бюрократического аппарата приведёт к

¹ Тыэметс В. Реформы и местные самоуправления в Эстонии [Электронный ресурс]. URL: <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/11-Dec-Vxino-Toemets.pdf> (дата обращения: 17.09.2020).

² О самоуправлениях // Pravo.lv : [сайт]. URL: http://www.pravo.lv/likumi/20_zos.html (дата обращения: 17.09.2020).

³ Эльдаров Э. Печальные цифры: большинство самоуправлений Латвии нежизнеспособны // BB.lv : [сайт]. URL: <https://bb.lv/statja/nasha-latvija/2019/03/13/regiony-spasut-sliyanem> (дата обращения: 17.09.2020).

⁴ Сейм Латвии начал процесс одобрения региональной реформы // Regnum : [сайт]. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2846115.html> (дата обращения: 17.09.2020).

более эффективному распределению финансирования как государственного, так и европейского¹.

В Греции на начало 90-х гг. XX в. было 5 823 муниципальных образования (441 муниципалитет и 5 382 сообществ). В 1998 г. благодаря реформе Каподистриас (закон № 2539²), названной в честь государственного деятеля XIX в. Иоанна Каподистрии, произошло сокращение количества муниципалитетов до 1 033 (900 муниципалитетов и 133 сообщества). В 2010 г. административная система была вновь изменена реформой «Программа «Калликратис»» (закон 3852³). С 1 января 2011 г. в Греции действуют 325 муниципалитетов (димов), которые подразделяются на муниципальные отделы и общины. Общины имеют свои собственные советы, но их роль чисто консультативная.

Финансовый аспект у названных реформ различается. В первом случае слияние муниципальных образований поощрялось не только увеличением политического представительства муниципалитета при выборах общинных советов, но и выделением им дополнительного финансирования. А Программа «Калликратис» являлась частью соглашений, подписанных Грецией с международными кредиторами, с целью сокращения государственных расходов [1, с. 38].

Следует отметить, что наряду с мерами общегосударственного реформи-

рования системы муниципальных образований в ряде государств такая реформа проводилась не только в общегосударственном масштабе, а и в отдельных регионах, требующих реформирования. Так, в Соединённом Королевстве структура из 36 городских муниципальных районов и 296 сельских районов Англии практически не изменилась с 1974 г., в Уэльсе количество (22) и структура муниципальных образований также неизменны. В то же время Шотландия за 20 лет пережила две реформы местного самоуправления.

В первой половине 70-х гг. в Шотландии функционировало более 200 муниципальных образований. В 1975 г. в ходе попытки вывести регион из глубокой экономической депрессии посредством реформы управления и самоуправления их число было сокращено до 56. Однако новое устройство системы местного самоуправления не решило экономических проблем, показало себя недостаточно эффективным и полностью не отвечало ни интересам центральной власти, ни интересам местного населения. Двухуровневая система органов местного самоуправления порождала трудности в осуществлении контроля за проведением выборов, требовала дополнительных расходов на содержание. С учётом данного опыта была подготовлена новая реформа, в результате которой система должна была не только базироваться на демократических принципах, быть устойчивой, рентабельной и эффективной, но и не должна была включать в себя любой из существовавших ранее звеньев местного самоуправления [2, с. 135–136]. Согласно принятому в 1994 г. британским парламентом и вступившему в действие с 1 апреля 1996 г. Акту о местном самоуправлении в Шотландии⁴ была создана одноуровневая система органов местного самоуправления, и территория Шотландии была поделена на 32 округа. Новые органы местного самоуправления в основном сохранили полномочия ранее существовавших советов, однако также им

¹ Нагиба А. Мэр Даугавпилса: несколько самоуправлений Латвии обжалуют краевую реформу в суде // Baltnews : [сайт]. URL: https://lv.baltnews.com/Saeima_elections/20191101/1023471501/Mer-Daugavpilsa-neskolko-samoupravleniy-Latvii-obzhaluyut-kraevuyu-reformu-v-sude.html (дата обращения: 17.09.2020).

² Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας 4 Δεκεμβρίου 1997 [Электронный ресурс]. URL: http://www.et.gr/idos-nph/search/pdfViewerForm.html?args=5C7QrtC22wEWFzYWFtEvQndtvSoClrL8GlsHHQzqxLL5MXD0LzQTLWPU9yLzB8V68knBzLCmTXKaO6fpVZ6Lx3UnKl3nP8NxdnJ5r9cmWyJWelDvWS_18kAEhATUkJb0x1LldQ1-63nV9K--td6SluRIKAQx01wTrp8ihoWCRB1NkEp0PLqHWHUJzznvTgKty (дата обращения: 17.09.2020).

³ Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας 7 Ιουνίου 2010 [Электронный ресурс]. URL: https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos_kallikrati_9_6_2010.pdf (дата обращения: 17.09.2020).

⁴ Great Britain. Laws and Statutes. Local Government etc. (Scotland) Act 1994. P. III. P. 1907–2107.

были предоставлены специальные полномочия в сфере экономического развития их округов: выдача кредитов и субсидий предприятиям, содействие занятости населения и создание новых рабочих мест и т. д. В то же время принятым в 1992 г. Актом о финансировании местного самоуправления¹ была установлена централизованная система финансирования, в соответствии с которой бюджетирование местного самоуправления происходит из двух источников: специального налога, учреждённого этим же актом, и различных трансфертов Казначейства и Министерства по делам Шотландии.

Ещё одна часть Великобритании – Северная Ирландия – в 2015 г. завершила масштабную программу объединения 26 муниципальных образований, созданных в 1973 г., в 11 новых округов. Укрупнённым муниципальным образованиям были переданы такие важные функции, как: планирование и восстановление городской территории, развитие местной экономики (включая туризм), строительство и техническое обслуживание дорог, организация парковочного пространства, строительство жилья и спортивных сооружений местного значения с последующим выделением персонала и дополнительных финансовых ресурсов [1, с. 40–41].

Реформирование местного самоуправления в Германии также происходит неравномерно. Если западные земли Федеративной Республики Германии ещё в 60–70-х гг. для повышения эффективности управления провели слияние муниципальных образований или их объединение в ассоциации, то в бывшей ГДР после воссоединения в 1990 г. были созданы 5 Земель и упразднены области, но 7 564 муниципалитета были оставлены без изменения. Общее количество муниципальных образований на территории ФРГ и ГДР на момент объединения составляло 16 193. К январю 2017 г. их число сократилось до 11 054. При этом из 5 139 муниципалитетов, утративших свою самостоятельность за этот пе-

риод, 97% приходится на восточные Земли (бывшую ГДР) [4, с. 45]. Саксония стала первой из восточных Земель, вставшей на путь совершенствования территориального деления, с начала 1999 г. количество муниципальных образований было сокращено с 1 600 до 547. Из 1 793 муниципальных образований Бранденбурга осталось 418, из 840 Саксонии-Анхальта – 219. Слияние муниципалитетов проходило в 2 этапа: вначале – на добровольной основе, а по истечении некоторого времени – в соответствии с требованиями законодательства. Цель таких объединений – управление с большей эффективностью и результативностью в предоставлении услуг с учётом территориальных особенностей, которые по-прежнему сопряжены со сложной социально-экономической ситуацией [1]. Как можно видеть, помимо повышения эффективности, появляется вторая из популярных мотиваций – решение материальных проблем местного самоуправления, которые здесь выражены более явно, чем в Норвегии или Нидерландах, а также отчасти решение проблемы повышения экономической устойчивости муниципальных образований.

Российский опыт реформирования

Интересно сопоставить результаты реформ европейских стран с ситуацией, складывающейся в местном самоуправлении в Российской Федерации. Территории муниципальных образований формируются с учётом исторических и иных местных традиций и закрепляются законом субъекта РФ, а структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления и закрепляется уставом муниципального образования. Согласно данному порядку реформирование системы местного самоуправления в поисках оптимальной формы может проводиться в рамках отдельно взятого субъекта РФ (сходство с проведением реформ в автоно-

¹ Great Britain. Laws and Statutes. Local Government Finance Act 1992. P. II. P. 1315–1491.

миях Великобритании или отдельных федеральных землях Германии).

Так, к примеру, был поставлен вопрос о реформировании муниципальных образований Пермского края. До начала преобразований двухуровневая система местного самоуправления в крае приводила к дублированию полномочий администраций поселения и района, ощущался дефицит квалифицированных управленческих кадров и финансирования. Как отметил заместитель председателя правительства министр территориального развития Пермского края А. В. Борисов, муниципальные образования «имели разный налоговый потенциал; где-то могли заниматься развитием, а где-то на зарплату не хватало»¹.

Первые изменения произошли в 2006 г., а в 2019 г. были приняты законы о преобразовании 22 территорий Пермского края – в границах бывших районов создано 12 городских и 12 муниципальных округов. В результате был достигнут ряд эффектов:

- консолидация финансовых и кадровых ресурсов;
- сокращение расходов на аппарат управления;
- повышение ответственности глав муниципальных образований и депутатов;
- повышение эффективности использования бюджетных средств.

В результате преобразования годовая экономия составила «в Соликамском городском округе 41,3 млн руб., в Чайковском – 36,1 млн, Краснокамском – 16,8, Горнозаводском – 10,8, Оханском – 6,5 ... А с учётом поддержки краевого бюджета, которая оказывается муниципалитетам, денег у местной власти для решения вопросов населения стало больше... Тот же Соликамский городской округ за три года получит 248 млн руб., а Краснокамский – более 100 млн»².

¹ Бахарев К. Эффект объединения. В Перми оценили процесс укрупнения муниципалитетов // Российская газета: [сайт]. URL: <https://rg.ru/2019/11/29/reg-pfo/v-permi-ocenili-polozhitelnyj-effekt-ot-ukрупneniia-municipalitetov.html> (дата обращения: 17.09.2020).

² Там же.

Кроме финансового заметен и организационный эффект – переход полномочий к администрации городского / муниципального округа обеспечивает единый подход к решению всех вопросов, отмечается рост эффективности процессов в различных сферах: от социальной до инфраструктурной.

В Тверской области практика образования городских и муниципальных округов реализуется с 2015 г. В настоящее время созданы 5 городских и 7 муниципальных округов, в процессе рассмотрения вопросы о преобразовании в муниципальные округа Оленинского и Лесного муниципальных районов. Законодательное Собрание Тверской области рассчитывает на:

- оптимизацию территориальной организации органов местного самоуправления;
- совершенствование и повышение эффективности управления;
- сокращение административно-управленческого аппарата и затрат на его содержание;
- оптимизацию расходов и создание новой надёжной доходной базы бюджета;
- повышение инвестиционного потенциала;
- развитие хозяйственной, коммунальной и социальной инфраструктуры³.

Опыт преобразования поселений, проводившихся в Тверской области, показывает, что оптимизация численности органов местного самоуправления приводит к сокращению до 30% расходов на их содержание. Финансовые ресурсы, высвобождаемые при преобразовании (по предварительным расчётам – 3–5 млн руб. в год⁴), смогут быть направлены на решение

³ В Тверской области предполагается создание еще двух муниципальных округов // Сайт Законодательного Собрания Тверской области. URL: <http://www.zsto.ru/index.php/press-tsentr/novosti-zakonodatel'nogo-sobraniya/10765-v-tverskoj-oblasti-poyavitsya-eshche-dva-munitsipalnykh-okrugov> (дата обращения: 17.09.2020).

⁴ Клиновский А. В Тверской области появилось пять новых муниципальных округов // Тверьлайф.ru. URL: <https://tverlife.ru/regional/v-tverskoj-oblasti-pojavilos-pjat-novyh-municipalnyh-okrugov/> (дата обращения: 17.09.2020).

социально значимых вопросов местного значения.

Наиболее яркими могут считаться результаты прошедшей в 2014–2019 гг. реформы системы местного самоуправления в Московской области. Если в 2014 г. в Московской области действовало 360 муниципальных образований (36 муниципальных районов, 36 городских округов, 111 городских и 177 сельских поселений), то на момент окончания реформы в 2019 г. была сформирована одноуровневая система местного самоуправления из 64 городских округов. В этом отношении реформа следовала общеевропейской тенденции. Председатель правления Фонда развития гражданского общества Константин Костин так охарактеризовал цели: «Начиная реформу, руководство области ставило перед собой две задачи: повысить качество муниципального управления и более рационально расходовать бюджетные деньги. То есть так оптимизировать структуру управления, чтобы было меньше чиновников и больше денег на решение социальных задач»¹.

Эффективность деятельности вновь образуемых городских округов значительно повысилась, в т. ч. за счёт активно используемых областными властями механизмов перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти региона и наделения органов местного самоуправления перераспределёнными полномочиями уже как государственными полномочиями субъекта Российской Федерации. В результате уже в 2018 г. было утверждено 92% генеральных планов и 97% правил землепользования и застройки, создана и запущена система предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде через региональный портал, резко активизировалась работа

по разработке и утверждению схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, создана система «двух ключей» при предоставлении земельных участков, был наведён порядок в сфере розничной торговли и организован надлежащий контроль за соблюдением установленных правил².

Наблюдается также значительный экономический эффект: например, Мытищи в первый же год получили экономию в 296 млн руб., Егорьевск – 79 млн, Кашира – 40. Положительные результаты объединения в 2019 г. озвучил губернатор Подмосковья А. Ю. Воробьев, выступая с традиционным обращением к жителям: «Административная реформа по объединению муниципалитетов в городские округа позволит сэкономить на бюрократических расходах порядка 3,5 млрд рублей ежегодно»³.

Заключение

Из приведённых примеров видно, что на протяжении последнего полувека в Европе наблюдается тенденция к укрупнению муниципальных образований, причём данное направление реформирования имеет место как в благополучных североевропейских странах, в которых реформы осуществляются в целях повышения эффективности предоставления гражданам муниципальных услуг, так и в странах, где целью реформирования является снижение затрат на содержание органов МСУ и повышение экономической эффективности муниципальных образований.

¹ Рыбникова И. Районов нет. В Подмосковье завершилась муниципальная реформа // Российская газета [сайт]. URL: <https://rg.ru/2019/07/07/reg-cfo/v-podmoskove-zavershilas-municipalnaia-reforma.html> (дата обращения: 17.09.2020).

² Практические результаты перераспределения полномочий «снизу вверх» и наделения полномочиями «сверху вниз» (опыт Московской области) // Не барьер, а грань сопряжения. Научный доклад об актуальных проблемах и перспективах развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти. М.: МГОУ, 2019. С. 24–26.

³ Рыбникова И. Районов нет. В Подмосковье завершилась муниципальная реформа // Российская газета : [сайт]. URL: <https://rg.ru/2019/07/07/reg-cfo/v-podmoskove-zavershilas-municipalnaia-reforma.html> (дата обращения: 17.09.2020).

Реформы системы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, рассмотренные в аспекте сравнения с зарубежным опытом, также проходят в русле общеевропейских (да, пожалуй, и мировых – от КНР до ЮАР) тенденций по укрупнению муниципальных образований и приведению муниципальной системы к одноуровневой модели; цели во многом совпадают с теми, которые ставились в европейских государствах, осуществлявших реформирование местного самоуправления. Достигнутые результаты показывают экономическую и управленческую эффективность.

Наиболее убедительным представляется успех реформы местного самоуправления в Подмосковье: она имеет завершённый вид (чего на данном этапе нельзя сказать о большинстве других субъектов Российской Федерации), носила наиболее масштабный характер по численности охваченного ею населения (более 7,6 млн), дала весомый экономический эффект в абсолютных цифрах, а повышение эффективности деятельности позволило решить «клубок» наиболее запущенных проблем области, которые не решались десятилетиями.

Статья поступила в редакцию 26.06.2020.

ЛИТЕРАТУРА

1. Брузати Л. Д. К., Докальская И. Д. Опыт стран Европейского союза по слиянию муниципальных образований // Вестник государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 35–43.
2. Заморонова Н., Попова Т. Шотландия и Уэльс: путь к реформам местного самоуправления 1994 г. (Обзор) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. Реферативный журнал. 1998. № 1. С. 126–144.
3. Майстрович Е. В. К вопросу о местном самоуправлении в Швеции [Электронный ресурс] // Экономика, педагогика и право. 2017. № 3. URL: <http://ecoedulaw.ru/ru/2017/3/15> (дата обращения: 17.09.2020).
4. Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40–61.
5. Николаева Т. А. Социальные функции местного самоуправления в Швеции // Мудрый юрист [сайт]. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoc/42921-socialnye-funkcii-mestnogo-samoupravleniya-shvecii> (дата обращения: 17.09.2020).
6. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Полис. Политические исследования. 1999. № 2. С. 155–167.
7. Плиско М. Местное самоуправление – латвийский вариант // Вестник самоуправления. 2011. № 3. С. 1–5.
8. Современные вызовы развитию местного самоуправления в России и Норвегии / А. Н. Леонтьева, М. В. Виноградова, М. М. Шумилов, А. А. Кекконен // Управленческое консультирование. 2016. № 3. С. 129–143.
9. Соломатина О. В. Некоторые особенности правовой регламентации предоставления муниципальных услуг в странах Северной Европы // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 5. С. 20–31.
10. Kaldager T. Norway: steps on the path to reforms [Электронный ресурс] // Nordregio News Publication. 2015. September. Iss. 3. URL: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:860942/fulltext01.pdf> (дата обращения: 17.09.2020).

REFERENCES

1. Bruzati L. D. K., Dokalskaya I. D. [The experience of the European Union countries in the merger of municipalities]. In: *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya* [Bulletin of State and Municipal Administration], 2016, no. 3, pp. 35–43.
2. Zamorenova N., Popova T. [Scotland and Wales: The Road to Local Government Reform 1994 (Overview)]. In: *Sotsialnye i humanitarnye nauki. Otechestvennaya i zarubezhnaya literatura. Seriya. 4: Gosudarstvo i pravo. Referativnyi zhurnal* [Social Sciences and Humanities. Domestic and Foreign Literature. Series 4: State and Law. Abstract Journal], 1998, no. 1, pp. 126–144.
3. Maistrovich E. V. [On the issue of local self-government in Sweden]. In: *Ekonomika, pedagogika i pravo*

- [Economics, Pedagogy and Law], 2017, no. 3. Available at: <http://ecoedulaw.ru/ru/2017/3/15> (accessed: 17.09.2020).
4. Markvart E., Frantske I. [Territorial reform of local self-government in Germany and Russia at the present stage]. In: *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], 2017, no. 3, pp. 40–61.
 5. Nikolaeva T. A. [Social functions of local government in Sweden]. In: *Mudryi yurist* [Wise Lawyer]. Available at: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/42921-socialnye-funkcii-mestnogo-samoupravleniya-shvecii> (accessed: 17.09.2020).
 6. Offerdal O. [Local self-government in Scandinavia: achievements and prospects]. In: *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], 1999, no. 2, pp. 155–167.
 7. Plisko M. [Local government – Latvian version]. In: *Vestnik samoupravleniya* [Bulletin of Self-Government], 2011, no. 3, pp. 1–5.
 8. Leonteva A. N., Vinogradova M. V., Shumilov M. M., Kekkonen A. A. [Contemporary challenges to the development of local self-government in Russia and Norway]. In: *Upravlencheskoe konsultirovanie* [Management Consulting], 2016, no. 3, pp. 129–143.
 9. Solomatina O. V. [Some features of the legal regulation of the provision of municipal services in the Nordic countries]. In: *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk* [Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences], 2013, no. 5, pp. 20–31.
 10. Kaldager T. Norway: steps on the path to reforms. In: *Nordregio News Publication*, 2015, September, iss. 3. Available at: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:860942/fulltext01.pdf> (accessed: 17.09.2020).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Штукин Владислав Владимирович – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;
e-mail: vv.shtukin@mgou.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vladislav V. Shtukin – Cand. Sci. (Law), Senior Researcher, Center for Research of Problems of Territorial Administration and Self-Government, Moscow Region State University;
e-mail: uprzn@ya.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Штукин В. В. Структурная и финансовая эффективность реформ местного самоуправления: европейский и российский опыт // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 83–92.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-83-92

FOR CITATION

Shtukin V. V. Structural and Financial Effectiveness of Local Self-Government Reforms: European and Russian Experience. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 3, pp. 83–92.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-83-92

РАЗДЕЛ IV.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ; УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 34

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-93-104

КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ И ТЕНДЕНЦИИ ПРЕСТУПНОСТИ В ПЕРИОД И ПОСЛЕ ПАНДЕМИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ БОЛГАРИИ

Багреева Е. Г.¹, Мантарова А. И.²

¹Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49, Российская Федерация

²Институт философии и социологии Болгарской Академии наук
1000, г. София, ул. Московска, д. 13а, Республика Болгария

Аннотация.

Цель. Криминологический анализ преступности первых месяцев 2020 г., совпавших в европейских странах с распространением пандемии COVID-2019.

Процедура и методы. Использован метод компаративного анализа статистической информации официальных источников РФ и Болгарии за январь–апрель 2020 г.

Результаты. Выявлено существенное изменение структуры преступности в целом – снижение одних показателей и рост других. Отмечается значимое снижение в первый месяц ряда «уличных» видов преступлений и повышение, прежде всего, показателей киберпреступлений. Со второго месяца карантина существенным стал рост мошенничества с использованием IT-технологий, домашнего насилия и краж.

Теоретическая и/или практическая значимость. Выявлено влияние на преступность социальной среды, изменённой в результате возникновения чрезвычайных обстоятельств, обоснована необходимость изучения предела использования правоохранительных органов для обеспечения общественного порядка (в условиях пандемии или иных «рисковых» или чрезвычайных ситуациях), условий достижения баланса и сохранения доверия граждан в сдерживании роста преступности. Анализ статистики преступности и произошедших изменений в социально-экономической сфере России и Болгарии за январь–апрель 2020 г. позволяет сформулировать прогностические тенденции в изменении преступности в ближайшем будущем.

Ключевые слова: криминологический анализ, преступность, компаративный анализ преступности в России и Болгарии, пандемия

CRIMINOLOGICAL ANALYSIS AND CRIME TRENDS DURING AND AFTER THE PANDEMIC IN RUSSIAN FEDERATION AND REPUBLIC OF BULGARIA

E. Bagreeva¹, A. Mantarova²

¹Financial University under the Government of the Russian Federation
49, Leningradsky prospekt, Moscow, 125993, Russian Federation

²Institute of Philosophy and Sociology Bulgarian Academy of Sciences
13a, Moskovsk st., Sofia, 1000, Republic of Bulgaria

Abstract.

Aim. Criminological analysis of criminality of the first pandemic months of 2020 in European countries.

Methodology. The method of comparative analysis of statistic data of official sources of the Russian Federation and Bulgaria for January–April 2020 was used.

Results. A significant change in the structure of crime as a whole was revealed - a decrease in some indicators and an increase in others. The first month of the pandemic witnessed a significant decrease in a number of «street» types of crimes and, above all, an increase in the rates of cybercrime. Since the second month of quarantine, the number of crimes has grown significantly: IT frauds, domestic violence and theft.

Research implications. The study revealed the impact of the social environment changed as a result of emergency on crime, the need to study the limit of the use of law enforcement agencies to ensure public order (in pandemic or other «risky» or emergency situations), the conditions for achieving balance and maintaining the confidence of citizens in curbing the growth of crime. The analysis of crime statistics and changes in the socio-economic sphere of Russia and Bulgaria for January–April 2020 can be used in crime forecasting in the near future.

Keywords: criminological analysis, crime, comparative analysis of crime in Russia and Bulgaria, pandemic

Введение

COVID-19 как будто остановил время, давая людям планеты осмыслить цели своего существования, пути не только собственного, но и государственного и межгосударственного развития, вспомнить базовые, непреходящие духовно-нравственные ценности, услышать мольбы предков о сохранении жизни на Земле [1].

Криминологический анализ статистики преступлений первой половины 2020 г. ряда стран позволяет утверждать, что страх перед будущим, с одной стороны, и жёсткие меры по поддержанию предписанного соображениями борьбы с пандемией порядка, с другой, в первый месяц снизили желание преступных деяний. Однако целесообразно разобрать изменившуюся структуру преступности в этот период более подробно, поскольку мир ещё не переживал подобных потрясений.

Преступность и ограничительные меры во время пандемии

Был проведён компаративный криминологический анализ преступности в России и Болгарии, а также в других странах. В первый месяц пандемии, как следует из статистических данных, в РФ и Болгарии фиксировалось существенное (по сравнению с аналогичным периодом прошлого 2019 г.) снижение показателей по многим видам преступлений. Причинами такого

резкого «оздоровления» общества на фоне всеобщего заболевания, безусловно, могут рассматриваться ограничительные меры присутствия граждан на улице, введённые с начала пандемии, и страх за своё здоровье.

Стало понятно, что тотальный контроль улиц закрывает возможность асоциального «творчества» лиц, склонных к уличным дракам, разбоям, кражам и т. д. Официальная статистика (рис. 1) МВД России¹ ясно показывает данную тенденцию.

Ежемесячная статистика Министерства внутренних дел Болгарии предоставляет информацию только по ограниченному кругу преступлений, и полное сравнение с ситуацией в России сделать невозможно, но показанные преступления чётко указывают сходную тенденцию и в Болгарии (рис. 2).

Статистика зарегистрированных в Болгарии преступлений сразу же после введения особого режима в стране показывает значительное снижение их общего количества (рис. 3)¹.

¹ Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь - март 2020 года // МВД.рф : [сайт]. URL: <https://mvd.rf/reports/item/20016032/> (дата обращения: 20.07.2020).

Об основных показателях состояния преступности в России по итогам января-июля 2020 года // МВД Медиа : [сайт]. URL: <https://mvdmedia.ru/news/official/ob-osnovnykh-pokazatelyakh-sostoyaniya-prestupnosti-v-rossii-po-itogam-yanvarya-iyulya-2020-goda/> (дата обращения: 20.07.2020).

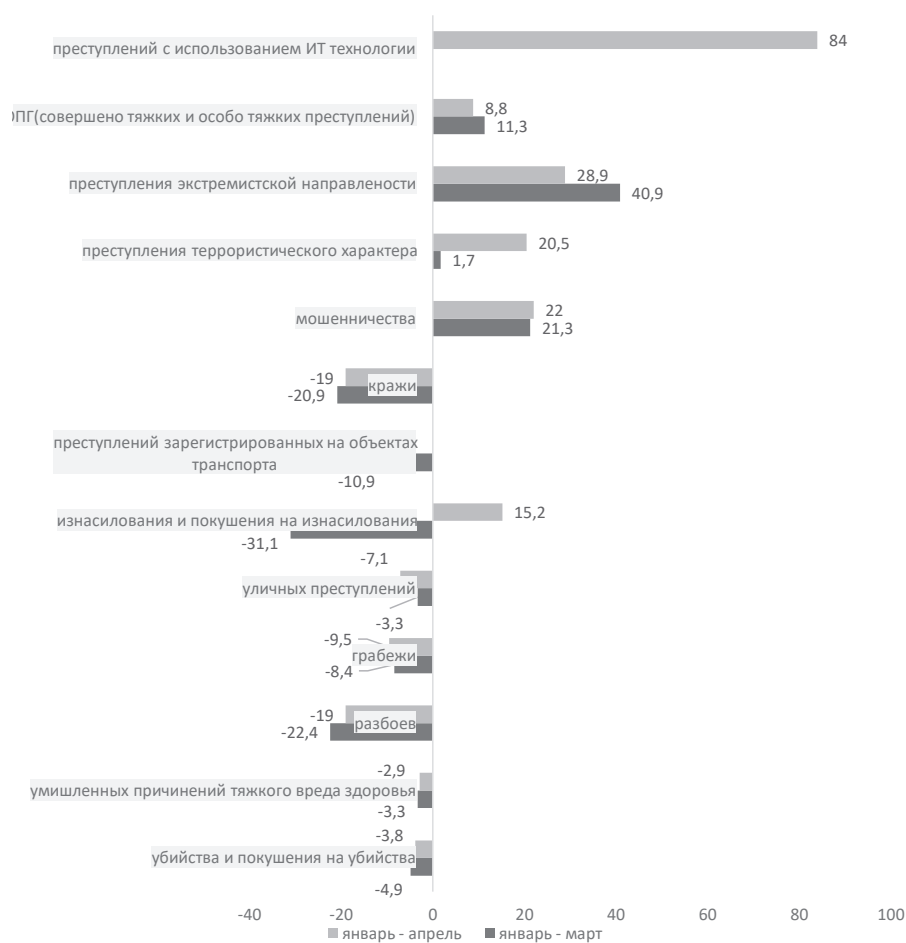


Рис. 1 / Fig. 1. Некоторые виды преступлений в России за январь–апрель 2020 г. и январь–март 2019 г. / Some types of crimes in Russia for January–April 2020 and January–March 2019

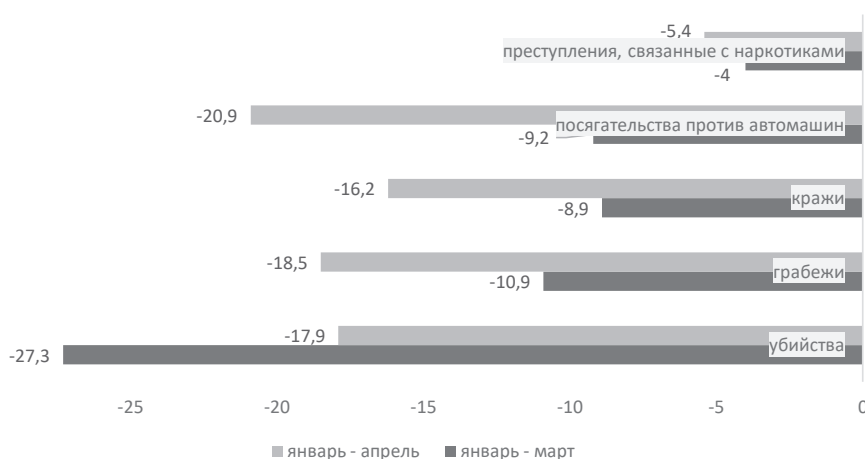


Рис. 2 / Fig. 2. Некоторые виды преступлений в Болгарии за январь–апрель 2020 г. и январь–март 2019 г. / Some types of crimes in Bulgaria for January–April 2020 and January–March 2019

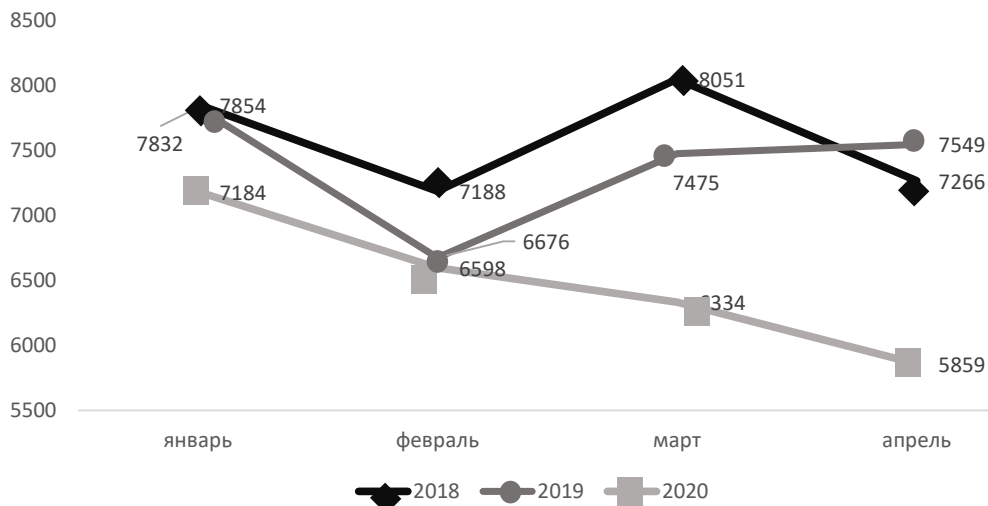


Рис. 3 / Fig. 3. Число зарегистрированных преступлений в Болгарии в январе–апреле 2018–2020 гг. / The number of recorded crimes in Bulgaria in January–April 2018–2020

Анализируя тенденцию преступности в Болгарии в первые месяцы последних 3-х лет, следует признать снижение показателей в феврале и рост в марте. Однако в этом году принятыми Правительством Болгарии меры по самоизоляции граждан заметно снизили цифры преступности в марте, когда начался особый режим, и в апреле. Это наиболее заметно в отношении грабежей и краж.

Если принять количество зарегистрированных преступлений в январе за 100%, то в 2018 г. за февраль, март и апрель они составляли 91,5%, 102,5% и 92,5% соответственно. В 2019 г.: 85,2%, 95,4% и 96,4%. В 2020 г.: 91,8%, 88,2% и 81,5%. (рис. 4).

Самое значительное снижение преступлений зафиксировано МВД Болгарии в категории грабежей (рис. 5).

В марте грабежей было зафиксировано только 87,5% от количества аналогичных преступлений в январе 2020 г., а в апреле этот показатель снизился до 51,9% по сравнению с январем. Аналогично снижение показателей и количества краж (рис. 6).

Если принять количество краж в январе за 100%, то в марте они составили 78,9%, а в апреле – 59,9%.

Введение особого режима, существенно затруднил коммуникацию и, как следствие, количество преступлений, связанных с наркотиками также значительно сократилось (рис. 7).

Вполне возможно, что в условиях контроля мобильности и закрытия границ этот вид преступности фактически снизился. Но, можно также предположить, что начали использоваться новые способы распространения наркотиков, которые ещё не известны полиции.

Особенностью криминогенной ситуации в Болгарии, нарушающей многолетнюю тенденцию, можно считать такой вид преступлений, как угон / порча транспортных средств. Если в предыдущие годы в марте происходило небольшое снижение по сравнению с февралем, а в апреле – повышение, то в этом году в марте их число превысило январские показатели. Однако в апреле, когда были установлены контрольно-пропускные пункты и угон/порча автомашин стали затруднительны, число этих преступлений резко сократилось (рис. 8).

¹ Месечни статистически данни [электронный ресурс] // Министерство на Вътрешните Работи [сайт]. URL: <https://www.mvr.bg/dap/статистически-данни/статистика/месечни-статистически-данни> (дата обращения: 26.07.2020).

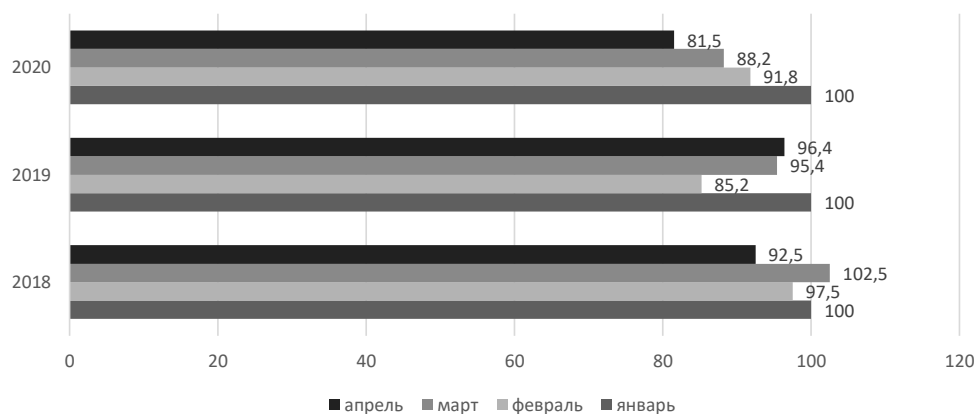


Рис. 4 / Fig. 4. Преступность в Болгарии в январе, феврале, марте и апреле 2018–2020 гг. (%) / Crime in Bulgaria in January, February, March and April 2018–2020 (%)

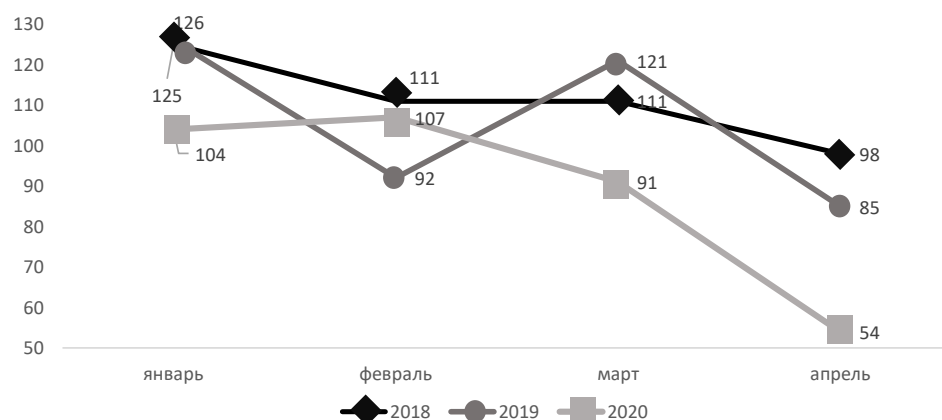


Рис. 5 / Fig. 5. Количество зарегистрированных грабежей в Болгарии в апреле 2018, 2019 и 2020 гг. / The number of registered robberies in Bulgaria in April 2018, 2019 and 2020

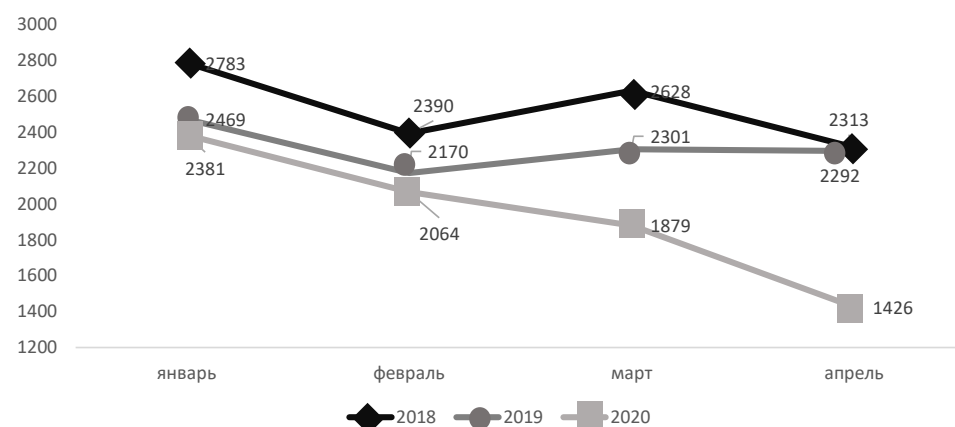


Рис. 6 / Fig. 6. Количество зарегистрированных краж в Болгарии в апреле 2018, 2019 и 2020 гг. / The number of registered thefts in Bulgaria in April 2018, 2019 and 2020

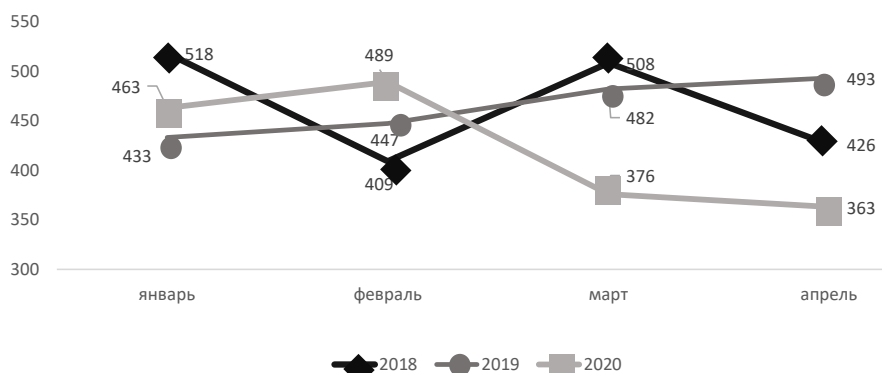


Рис. 7 / Fig. 7. Количество зарегистрированных преступлений, связанных с наркотиками, в апреле 2018, 2019 и 2020 гг. в Болгарии / The number of registered drug-related crimes in April 2018, 2019 and 2020 in Bulgaria

Что касается изменения структуры преступности в Болгарии, так же как и в России, по сравнению с предыдущими 2-мя

месяцами, она характеризуется в основном снижением доли краж, грабежей и преступлений, связанных с наркотиками (табл. 1).

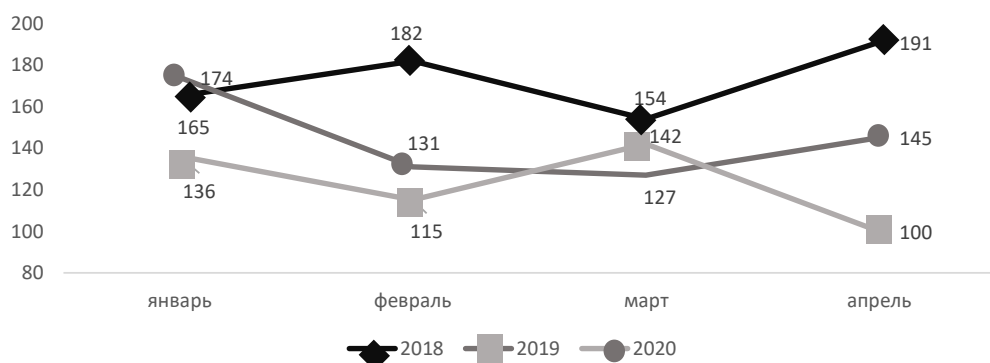


Рис. 8 / Fig. 8. Количество преступлений, связанных с угоном/порчей автомобилей в апреле 2018, 2019 и 2020 гг. в Болгарии / The number of crimes related to the theft/spoiling of cars in April 2018, 2019 and 2020 in Bulgaria

Аналогичную картину мы наблюдаем и в других странах Европы. Так, в Испании в первый месяц пандемии коронавируса преступность снизилась более чем на 70%. Согласно данным МВД, за 2 недели в стране было зафиксировано на 73,8% преступлений меньше, чем за аналогичный период (конец марта) прошлого года.

В Великобритании спустя 3 недели после введения ограничительных мер полиция объявила, что уровень уличной преступности упал на 20% – до самых низких значений за всю историю наблюдений.

Практически полностью исчезло явление, с которым ещё год назад никто не знал, что делать – «эпидемия ножевых преступлений». Подростки для нападений и самообороны начали вооружаться ножами, и в 2018–2019 гг. за счёт них преступность в стране выросла до уровня Второй мировой войны. Пока школы были закрыты, подростки не выходили из дома.

Таким образом, если оценивать криминальную ситуацию в сравнении с 2019 г., стоит признать, что пандемия в первый месяц «прогнала» с улиц тех, кто плохо

Таблица 1 / Table 1

**Структура преступности в апреле 2018, 2019 и 2020 гг. в Болгарии /
Crime structure in April 2018, 2019 and 2020 in Bulgaria**

	Убийства	Грабежи	Кражи	Против трансп. средств	Связанные с наркотиками	Другие
Январь	0,1	1,4	33,1	1,9	6,4	57
Февраль	0,1	1,6	31,3	1,7	7,4	57,8
Март	0,2	1,4	29,7	2,2	5,9	60,6
Апрель	0,9	0,9	24,3	1,7	6,2	66,7

принимает сложившиеся социокультурные и законодательно закреплённые нормы общежития.

Но лишь несколько недель спустя картина преступности в разных странах начала меняться. В России и Болгарии наблюдается значительное увеличение доли широкого спектра преступлений, представленных как «другие». В условиях карантина работа на удалённом доступе и ряд других видов деятельности (банковские операции и платежи с помощью электронных средств, интернет-торговля) создала благоприятные условия для киберпреступности и мошенничества. Во время чрезвычайного положения в Болгарии киберпреступность увеличилась примерно на треть по сравнению с предыдущими месяцами¹. Почти половина – это хакерские атаки на корпоративные сети с целью промышленного шпионажа и вымогательства. Остальное – преступления с целью кражи личных данных и денег.

По данным МВД РФ число мошенничеств возросло на 48,5%, причём действий с использованием электронных платежей – более чем в 2 раза, IT-преступлений – на 83,9%². Общее количество зарегистри-

рованных преступлений к концу марта 2020 г. превысило показатель марта прошлого года на 4,4%, прежде всего за счёт роста кибермошенничеств – более чем на 200%.

В январе–апреле 2020 г. зарегистрировано 776 преступлений террористического характера (+20,5%) и 263 преступления экстремистской направленности (+28,9%) (рис. 9)³.

Таким образом, анализируя данные МВД России, необходимо признать некоторое «оживление» лиц, склонных совершать асоциальные поступки и преступления. Экономические факторы [7] привели к росту имущественных преступлений (мошенничеству с использованием IT-технологий, кражам и т. д.), в основе которых потеря работы, а вместе с этим и средств к существованию.

Аналогичная картина и в Европе. Например, в Великобритании резко возросли все виды онлайн-мошенничества и шантажа. В Google 17 апреля заявили, что заблокировали спамеров, которые отправили около 18 млн. писем с просьбой пожертвовать деньги, в т. ч. в ВОЗ.

В Швейцарии преступники грабят жителей, называя себя представителями госучреждений и требуя доступа к имуществу, якобы чтобы провести дезинфекцию.

В России киберпреступники создали более 10 000 фейковых ресурсов, связанных с темой пандемии коронавируса. Так, на-

¹ Антонов П. Една трета повече са киберпрестъпленията у нас в извънредното положение // Правен Свят : [сайт]. URL: <https://legalworld.bg/edna-treta-povече-sa-kiберprestypleniata-u-nas-v-izvynredno-to-polozenie> (дата обращения: 20.07.2020).

² Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь–март 2020 года // МВД.рф : [сайт]. URL: <https://мвд.рф/reports/item/20016032/> (дата обращения: 20.07.2020).

Об основных показателях состояния преступности в России по итогам января–июля 2020 года // МВД Медиа : [сайт]. URL: <https://mvdmedia.ru/news/official/ob-osnovnykh-pokazatelyakh-sostoyaniya-prestupnosti-v-rossii-po-itogam-yanvarya-iyulya-2020-goda/> (дата обращения: 20.07.2020).

2020-goda/ (дата обращения: 20.07.2020).

³ Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь – апрель 2020 года // МВД.рф : [сайт]. URL: <https://мвд.рф/reports/item/20176492/> (дата обращения: 20.07.2020).

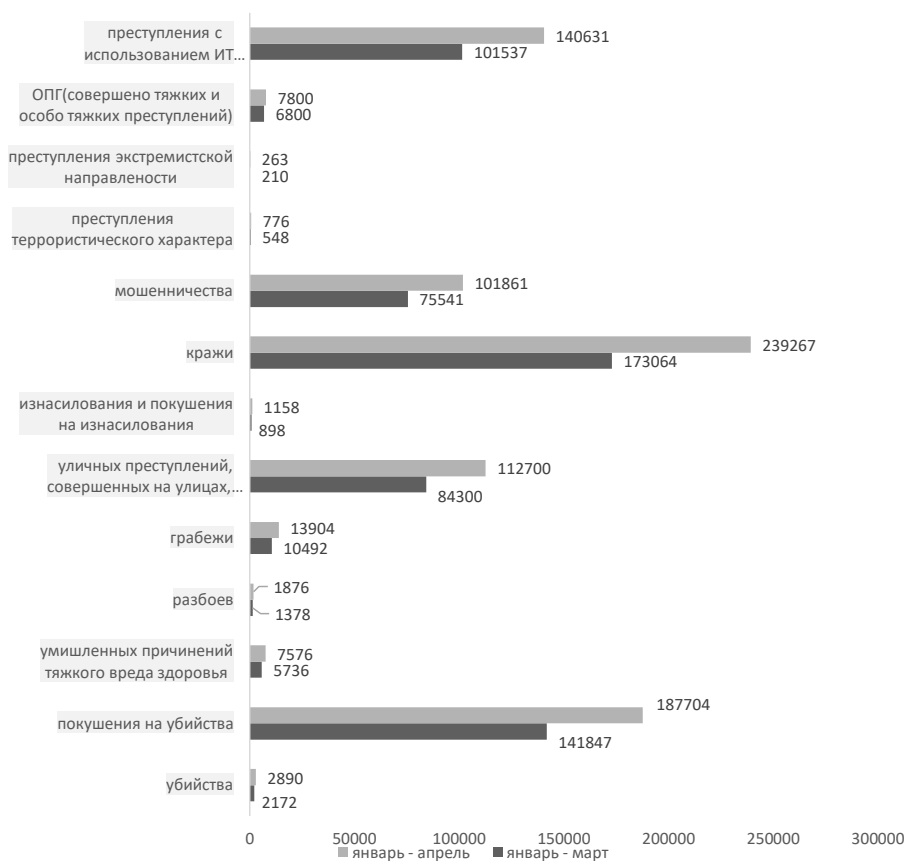


Рис. 9 / Fig. 9. Тенденции в структуре преступлений в России в январе–марте 2020 г. и январе–апреле 2019 г. / Trends in the structure of crimes in Russia in January–March 2020 and January–April 2019

пример, 24 марта со склада в Москве украли 120 тыс. медицинских масок. И это не единичное преступление такого рода.

В свою очередь, известная зависимость «фрустрация – агрессия» стала фактором насильственных преступлений [4; 6]. **Во всём мире отмечают рост домашнего насилия.** Российский омбудсмен Т. Москалькова сообщила, что к 10 апреля количество случаев бытового насилия в стране выросло в 2,5 раза.

В Болгарии, согласно официальным данным, принятых звонков и обращений по Национальной телефонной линии для детей в марте этого года было зафиксировано на 730 звонков больше, чем в феврале. Причём большая часть из них приходится на период после объявления чрезвычайного положения. Об аналогич-

ной тенденции заявили и представители Фонда Ассоциации Анимус: число звонков о случаях домашнего насилия только за март составило 80 (!) – это рекордное количество зарегистрированных обращений с момента открытия горячей линии¹.

В Великобритании 14 апреля полиция заявила, что количество звонков на горячую линию помощи жертвам домашнего насилия выросло на 120% по сравнению с февралем.

В Турции факты насилия в семье участились на 38,2%: если в марте 2019 г. таких случаев было 1 804, то в марте 2020 г. показатель увеличился до 2 493 инцидентов. Согласно статистике, каждый день по-

¹ Экспертите алармират за бум в случаите на домашно насилие // WebCafe : [сайт]. <https://webcafe.bg/bulgaria/ekspertite-alarmirat-za-bum-v-sluchaiite-na-domashno-nasilie.html> (дата обращения: 20.07.2020).

лиция Стамбула фиксирует в среднем 80 случаев домашнего насилия.

Заключение

Итак, анализируя ситуацию с пандемией и криминогенную картину в разных странах в этот период, отметим её этапность и пёстрый характер. Строгие ограничения самоизоляции, закрытие границ, предприятий, производств крайне негативно повлияло на экономику всех стран, что привело к распаду социально-экономических, социокультурных и социально-психологических связей не только внутри государств, но и во всём мире.

В США, где уровень заражения коронавирусом был одним из самых высоких, повсеместно растёт спрос на оружие (продажи увеличились на 222%). Люди опасаются нападений мародёров, а государство может не справиться с такой ситуацией. И действительно, силы правопорядка, похоже, также не уверены в своих возможностях и лишь отчасти готовы к возможному хаосу на улицах. Предвосхищая негативный итог, полиция Солт-Лейк-Сити пошла на беспрецедентный шаг: попросила уголовников через официальный Twitter-канал о временном перемирии на период коронавирусной угрозы¹.

Пандемия разрушила прежний уклад жизни на планете, «высветила» болевые точки разгула демократических устоев, например, в Швеции с её 4 795 смертями от коронавируса (по данным ВОЗ на 10.06.2020). Каждая страна выбрала свой путь борьбы с пандемией. Рассмотрим оперативный, но взвешенный подход к решению появившихся проблем ряда европейских государств (России, Норвегии, Болгарии и др.).

Первый месяц введения ограничений на передвижение снизил мобильность и оказал сдерживающее воздействие, затрудняя совершение большого ряда «улич-

ных» преступлений. Однако расширение использования интернет-магазинов и услуг, а также онлайн-платежей существенно увеличило количество мошенничеств, особенно киберпреступности. Растущее количество кибератак, киберпреступлений против организаций и частных лиц уже сейчас является значительным и, как ожидается, будет расти, поскольку всё большее число работодателей вводят систему удалённой работы и позволяют подключаться к компьютерным сетям своих организаций, расширяя поле объектов для нападения. Этому будет способствовать и высокий уровень использования услуг, покупок и электронных платежей, к которым люди уже привыкли во время эпидемии.

Пандемия глубоко затронула экономику большинства стран – многие люди потеряли работу, создав, с т. зр. криминологии, потенциально опасную уязвимую группу. Потерявшим работу правительства ряда стран гарантировали выплаты, но в целом это не может компенсировать потерю дохода и сохранение прежнего уровня жизни. По данным Болгарского Агентства по трудоустройству, за период с 13 марта по 14 апреля число безработных, зарегистрированных в органах по труду, увеличилось более чем на 61 000 человек. Всего за 1 день – 6 апреля – зарегистрировалось более 9 000 человек². К ним добавились сотни тысяч болгарских граждан, которые потеряли работу за границей и вернулись в страну с начала пандемии. Большинство из них – низкоквалифицированные работники сельского хозяйства и строительства в Италии, Испании и Англии. Только за период с 13 по 23 марта вернулось 109 467 болгарских граждан. Всего с 1 по 23 марта – более 200 000. В самые загруженные дни их количество достигало 23 000 в сутки.

Болгарский рынок труда не имеет возможности их трудоустроить, и в отсутствии государственных пособий они останутся без какой-либо материальной

¹ Полиция США просит преступников отложить дела из-за коронавируса [Электронный ресурс]. URL: <https://ren.tv/news/v-mire/673091-politsiia-ssha-prosit-prestupnikov-otlozhit-dela-iz-za-koronavirusa?> (дата обращения: 20.07.2020).

² Ганев П. Крива на безработицата в извънредното положение // И.П.И. : [сайт]. URL: <https://ime.bg/bg/articles/kriva-na-bezrabotkata-v-izvynrednoto-polozenie/> (дата обращения: 01.08.2020).

поддержки. Теория предполагает [7], а жизнь подтверждает, в т. ч. и опытом Болгарии 90-х гг. XX в. [5], что бедность и безработица являются сильным криминальным фактором, увеличивая грабежи, кражи, разбой и т. д.

Закрытие границ, ограничение мобильности, разрыв прежних связей заставляет «переформатироваться» даже организованную преступность, рассматривая возможности теневой экономики [9]: ей необходимо установить новую конфигурацию территорий и рынков на долгосрочной основе [3]. А изменения в распределении преступного бизнеса и территорий всегда сопровождается увеличением количества преступлений, в т. ч. тяжких. Таким образом, есть основания для прогноза роста тяжких преступлений в ближайшее время.

Действительно, вместе с людским потоком был остановлен привычный наркотрафик. Однако сегодня сверхприбыльный бизнес будет разрабатывать иные пути доставки потребителю. Так, в Великобритании, по данным Guardian, локдаун не снизил спрос на наркотики. Национальное агентство по борьбе с преступностью в 2020 г. фиксирует 50% рост преступлений, связанных с их оборотом. Банды, торгующие наркотиками, используют 11–15-летних подростков, чтобы перевозить товар из портов в крупные города, прежде всего в Лондон и Бирмингем.

С большой уверенностью можно утверждать, что после открытия границ экономический кризис в бедных странах побудит людей мигрировать, незаконно пересекая границы [2]. Растущее стремле-

ние к миграции столкнется с различными формами защиты национальных рынков труда и социальных систем – и это ещё одна из причин усиления роли правоохранительных органов.

Поток новой волны мигрантов устремится в наиболее благополучные страны, которые будут проявлять интерес к использованию дешевой рабочей силы. В этом преуспеют организованные преступные группы [8]. Прогнозируется, что уровень преступности среди незаконных мигрантов, может достичь гипертрофированных размеров¹.

«Вкусившие счастье» от быстрых доходов ИТ-преступники вряд ли смогут без помощи сотрудников полиции отказаться от преступных деяний. И в этом случае тенденция роста такого рода мошенничеств должна быть остановлена профессионализмом полицейских.

Безусловно, пандемия устроила экзамен всем, и, прежде всего, эффективности работы власти всех уровней, но также доверию граждан к власти. И уже очевидно, что роль полиции будет усиливаться.

Сегодняшняя ситуация дала шанс каждому осмыслить своё предназначение: и кто-то пополнил армию волонтеров, а другой воспользовался смещением жизненных ценностей и акцентов и выбрал преступную тропу дальнейшего движения. Пандемия не закончилась, а потому окончательные итоги подводить ещё рано.

Статья поступила в редакцию 16.06.2020.

ЛИТЕРАТУРА

1. Багреева Е. Г., Глазунов О. Н. Несовременные идеи философов права? София : Руски академически съюз в България, 2018. 168 с.
2. Багреева Е. Г., Минич Д. С. Институциональные тенденции влияния миграционных процессов // Евразийская адвокатура. 2018. № 6 (37). С. 107–112.
3. Васильева О. Н. Некоторые аспекты уголовной политики в сфере защиты оборота валютных ценностей // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 2. С. 150–153.
4. Мантарова А. И. Преступность и социальная трансформация. София, 2001. 149 с.
5. Мантарова А. И. Преходът и престъпността: динамика, перцепции, детерминанти // Политически

¹ Запертые на чужбине. В России растет преступность среди мигрантов, потерявших работу // Делягин.ру : [сайт]. URL: <https://delyagin.ru/articles/192-deljagina-tsitirujut/79016-zapertye-na-chuzhbine-v-rossii-rastet-prestupnost-sredi-migrantov-poterjavshikh-rabotu> (дата обращения: 20.07.2020).

горизонти. 2019. № 4. С. 194–217.

6. Наумова С. Социология на правото. Исторически традиции и перспективи на развитие. София: Юриспрес, 2017. 562 с.
7. Bagreeva E. G., Ragulin A. V., Shamsunov S. K. Crimes in the sphere of business activity: trends of impact on business in the Russian Federation // *Journal of Environmental Treatment Techniques*. 2019. Vol. 7. Iss. 3. P. 531–536.
8. Bagreeva E. G., Shamsunov S. K., Kolotushkin A. I. Lessons of Migration Processes: From the Culture to the Security // *International Journal of Applied Exercise Physiology (IJAEP)*. 2019. Vol. 8. № 2.1. P. 295–300.
9. Markina I. A., Sharkova A. V. Assessment methodology for resource-efficient development of organizations in the context of the green economy // *Journal of Applied Economic Sciences*. 2014. Vol. 9. № 4. P. 687–693.

REFERENCES

1. Bagreeva E. G., Glazunov O. N. *Nesovremennyye idei filosofov prava?* [Old-fashion ideas of the philosophers of law?]. Sofia, Russian Academic Union in Bulgaria Publ., 2018. 168 p.
2. Bagreeva E. G., Minich D. S. [Institutional trends in migration process impact]. In: *Evraziiskaya advokatura* [Eurasian Advocacy], 2018, no. 6 (37), pp. 107–112.
3. Vasileva O. N. [Some aspects of anti-criminal policy in the field of protection of the turnover of currency values]. In: *Probely v rossiiskom zakonodatelstve* [Gaps in Russian Legislation], 2013, no. 2, pp. 150–153.
4. Mantarova A. I. *Prestupnost i sotsialna transformatsiya* [Crime and Social Transformation]. Sofia, 2001. 149 p.
5. Mantarova A. I. [The transition and crime: dynamics, perceptions, determinants]. In: *Politicheskikhorizonti* [Political Horizons], 2019, no. 4, pp. 194–217.
6. Naumova S. *Sotsiologiyana pravoto. Istoricheskitradiitsiiiperspektivinarazvitie* [Sociology of Law. Historical Traditions and Prospects for Development]. Sofia. *Yurispres* Publ., 2017. 562 p.
7. Bagreeva E. G., Ragulin A. V., Shamsunov S. K. Crimes in the sphere of business activity: trends of impact on business in the Russian Federation. In: *Journal of Environmental Treatment Techniques*, 2019, vol. 7, iss. 3, pp. 531–536.
8. Bagreeva E. G., Shamsunov S. K., Kolotushkin A. I. Lessons of Migration Processes: From the Culture to the Security. In: *International Journal of Applied Exercise Physiology (IJAEP)*, 2019, vol. 8, no. 2.1, pp. 295–300.
9. Markina I. A., Sharkova A. V. Assessment methodology for resource-efficient development of organizations in the context of the green economy. In: *Journal of Applied Economic Sciences*, 2014, vol. 9, no. 4, pp. 687–693.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Багреева Елена Геннадиевна – доктор юридических наук, профессор, профессор департамента международного и публичного права Финансового Университета при Правительстве Российской Федерации;
e-mail: bagreg@yandex.ru

Мантарова Анна Иванова – доктор социологических наук, профессор, заведующая кафедрой социального контроля, отклонения и конфликтов Института философии и социологии Болгарской Академии наук;
e-mail: anna.mantarova@abv.bg

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Elena G. Bagreeva – Dr. Sci. (Law), Prof., Department of International and Public Law, Financial University under the Government of the Russian Federation;
e-mail: bagreg@yandex.ru

Anna I. Mantarova – Dr. Sci. (Sociology), Prof., Departmental Head, Department of Social Control, Rejection and Conflicts, Institute of Philosophy and Sociology of the Bulgarian Academy of Sciences;
e-mail: anna.mantarova@abv.bg

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Багреева Е. Г., Мантарова А. И. Криминологический анализ и тенденции преступности во время и после пандемии в Российской Федерации и Республике Болгарии // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 93–104.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-93-104

FOR CITATION

Bagreeva E. G., Mantarova A. I. Criminological Analysis and Trends in Crime during and after the Pandemic in the Russian Federation and the Republic of Bulgaria. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 3, pp. 93–104.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-93-104

УДК 343.848

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-105-111

ПЕРСПЕКТИВЫ УНИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ВОПРОСАХ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ПУТЁМ РЕСОЦИАЛИЗАЦИИ ЛИЦ, СОВЕРШИВШИХ ПРЕСТУПЛЕНИЕ

Денисов Н. Л.¹, Тит А. А.²

¹Международный юридический институт

127427, г. Москва, ул. Кашенкин Луг, д. 4, Российская Федерация

²Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь

220005, г. Минск, пр-т Машерова, д. 6, Республика Беларусь

Аннотация.

Цель. Определить основные направления совершенствования российского и белорусского уголовного законодательства для улучшения процесса ресоциализации лиц, совершивших преступление, а также их унификация.

Процедура и методы. В рамках работы над статьёй авторами осуществлён анализ мнений специалистов и других лиц по вопросам ресоциализации, а также уголовного и другого законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации.

Результаты. Решение озвученной проблемы видится путём внесения изменений в уголовное законодательство (Уголовные кодексы) государств-участников либо путём принятия дополнительных нормативных актов, определяющих процесс ресоциализации лиц, совершивших преступления.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты исследования могут быть использованы в процессе совершенствования уголовного и другого законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации.

Ключевые слова: союзное государство, унификация законодательства, цели уголовной ответственности, ресоциализация, социальная адаптация, освобождение от наказания

PROSPECTS FOR UNIFICATION OF THE LEGISLATIONS OF THE REPUBLIC OF BELARUS AND THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF CONSTITUTIONAL RIGHTS PROTECTION BY RE-SOCIALIZATION OF CRIMINALS

N. Denisov¹, A. Tit²

¹International Law Institute

4, ul. Kashenkin Lug, Moscow, 127427, Russian Federation

²Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus

6, Masherov prosp., Minsk, 220005, Republic of Belarus

Abstract.

Aim. The article aims at defining the main directions of improving the Russian and Belarusian criminal legislation to improve the process of re-socialization of the perpetrators of crime, as well as their unification.

Methodology. As part of the work on the article, the authors analyzed the opinions of specialists and other persons on issues of re-socialization, as well as criminal and other legislation of the Republic of Belarus and the Russian Federation.

Results. The solution to the problem is seen through amendments to the criminal legislation (Criminal Codes) of the state parties or through the adoption of additional normative acts defining the process of re-socialization of criminals.

Research implications. The results of the study can be used in the process of improving criminal and other legislation of the Republic of Belarus and the Russian Federation.

Keywords: union state, unification of legislation, goals of criminal liability, re-socialization, social adaptation, exemption from punishment

Введение

Договор о создании Союзного государства (далее – Договор), заключённый между Российской Федерацией и Республикой Беларусь¹ (далее – государства-участники) обусловил ряд интеграционных процессов между указанными странами. Так, п. 5 ч. 1 ст. 2 Договора предусматривает «формирование единой правовой системы демократического государства», а п. 7 ч. 1 ст. 2 «обеспечение безопасности Союзного государства и борьбы с преступностью», предполагающий в своей основе унификацию существующего законодательства государств-участников Договора, а также выработку совместных правовых положений для реализации целей, указанных в Договоре.

Особую актуальность приобретает должное правовое обеспечение единых направлений борьбы с преступностью, исходя из унификации уголовного законодательства государств-участниц Договора. При этом необходимо подчеркнуть, что цели уголовного законодательства должны быть не только едиными, но и актуальными, т. е. соответствовать установившимся запросам общества в рамках соответствия данного законодательства современным реалиям и угрозам.

Уголовные законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь схожи, но, исходя из длительности автономного существования, существует различие в рамках развития некоторых институтов уголовного права.

Современное состояние ресоциализации лиц, совершивших преступление

В последнее время учёными и практическими работниками правоохранительных органов государств-участников поднимается вопрос о недостаточной эффективности исполнения наказаний, назначенных по приговору суда, и необходимости пересмотра действующего порядка его реализации.

Указанный факт подтверждается, например, исследованием, проведённым сотрудниками управления надзорно-исполнительной деятельности МВД Республики Беларусь (УНИД МВД), которые в результате обширного анкетирования лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, выявили, что в преобладающем количестве случаев совершения рецидивных преступлений можно было бы и избежать, если бы лицам, освобождённым от наказания, оказывалась своевременная помощь для адаптации в обществе².

Подтверждают это и исследования, проведённые правозащитными организациями. Например: по материалам «Белорусского документационного центра», 84,9% опрошенных респондентов, отбывающих наказание в виде лишения свободы, нуждаются в оказании помощи после освобождения [6].

Указанными участниками уголовно-правовых отношений отмечается, что предупреждающее воздействие на рецидивную преступность путём исполнения приговора суда не всегда позволяет достичь целей уголовной ответственности. Данное обстоятельство свидетельствует о целесообразности научного осмысления существующих путей исполнения наказания и смещения акцентов исполнения на-

¹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного государства» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 7. Ст. 786.

² Горлач Т. Рецидив лечится участием // На страже. 2019. 18 янв.

казания с правоограничительного на ресоциализационный.

Помимо сказанного, целесообразно осмыслить возможность выстраивания системы интеграции в общество лиц, осуждённых к наказанию в виде лишения свободы и обязательным постпенитенциарным их сопровождением, направленным на проведение не только контрольных мероприятий, но и социально-адаптационных. В. Е. Бурый отмечает, что «программы исправления должны охватывать не только период отбывания наказания осуждённым, но и постпенитенциарный (после освобождения из ИУ)» [2, с. 79]. Вместе с тем, несмотря на то, что проблеме постпенитенциарного сопровождения лиц, освобождённых от наказания в виде лишения свободы, придаётся внимание не только практическими работниками и учёными, но и гражданским обществом, данный вопрос не нашёл однозначного разрешения в законодательстве ни Российской Федерации, ни Республики Беларусь.

Решение указанного вопроса осложняется не только дефицитом организационно-правовых мер. Необходимо учитывать также и психологический аспект, т. к. после освобождения от наказания в виде лишения свободы осуждённому необходимо снова приучаться к ответственности за свои действия и поступки. Социологическими исследованиями установлено, что в период отбывания наказания в виде лишения свободы и в результате специфики оказываемого на него исправительного воздействия личность осуждённого подвергается достаточно сильной деформации, детерминированной ориентацией на ценности, обеспечивающие его внесоциальное, индивидуальное существование, а ценности, отражающие общесоциальную сущность человека, отходят на второй план [4, с. 32–33]. Длительная изоляция от общества приводит к тому, что осуждённый приучается жить «для себя», ориентируясь исключительно на удовлетворение своих индивидуальных потребностей. В случае освобождения от наказания такого осуждённого, происходит его возвращение в

социум, однако с устоявшимися ценностями, принятыми им в исправительном учреждении (ИУ). Указанный фактор приобретает особое значение, когда осуждённый отбыл длительное наказание, связанное с изоляцией от общества.

Как было уже отмечено выше, наиболее оптимальным вариантом решения вопроса противодействия рецидивной преступности выступает установление системы исполнения наказаний, ориентированной, в первую очередь, на ресоциализацию лиц, совершивших преступления.

Отсутствие единого понимания термина «ресоциализация» в научном сообществе и его несуществование в уголовном законодательстве являются достаточно существенным препятствием для использования института ресоциализации как инструмента уголовной политики государств-участников. Анализ научной литературы и законодательств показывает недостаточную разработанность данного вопроса. Так, в научном сообществе нет единой точки зрения на сущность ресоциализации.

По мнению И. И. Евтушенко, ресоциализация – это «совокупность правовых, организационных, педагогических, психологических, воспитательных и иных мер воздействия на осуждённых, применяемых с целью изменения их негативных ценностных ориентаций, устранения отрицательных последствий изоляции осуждённых, закрепления результатов исправления, включения их в позитивные социальные связи и оказания им постпенитенциарной помощи» [3, с. 138].

По мнению В. Е. Бурого, «ресоциализация является сущностью исправления осуждённых, и от того насколько правильно понимается эта дефиниция, зависит качество построения исправительного процесса в ИУ» [2, с. 78]. В. М. Бочаров понимает под ресоциализацией процесс, который начинается в исправительном учреждении, суть которого заключается в подготовке к жизни на свободе, а после освобождения – постпенитенциарной помощи [1, с. 9].

В. С. Шабаль считает, что ресоциализация – это «специально организованный процесс по созданию условий для возвращения осуждённого к самостоятельной законопослушной жизни в обществе, который осуществляется посредством трудового и бытового устройства, восстановления документов, превентивного надзора и профилактического наблюдения в пределах срока судимости, и применения исправительных и профилактических мероприятий в период УДО, при переводе из ИК в ИКП, ЗНБМ» [7, с. 8].

По мнению авторов, под ресоциализацией необходимо понимать двухступенчатый процесс, разделённый на 2 стадии:

- 1) исправление осуждённого в период отбывания наказания;
- 2) социальная адаптация после освобождения от наказания.

Таким образом, обе стадии ресоциализации друг от друга зависят. В качестве примера разберём ситуацию, когда осуждённый освобождён от наказания, не достигнув исправления: у него не сформировано уважительное отношение к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям поведения, как того требует уголовно-исполнительное законодательство. Возникает вопрос: как данное лицо пройдёт процесс социальной адаптации, если оно не готово вести правопослушный образ жизни?

В данном случае процесс исправления в большей мере зависит от активной жизненной позиции осуждённого, обусловленной внутренними, субъективными причинами позитивного поведения в процессе отбывания наказания. Но возможен второй вариант, который часто встречается в правоприменительной практике – лицо во время отбывания наказания исправилось и соответствует критериям, предъявляемым уголовно-исполнительным законодательством РФ и Республики Беларусь. Вместе с тем указанное лицо не смогло адаптироваться к жизни в социуме по объективным обстоятельствам (например, не нашло работу, возникли семейные и бытовые неурядицы), в результате чего оступилось и совершило новое преступление.

Таким образом, процесс ресоциализации не завершён ввиду того, что лицо не смогло успешно пройти процесс социальной адаптации. Проведение социально-адаптационных мероприятий не обязательно подразумевает под собой добровольную основу волеизъявления освобождаемого лица. Выполнение социально-адаптационных мероприятий может быть назначено лицу как обязательное условие при применении института досрочного освобождения от наказания. Указанный факт свидетельствует о необходимости обновления уголовного законодательства путём принятия новой цели – ресоциализации лица, совершившего преступление, под которой понимается не только исправление, но и социальная адаптация.

Положительной тенденцией можно выделить принятие Федерального закона № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹ и закрепления в ст. 25 указанного закона понятия «ресоциализация» как «комплекса мер социально-экономического, педагогического, правового характера, осуществляемых субъектами профилактики правонарушений в соответствии с их компетенцией и лицами, участвующими в профилактике правонарушений, в целях реинтеграции в общество лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера».

Как видно из приведённого определения ресоциализации, указанная мера интеграции лица в общество направлена в отношении лиц, освобождённых от наказания в виде лишения свободы, а также в отношении лиц, подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера. В отношении же лиц, отбывающих уголовные наказания, не связанные с лишением свободы, применяются меры по «социальной адаптации», под которыми в соответствии со ст. 24 ФЗ № 182 понимается «комплекс мероприятий, направленных на оказание лицам, нахо-

¹ Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Российская газета. 2016. 28 июня.

дающимся в трудной жизненной ситуации, содействия в реализации их конституционных прав и свобод, а также помощи в трудовом и бытовом устройстве».

Вместе с тем дискуссионным представляется разделение мер по «социальной адаптации» и «ресоциализации» в зависимости от вида назначенного наказания, т. к. большинство учёных видят социальную адаптацию все же элементом ресоциализации. Процесс подготовки осуждённого в социум происходит уже при поступлении осуждённого в ИУ, а, исходя из логики рассматриваемого ФЗ № 182, процесс ресоциализации должен происходить только после освобождения от наказания. Несмотря на указанные дискуссионные моменты, ФЗ № 182 в научных кругах приняли позитивно.

По мнению криминологов, данный нормативный акт является важным элементом криминологического законодательства, которое на данный момент находится в стадии становления, что позволит выстроить в целом эффективную систему, ориентированную на предупреждение совершения преступлений, в т. ч. и рецидивных [5, с. 8–9]. ФЗ № 182 содержит не только понятия, относящиеся к интеграции в общество лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, но и перечень субъектов, ответственных за социальную адаптацию, а также перечень социально-адаптационных мероприятий.

В Республике Беларусь на данный момент нет законодательного закрепления термина «ресоциализация».

Заключение

Хочется отметить, что если исходить из того, что «ресоциализация» включает в себя исправление и социальную адаптацию осуждённого, то необходимо закрепление данного понятия в уголовном законодательстве как цели наказания. Помимо этого следует также закрепить и алгоритм реализации социально-адаптационных мероприятий, которые в своём большинстве лежат уже за пределами исполнения наказания.

Решение указанной проблемы предлагается рассмотреть следующими способами:

- 1) в качестве первоначального шага, служащего отправной точкой для формирования полноценного института ресоциализации лиц, совершивших преступления, необходимо внести в уголовное законодательство (Уголовные кодексы государственных участников) следующие изменения: в ч. 2 ст. 43 УК РФ и ч. 2 ст. 44 УК Республики Беларусь слово «исправление» заменить словами «ресоциализацию (исправление и социальную адаптацию)»;
- 2) для синхронизации деятельности органов, учреждений, предприятий как государственной, так и негосударственной формы собственности по проведению ресоциализационных мероприятий необходимо принятие Федерального закона (Закона Республики Беларусь) «О ресоциализации». В данном нормативном акте необходимо очертить: круг лиц, ответственных за ресоциализацию лиц, осуждённых по приговору суда; перечень социально-адаптационных мероприятий; алгоритм проведения социально-адаптационных мероприятий; степень участия в их проведении указанных субъектов; порядок финансирования.

Таким образом, реализация предложенных изменений позволит на основе существующей в Российской Федерации и Республике Беларусь системы органов и учреждений начать процесс создания нового направления в реализации целей уголовной ответственности – ресоциализации (исправления и социальной адаптации) лиц, совершивших преступления. Успешная ресоциализация лица, совершившего преступление, позволит реализовать одну из актуальных проблем и важных целей уголовной ответственности – предупреждения совершения новых преступлений.

Статья поступила в редакцию 18.08.2020.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бочаров В. М. Уголовно-исполнительные и криминологические аспекты социальной реабилитации освобожденных из исправительных учреждений: автореф. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2001. 25 с.
2. Бурый В. Е. Ресоциализация и социальная адаптация осуждённых к лишению свободы: дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 2010. 265 с.
3. Евтушенко И. И. Условно-досрочное освобождение осуждённых к лишению свободы и их ресоциализация. Волгоград, 2005. 174 с.
4. Кузнецов М., Казанцев В. Социальная деятельность, как важнейшая задача пенитенциарной системы Швейцарии // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2001. № 6. С. 32–36.
5. Орлов В. Н. Основы криминологического права: учеб. М., Ставрополь, 2016. 668 с.
6. Республика Беларусь: ресоциализация заключенных и освобожденных из мест лишения свободы (Пособие для тех, кому важны права человека в местах лишения свободы) / под ред. Р. Михайловской // Белорусский документационный центр [сайт]. URL: <https://bydc.info/edition/920-respublika-belarus-resotsializatsiya-zaklyuchennykh-i-osvobozhdennykh-iz-mest-lisheniya-svobody-posobie-dlya-vsekh-komu-vazhny-prava-cheloveka-v-mestakh-lisheniya-svobody> (дата обращения: 10.05.2020).
7. Шабаль В. С. Правовое обеспечения реализации средств исправления осуждённых к лишению свободы: теория и практика: дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 2017. 278 с.

REFERENCES

1. Bocharov V. M. *Ugolovno-ispolnitelnye i kriminologicheskie aspekty socialnoj rehabilitatsii osvobozhdennykh iz ispravitelnykh uchrezhdeniy* : avtoref. ... kand. yurid. nauk [Penal and criminological aspects of the social rehabilitation of persons released from correctional institutions: abstract of PhD thesis in Law]. Krasnodar, 2001. 25 p.
2. Buryy V. E. *Resotsializatsiya i socialnaya adaptatsiya osuzhdennykh k lisheniyu svobody: dis. ... kand. yurid. nauk* [Re-socialization and social adaptation of prisoners to imprisonment: PhD thesis in Law]. Minsk, 2010. 265 p.
3. Evtushenko I. I. *Uslovno-dosrochnoe osvobozhdenie osuzhdennykh k lisheniyu svobody i ih resotsializatsiya* [Parole and re-socialization of convicts]. Volgograd, 2005. 174 p.
4. Kuznecov M., Kazancev V. [Social activities as the most important task of the Swiss penal system]. In: *Vedomosti ugolovno-ispolnitelnoy sistemy* [Gazette of the Penal Correction System], 2001, no. 6, pp. 32–36.
5. Orlov V. N. *Osnovy kriminologicheskogo prava* [The Bases of the Criminological Law]. Moscow, Stavropol, 2016. 668 p.
6. Mikhailovskaya R., ed. [Republic of Belarus: Re-socialization of prisoners and the released from places of deprivation of liberty (Manual for those who are interested in human rights in places of deprivation of liberty)]. In: *Belorusskiy dokumentatsionnyy tsentr* [Belarusian Documentation Center]. Available at: <https://bydc.info/edition/920-respublika-belarus-resotsializatsiya-zaklyuchennykh-i-osvobozhdennykh-iz-mest-lisheniya-svobody-posobie-dlya-vsekh-komu-vazhny-prava-cheloveka-v-mestakh-lisheniya-svobody> (accessed: 10.05.2020).
7. Shabal V. S. *Pravovoe obespecheniya realizatsii sredstv ispravleniya osuzhdennykh k lisheniyu svobody: teoriya i praktika: dis. ... kand. yurid. nauk* [Legal support for the realization of remedies for prisoners to deprivation of liberty: theory and practice: PhD thesis in Law]. Minsk, 2017. 278 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Денисов Николай Леонидович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовно правовых дисциплин Международного юридического института;
e-mail: DenisovNL@yandex.ru

Тит Александр Александрович – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовно-исполнительного права уголовно-исполнительного факультета Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь;
e-mail: tsitalex@tut.by

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Nikolay L. Denisov – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Criminal Law, International Law Institute
e-mail: DenisovNL@yandex.ru

Alexander A. Tit – Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer, Department of Criminal Executive Law of the Criminal Executive Faculty, Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus;
e-mail: tsitalex@tut.by

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Денисов Н. Л., Тит А. А. Перспективы унификации законодательств республики Беларусь и Российской Федерации в вопросах защиты конституционных прав путём ресоциализации лиц, совершивших преступление // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 105–111.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-105-111

FOR CITATION

Denisov N. L., Tit A. A. Prospects for Unification of the Legislations of the Republic of Belarus and the Russian Federation in the Field of Constitutional Rights Protection by Re-Socialization of Criminals. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 3, pp. 105–111.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-105-111

РАЗДЕЛ V. ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО; ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО; СЕМЕЙНОЕ ПРАВО; МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

УДК 347.7

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-112-122

РАМОЧНЫЙ ДОГОВОР: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Левушкин А. Н.¹, Кузьмина И. К.²

¹Московский государственный областной университет

141014, Московская обл., г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская Федерация

Российский государственный университет правосудия

117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69, Российская Федерация

Московский городской педагогический университет

129226, г. Москва, 2-й Сельскохозяйственный проезд, д. 4, Российская Федерация

²Ульяновский государственный университет

432017, г. Ульяновск, ул. Льва Толстого, д. 42, Российская Федерация

Аннотация.

Цель. Определить правовую природу и практику применения рамочного договора в предпринимательской деятельности в Российской Федерации на современном этапе.

Методы исследования. Используются эмпирические методы сравнения, описания, интерпретации, теоретические методы формальной и диалектической логики, историко-правовой и сравнительно-правовой методы для определения правовой природы и практики применения рамочного договора в предпринимательской деятельности.

Результаты. Выявлены отдельные проблемы правового регулирования рамочного договора в предпринимательской деятельности. Доказано, что применение организационных договорных конструкций, в т. ч. рамочного договора, в предпринимательской деятельности позволяет оптимизировать и упростить установление предпринимательских правоотношений между субъектами бизнес-сообщества, сократить расходы на определение предпринимательских договорных обязательств, обеспечить гарантированность исполнения принятых обязательств сторонами. Определено, что применение различных условий рамочных соглашений не даёт безупречных юридико-технических механизмов и технологий, а судебная практика применения новых норм российского гражданского законодательства не накопила достаточного опыта разрешения споров, возникающих в связи с заключением и исполнением рамочных соглашений.

Теоретическая и/или практическая значимость. Научные разработки, выводы и отдельные предложения могут быть положены в основу дальнейших исследований по проблематике организационных договоров, в целом, и рамочного договора, в частности.

Ключевые слова: организационный договор, предпринимательские договоры, рамочный договор, обязательства, предпринимательская деятельность, судебная практика

© CC BY Левушкин А. Н., Кузьмина И. К., 2020.

FRAMEWORK CONTRACT: LEGAL NATURE AND PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT IN BUSINESS

A. Levushkin¹, I. Kuzmina²

¹*Moscow Region State University*

24, Vera Voloshina ul., Mytishchi, 141014, Moscow region, Russian Federation

Russian State University of Justice

69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russian Federation

Moscow City Pedagogical University

4, 2nd Selyskochozyaystvennyi proezd, Moscow, 129226, Russian Federation

²*Ulyanovsk state University*

42, Lva Tolstogo ul., Ulyanovsk, 432017, Russian Federation

Abstract.

Aim. The article is concerned with identification of legal nature and practice of applying a framework contract in entrepreneurial activity in the Russian Federation at the present stage.

Methodology. The research methodology includes empirical methods of comparison, description, interpretation; theoretical methods of formal and dialectical logic; historical, legal and comparative methods for identifying the legal nature and practice of framework contract application in entrepreneurial activity.

Results. Some problems of legal regulation of a framework contract in entrepreneurial activity have been detected. It has been proved that the use of organizational contractual structures, including a framework contract, in entrepreneurial activities allows to optimize and simplify the establishment of entrepreneurial legal relations between business community entities, reduce the costs of determining entrepreneurial contractual obligations, and ensure the fulfillment of obligations assumed by the parties. It is determined that the application of various conditions of framework agreements does not provide impeccable legal and technical mechanisms and technologies, and the judicial practice of applying new norms of Russian civil law has not accumulated sufficient experience in resolving disputes arising from conclusion and execution of framework agreements.

Research implications. Research findings and individual proposals may form the basis of further research on institutional treaties in general, and a framework treaty in particular.

Keywords: organizational agreement, business agreements, framework agreement, obligations, business activity, judicial practice

Введение

В российском законодательстве появляются новые договорные конструкции, обновлённые виды договоров и новые нормы. Получают правовое регулирование также договорные модели, ранее известные в советском, российском и международном праве.

К таким договорным конструкциям можно отнести рамочный договор, который получил законодательное подтверждение в 2015 г. в новой договорной форме. В результате реформирования гражданского законодательства в Гражданском

Кодексе (ГК) РФ появилась ст. 429.1¹, посвящённая рамочному договору. Но отсутствие правовой нормы о рамочном договоре в гражданском законодательстве и правоприменительной практике не означало, что правовая конструкция рамочного договора не применялась. До введения в ГК РФ норм об организационных договорах, правовая конструкция рамочного договора широко использовалась в деловых отношениях промышленных предприятий, в т. ч. и международных (например,

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

в сфере организации перевозок, поставки сырья и товаров).

Рамочным договором является соглашение, в котором описаны лишь общие, основные условия будущего или будущих договоров, в большинстве случаев на основе одного рамочного договора заключается множество других. Условия, установленные в рамочном договоре, можно назвать предварительными. Основная выгода заключения рамочного договора в том, что в нём можно определить основные условия, интересующие стороны, но при этом предмет договора (условия о виде товара или услуг, количестве) конкретизировать позднее.

Особенно широкое развитие правоотношений, вытекающих из рамочного договора, произошло в эпоху глобализации промышленности и разделения мира на обладателей сырьевых ресурсов и их потребителей.

В условиях жёсткой конкуренции во всех отраслях развития экономики все участники правоотношений стремятся обеспечить себе стабильное положение на рынке, которое достижимо только через длительные и стабильные правоотношения, ключом к которым является рамочный договор. Чем длительней обязательства и чем стабильнее цена этих обязательств, тем устойчивее финансовое положение любого лица, начиная с гражданина как потребителя работ и услуг и заканчивая целыми странами как монополистами на рынках товаров и сырья.

Для обеспечения социальной стабильности и нормальной жизнедеятельности граждан РФ законодатель и государство ведут постоянную борьбу, если не сказать «войну», за исполнение рамочных соглашений между гражданами и управляющими компаниями, по поставкам электроэнергии, тепла в многоквартирные дома, газа, сохранение стабильных цен на автомобильное топливо и сельскохозяйственную продукцию. Крупные производители также стремятся обеспечить себя стабильными заказами, сырьём и энергией, без которых невозможна стабильная работа предприятий. Международные монополисты также стремятся заключать рамочные

соглашения на более длительный срок, тем самым обеспечив себе стабильное экономическое положение.

Из вышеизложенного можно сделать несколько выводов.

1. Рамочный договор является договором стабильности и длительности правоотношений участников и в других экономических условиях существовать не может.
2. Рамочный договор – один из организационных договоров, который обеспечивает длительность и стабильность имущественных правоотношений.

Рамочный договор: вопросы правоотношений

Главной отличительной чертой рамочного договора является ориентированное на длительный срок, многократное исполнение однотипных обязательств в рамках одного или нескольких договоров.

Особенность таких обязательств в том, что они лишь являются основанием возникновения полноценного обязательства, а его отдельные условия в ходе исполнения будут уточняться и конкретизироваться сторонами в зависимости от изменений обстоятельств. При этом конкретизация условий может иметь форму заключения отдельного договора или периодической заявки на определённую партию (часть) обязательств, возникших из рамочного соглашения.

Согласно теории организационных отношений О. А. Красавчикова, рамочный договор порождает организационно-предпосылочные отношения [3, с. 156].

В связи с тем, что при заключении рамочного договора отсутствует детальная регламентация правоотношений, очень часто возникают спорные ситуации при исполнении обязательств. Судебная практика, к сожалению, не отличается единообразием, т. к. правовое регулирование не успевает за развитием экономических правоотношений, а также потому, что национальные законодательства при заклю-

чении международных рамочных договоров имеют множества различий.

Поскольку рамочный договор регламентирует только часть условий, у современных российских цивилистов имеется спор о моменте возникновения договорных обязательств и заключенности рамочного договора.

В соответствии с положениями ст.ст. 425 и 432 ГК РФ «Договор вступает в силу и становится обязательным для сторон с момента его заключения. Договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение»¹.

А положения ст. 429.1 ГК РФ определяют, что рамочным договором (договором с открытыми условиями) признаётся договор, определяющий общие условия обязательственных взаимоотношений сторон, которые могут быть конкретизированы и уточнены сторонами путём заключения отдельных договоров, подачи заявок одной из сторон или иным образом на основании либо во исполнение рамочного договора. Иными словами, вопрос о предмете договора и его согласовании сторонами исключён из конструкции ст. 429.1 ГК РФ, что и является причиной возникновения спора о моменте возникновения договорных обязательств и заключенности рамочного договора.

С одной стороны, договор заключён, и договорные обязательства возникли, а с другой – нет соглашения по существенным условиям договора, которые могут быть достигнуты в будущем. Иными словами, достигнутые соглашения сторон не отвечают требованиям ст. 432 ГК РФ о том, с какого момента и при каких условиях до-

говор считается заключенным. А если в будущем соглашение не будет достигнуто или отдельные договоры во исполнение рамочного договора заключены не будут? Конструкция становится неустойчивой и порождающей много вопросов и оговорок, что при возникновении обязательств является недопустимым.

В связи с этим далеко не все цивилисты согласны с концепцией о том, что при отсутствии предмета соглашения рамочный договор порождает обязательственное правоотношение.

Существенным условием рамочного договора является его предмет. Предмет рамочного договора – основные действия, которые стороны должны совершить во исполнение возникающего на основании рамочного договора обязательства по заключению основного договора или рассмотрению предложения заинтересованной стороны о заключении такого договора.

Таким образом, для заключения рамочного договора недостаточно выполнить положения ст. 429.1 ГК РФ. Выполнение требований ст. 432 ГК РФ является также обязательным. А в связи с этим в ст. 429.1 ГК РФ необходимо внести дополнение следующего содержания: «Для заключения рамочного договора согласование предмета договора является обязательным».

С учётом обстоятельства, что общие условия обязательственных взаимоотношений сторон, предусмотренные рамочным договором, в дальнейшем могут быть сторонами уточнены и конкретизированы, в том числе и путём заключения отдельных договоров, особым образом должна строиться судебная практика по разрешению споров, связанных с признанием таких договоров незаключенными. Особенность состоит в том, что отсутствующее в рамочном договоре какое-либо его существенное условие может быть согласовано сторонами при заключении отдельного договора, поэтому данное обстоятельство не может служить основанием для признания рамочного договора незаключённым [4, с. 23].

Ст. 799 ГК РФ предусматривает возможность заключения «договоров об органи-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

зации работы по обеспечению перевозок грузов», перечень которых носит открытый характер. Порядок заключения таких договоров по указанию ст. 799 ГК РФ «определяется транспортными уставами и кодексами, другими законами и иными правовыми актами». Представляется, что такие договоры будут относиться к рамочным договорам [2, с. 39].

Открытым и недостаточно урегулированным с т. зр. права, остаётся вопрос ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение рамочного договора.

Например, вопрос возмещения убытков или взыскания неустойки. Вопрос взыскания неустойки должен быть урегулирован сторонами в письменной форме и исходить из суммы договора. А в рамочном договоре вопрос суммы договора при заключении договора может быть сторонами не согласован. Возникает вопрос: как рассчитать неустойку? Покажем на примере.

Первый апелляционный суд пришёл к выводу, что неустойка может быть посчитана, исходя из ненадлежащего исполнения обязательств по промежуточным платежам. ПАО «МРСК Центра и Приволжья» обратилось в Арбитражный суд Нижегородской области с исковым заявлением к обществу с ограниченной «Энергосбытовая компания «Независимость» о взыскании 99 500 руб. 08 коп. неустойки за период с 13.02.2018 по 28.04.2018, начисленной ввиду нарушения сроков оплаты оказанных в феврале 2018 г. услуг по передаче электрической энергии в рамках договора от 06.02.2017 № 841-юр. с учётом уточнений и отказа от требования о взыскании долга в порядке ст. 49 АПК РФ.

Проанализировав содержание договора, суд первой инстанции пришёл к выводу, что в данном случае сторонами согласована возможность начисления неустойки за нарушение обязательства по надлежащей оплате, в т. ч. и промежуточных платежей, установленных договором. Факт нарушения ответчиком срока исполнения денежного обязательства подтверждается платежными поручениями. Представленный истцом расчёт пени судом проверен и признан обоснованным в заявленном размере.

При таких условиях исковые требования удовлетворены судом первой инстанции правомерно¹.

Сроки исполнения обязательств также могут меняться, что делает невозможным определение момента начала просрочки исполнения обязательств.

В качестве предложения можно в рамочном договоре указывать, что размеры неустойки будут рассчитываться сторонами из общей суммы обязательств, исполненных по рамочному договору и даты, определённой сторонами как срок исполнения обязательств.

Необходимо также отметить, что заключение рамочного договора, особенно договора поставки ресурсов, обусловлено сложными технологическими процессами, что не даёт возможности определить санкционные меры, т. к. определение виновности стороны требует сложнейших экспертиз, которые затратны с т. зр. финансов и времени.

В связи с этим мы сталкиваемся с разной судебной практикой международных арбитражей, обусловленной ещё и особенностями национальных процессуальных законодательств, применяемых в международной практике.

Нормы о рамочном договоре содержатся не только в российском законодательстве, но и в международных правовых документах. В частности, в «Принципах международных коммерческих договоров (Принципы УНИДРУА)» 1994 г. в ст. 2.14. указано: «Рамочный договор квалифицируется как сделка с умышленно открытыми условиями, и если стороны намерены заключить такой договор, тот факт, что они умышленно оставили какое-то условие для согласования в ходе переговоров или для определения третьим лицом, не является препятствием возникновения соглашения»².

Между тем сложившаяся практика применения рамочного договора, в т. ч. в сфе-

¹ Постановление Первого апелляционного суда от 23.01.2019 по делу № А43-16137/2018 // СПС Консультант Плюс.

² Принципы международных коммерческих договоров (Принципы УНИДРУА) (1994 год) // Закон. 1995. № 12.

ре поставок сырья и продукции и в сфере выполнения государственных заказов, до настоящего времени является проблемным вопросом применения действующего законодательства.

Однако необходимо отметить, что тенденция правового урегулирования условий рамочного договора позволяет внести определённую ясность, как в права и обязанности сторон по рамочному договору, так и в судебную практику решения споров, вытекающих из рамочных договоров.

Прежде всего, это касается условий о сроках рамочного договора и моменте полного исполнения сторонами своих прав и обязанностей по рамочному договору. С одной стороны, стороны вправе оставить вопрос о сроках рамочного договора не урегулированным, а с другой стороны, определение даже конечного срока действия рамочного договора, например, до 31 декабря 2020 г., даёт возможность сторонам применить определенные налоговые льготы.

Кроме того, правильная оценка стоимости товаров позволяет правильно строить отношения с таможенными органами РФ.

В качестве примера можно привести Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 20.09.2018¹. Суд обратил внимание на то, что по правовому смыслу ст. 429.1 ГК РФ юридические последствия оформления обязательственных взаимоотношений сторон рамочным договором состоят в том, что в итоге отношения сторон, связанные с исполнением их обязательств по рамочному договору, подлежат регулированию особым комплексом договорных условий, включающим в себя как условия, содержащиеся непосредственно в рамочном договоре, так и условия, предусмотренные конкретными договорами.

Из материалов дела судебной коллегией установлено, что в феврале 2017 г. во исполнение внешнеторгового контракта от 15.05.2016 № VA-01, заключенного между

иностранной компанией «Toyota Kaigai Boeki Co.,Lt» (Япония) и обществом на таможенную территорию Евразийского экономического союза в Россию на условиях CFR Владивосток были ввезены товары: мотоциклы б/у различных марок и моделей, запасные части для мотоциклов и инструменты ручные, общей стоимостью \$32 963. В целях таможенного оформления ввезённого товара общество подало в таможенную декларацию на товары № 10702030/230217/0014015, определив таможенную стоимость по первому методу определения таможенной стоимости «по стоимости сделки с ввозимыми товарами». Таможенные органы сочли информацию о стоимости товара недостоверной и пересчитали таможенную стоимость товара. Общество обратилось в суд с иском о возмещении излишне уплаченных таможенных платежей.

Суд, рассмотрев дело и применив многочисленные нормативные акты, как российские, так и международные, счёл позицию таможенного органа обоснованной и отказал обществу в удовлетворении исковых требований.

Следующий вопрос проблемной практики применения рамочных договоров – это вопрос установления цены рамочного договора. По нашему мнению, в рамочном договоре должен быть чётко прописан механизм определения конечной цены, если речь идёт о поставке сырья или продукции.

В противном случае, по фиксированной цене, указанной в договоре, будет заключён не рамочный договор, имеющий предметом получение определённой продукции или определённого объёма сырья, а обычный договор поставки, не решающий задачи длительных стабильных отношений при поставках сырья, или не решающий задачи получения определённого продукта при поставках продукции, особенно при выполнении государственного промышленного или оборонного заказа.

В связи с вышеизложенным нельзя не согласиться с позицией А. О. Осипенко о том, что применение ст. 429.1. ГК РФ пока не сформировало безупречных юридико-

¹ Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 20.09.2018 № 05АП-6361/2018 по делу № А51-30441/2017 // СПС Консультант Плюс.

технических механизмов и технологий, а судебная практика истолкования её положений не выработала надёжных ориентиров, на которые могли бы полагаться участники гражданского оборота, признающие злободневность эксплуатации института рамочного договора [6, с. 22].

Но при этом предложение А. О. Осипенко дополнить ст. 429.1 ГК РФ п. 3 следующими правками: «В случае возникновения между сторонами разногласий по отдельным условиям рамочного договора подлежат применению положения пп. 1, 2 ст. 445 и ст. 446 ГК РФ, а также положения ст. 507 ГК РФ, регламентирующие порядок урегулирования разногласий при заключении рамочного договора путём направления одной стороной другой протокола разногласий в срок, предусмотренный договором, а в случае несогласования срока сторонами – в срок до 30 дней либо путём передачи спора на рассмотрение суда», вызывает серьёзные сомнения.

Если стороны подписали рамочный договор с открытыми условиями, то условия договора не могут быть урегулированы преддоговорными спорами. Положения законодательства о заключении договора в обязательном порядке не применяются при разрешении разногласий, возникающих при внесении изменений в действующий договор.

Дополнение, предложенное А. О. Осипенко, в определённой степени противоречит действующему законодательству и не может быть внесено в ст. 429.1 ГК РФ.

Надо отметить, что между правоведами имеет место дискуссия о том, что рамочный договор и договор с открытыми условиями – это разные договоры.

В частности, А. Карапетов в комментарии к ГК РФ высказывает такую точку зрения: отличие между рамочным договором и договором с открытыми условиями может осуществляться по двум критериям: во-первых, рамочный договор характеризуется долгосрочностью и нацелен на многократное применение; во-вторых, рамочный договор откладывает согласование именно существенных условий. Одно дело, если в договоре поставки указаны все

существенные условия, но стороны прописывают, что в дальнейшем они намереваются договориться о способе отгрузки (договор с открытыми условиями), и совсем другое – если в договоре поставки стороны не согласовали наименование и количество отгружаемого товара и решили уточнить эти условия в дальнейшем (рамочный договор) [1, с. 129].

Позволим себе не согласиться с такой точкой зрения. Если в договоре поставки стороны не указали наименование и количество отгружаемого товара и решили согласовывать эти условия в дальнейшем, то это не рамочный договор, и даже не договор поставки как разновидность договора купли-продажи, а преддоговорные переговоры о согласовании предмета и условий договора. Рамочный договор характеризуется многократностью однородных правоотношений, предмет которых обязателен для участников. В противном случае договор будет незаключенным. Такие ситуации мы уже разбирали ранее. Точка зрения, высказанная А. Карапетовым, противоречит положениям ст. 454 ГК РФ, где даётся понятие договора купли-продажи: «По договору купли-продажи одна сторона (продавец) обязуется передать вещь (товар) в собственность другой стороне (покупателю), а покупатель обязуется принять этот товар и уплатить за него определённую денежную сумму (цену)» и ст. 509 ГК РФ, где указано понятие поставки: «Поставка товаров осуществляется поставщиком путём отгрузки (передачи) товаров покупателю, являющемуся стороной договора поставки, или лицу, указанному в договоре в качестве получателя». Но когда обязательство поставщика (продавца) по передаче товара будет согласовано сторонами в будущем, то при таких обстоятельствах договор не может считаться заключённым.

В подтверждение нашей позиции об отсутствии отличий между рамочным договором и договором с открытыми условиями можно привести Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляци-

онного суда № 15АП-8420/2016 по делу № А53-4443/2016¹.

Как следует из материалов дела, 16.07.2015 между обществом (поставщиком) и предпринимателем (покупателем) был подписан договор поставки № 1607/1, согласно которому поставщик принял на себя обязанность передать в собственность покупателю мебель (товар), а покупатель – принять и оплатить товар в количестве, ассортименте, сроки и цене в соответствии с договором. При оценке правовой природы данного договора апелляционный суд установил, что данный договор направлен на возникновение правоотношений поставки. Данные правоотношения регулируются § 3 гл. 30 ГК РФ. В силу п. 5 ст. 454 ГК РФ к спорным правоотношениям применяются правила § 1 гл. 30 ГК РФ, если иное не предусмотрено § 3 гл. 30 ГК РФ. В силу п. 1 ст. 32 ГК РФ к существенным условиям любого гражданско-правового договора относится условие о предмете. В соответствии с п. 3 ст. 455 ГК РФ условие договора купли-продажи о товаре считается согласованным, если договор позволяет определить наименование и количество товара. При подписании спорного договора условие о предмете сторонами согласовано не было. В договоре определён механизм согласования сторонами данного условия путём подписания спецификаций и заявок. В соответствии с п. 1 ст. 429.1 ГК РФ договор, определяющий общие условия обязательственных взаимоотношений сторон, которые могут быть конкретизированы и уточнены сторонами путём заключения отдельных договоров, подачи заявок одной из сторон или иным образом на основании либо во исполнение рамочного договора, является рамочным договором (договором с открытыми условиями). Таким образом, подписанный сторонами договор № 1607/1 от 16.07.2015 представляет собой рамочный договор (договор с открытыми условиями). В соответствии с п. 2 ст. 429.1 ГК РФ к отношениям сторон,

не урегулированным отдельными договорами, в т. ч. в случае незаключения сторонами отдельных договоров, подлежат применению общие условия, содержащиеся в рамочном договоре, если иное не указано в отдельных договорах или не вытекает из существа обязательства.

Из изложенного следует, что рамочный договор не является непосредственным основанием возникновения обязательств поставки. Данные обязательства возникают в силу согласования сторонами существенных условий договора поставки (наименование и количество товара) с применением к таким отношениям условий рамочного договора.

В деле отсутствуют подписанные сторонами спецификации либо заявки к договору, предусмотренные им.

Фактически согласование существенных условий поставки осуществлялось в процессе передачи товара, оформленной подписанными сторонами товарными накладными.

В силу изложенного подписание сторонами каждой из товарных накладных означало возникновение обязательств поставки, к которым в силу п. 2 ст. 429.1 ГК РФ применялись общие условия, содержащиеся в договоре.

Таким образом, суд счёл рамочный договор заключённым и применил к нему обязательства из договора поставки.

Итак, основное преимущество рамочного договора – он позволяет сторонам быть гибкими в своих отношениях. В частности, вначале стороны обсуждают общие условия своих поставок или услуг, заключают рамочное соглашение, в котором могут отражаться права сторон, их обязанности, сроки договора и исполнения обязательств, случаи неисполнения обязательств, ответственность за неисполнение обязательств, применимое право и судебная или арбитражная оговорки [5, с. 33].

Как видно, нормативное регулирование рамочных договоров не даёт ясного ответа на вопрос о порядке и механизме заключения рамочных договоров. Рамочные соглашения на создание продукции име-

¹ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.10.2016 № 15АП-8420/2016 по делу № А53-4443/2016 // СПС Консультант Плюс.

ют ряд юридических особенностей (неоднородность действий и соглашений в организационной работе по исполнению обязательств рамочного договора), иными словами, имеют ярко выраженный характер организационного договора, не имеющего главной целью приобретение имущественных прав.

Рамочные договоры, направленные на поставку сырьевых ресурсов, имеют скорее имущественный результат, чем организационную работу, поскольку при поставках, например, угля на крупные промышленные предприятия или электроэнергии физическому лицу в его квартиру характерной чертой данного рамочного договора является длительность и стабильность правоотношений, а также наибольшая степень согласованности условий рамочного договора. При заключении этих договоров наиболее ярко проявляется материальный результат. Купил – заплатил.

Судебная практика применения норм права, при рассмотрении споров, возникающих при заключении рамочных договоров и исполнении обязательств по рамочным договорам склоняется к тому, что в итоге отношения сторон, связанные с исполнением их обязательств по рамочному договору, подлежат регулированию особым комплексом договорных условий, включающим в себя как условия, содержащиеся непосредственно в рамочном договоре, так и условия, предусмотренные конкретными договорами.

Рамочный договор, согласно его нормативному определению, остаётся договором с открытыми условиями, однако судебная практика исходит из принципа: чем больше условий рамочного договора согласовано сторонами, тем проще применение норм права при разрешении споров о природе, заключении и исполнении обязательств.

Арбитражный суд Республики Башкортостан рассмотрел дело, где установил, что между сторонами был заключен рамочный договор поставки, и, согласно договору, все существенные условия согласовывались в спецификациях. Исходя

из того, что условие о предмете рамочного договора представляет собой организацию договорных отношений (связей), действия по заключению в будущем основного договора, поскольку рамочный договор направлен именно на организацию договорных связей, а не на передачу имущества, суд пришёл к выводу о заключении договора¹.

Если при заключении рамочного договора стороны не согласовали ни одного существенного условия, включая предмет и срок его действия, то суд признает такой договор незаключенным и не порождающим обязательств.

Таким образом, можно сделать один немаловажный вывод. Применение различных условий рамочных соглашений не даёт нам безупречных юридико-технических механизмов и технологий, а судебная практика применения новых норм российского гражданского законодательства не накопила достаточного опыта разрешения споров, возникающих в связи с заключением и исполнением рамочных соглашений, на который могли бы полагаться участники гражданского оборота, признающие актуальность применения, исследования и развития института рамочного договора.

Заключение

Правоотношения участников рамочного договора находятся в постоянном движении, прежде всего по причине того, что законодатель предоставил им возможность регулировать свои правоотношения и согласовывать условия рамочного договора на протяжении всего срока его действия.

Вторая причина отсутствия постоянных юридико-технических механизмов и технологий, применяемых в рамочных договорах – это, как правило, экспериментальный, если не сказать уникальный, механизм создания какой-либо промышленной или военной продукции, создаваемой

¹ Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 21.06.2017. № А07-24095/2016 // СПС Консультант Плюс.

по условиям рамочного соглашения и невозможность многократного применения уже использованных юридических механизмов.

Применение такой договорной конструкции в сфере предпринимательской деятельности позволяет оптимизировать, упростить установление деловых правоотношений между субъектами бизнес-сообщества, сократить расходы на определение договорных обязательств, обеспечить гарантированность исполнения сторонами принятых обязательств [5, с. 34].

Практика применения рамочных договоров будет увеличиваться. Со временем законодатель унифицирует некоторые юридические механизмы и технологии, а также создаст правила заключения рамочных договоров для поставок сырьевых ресурсов по аналогии с правилами заключения контрактов на перевозку, например, нефтепродуктов.

Рамочные соглашения на создание новой продукции останутся индивидуальными, а вот рамочные соглашения на поставку готовой продукции будут совершенствоваться и унифицироваться, что приведёт к наибольшей степени согласования условий рамочных договоров.

Стабильность рынка обеспечивает длительность правоотношений участников рамочных договоров. В настоящее время рамочные контракты заключаются на 5 и более лет. Обязательства сторон, действующие не один год, вольно или невольно порождают стабильность работы предприятий или добывающих компаний, что обеспечивает устойчивость длительного экономического развития, а также буквально заставляет партнеров улаживать конфликты и разногласия, поскольку их роль в общих правоотношениях становится незначительной и экономически неприемлемой.

Статья поступила в редакцию 14.04.2020.

ЛИТЕРАТУРА

1. Договорное и обязательственное право (общая часть) постатейный комментарий к статьям 307–453 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. М.: М-Логос, 2017. 1020 с.
2. Карпеев О. В., Кузьмина И. К. Соглашения о прямом смешанном сообщении в контексте законодательства о защите конкуренции // Юрист. 2014. № 24. С. 37–41.
3. Красавчиков О. А. Гражданские организационно-правовые отношения // Антология уральской цивилистики. 1925–1989: сб. статей. М.: Статут, 2001. С. 156–165.
4. Левушкин А. Н. Специальные договорные конструкции: рамочный, опционный и абонентский договоры // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2. С. 19–26.
5. Левушкин А. Н. Организационные предпринимательские договоры в системе норм обязательственного права и судебной практике // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 8. С. 30–35.
6. Осипенко А. О. Проблемы применения рамочного договора в сфере поставки продукции // Новый юридический вестник. 2019. № 3. С. 22–27.

REFERENCES

1. Karapetov A. G., ed. *Dogovornoe i obyazatelstvennoe pravo (obshchaya chast') postateinyi kommentarii k stat'yam 307–453 Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii* [Contractual and obligation law (general part) article-by-article commentary to articles 307–453 of the Civil Code of the Russian Federation]. Moscow, M-Logos Publ., 2017. 1020 p.
2. Karpeev O. V., Kuzmina I. K. [Direct mixed traffic agreements in the context of competition law]. In: *Yurist* [Lawyer], 2014, no. 24, pp. 37–41.
3. Krasavchikov O. A. [Civil organizational and legal relations]. In: *Antologiya uralskoi tsivilistiki. 1925–1989* [Anthology of the Ural Civil Law. 1925–1989]. Moscow, Statut Publ., 2001. P. 156–165.
4. Levushkin A. N. [Special types of contracts: framework, options and subscription agreements]. In: *Aktualnye problemy rossiiskogo prava* [Current Issues of Russian Law], 2018, no. 2, pp. 19–26.
5. Levushkin A. N. [Organizational business contracts in the system of the law of obligations and jurisprudence]. In: *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [Current Issues of Russian Law.], 2018, no. 8, pp. 30–35.

6. Osipenko A. O. [Problems of application of framework agreement in the field of product delivery]. In: *Novyi yuridicheskii vestnik* [New Legal Bulletin], 2019, no. 3, pp. 22–27.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Левушкин Анатолий Николаевич – доктор юридических наук, профессор, и. о. заведующего кафедрой гражданского права Московского государственного областного университета, профессор кафедры гражданского права Российского государственного университета правосудия, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Московского городского педагогического университета;
e-mail: lewuskin@mail.ru

Кузьмина Ирина Константиновна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Ульяновского государственного университета;
e-mail: kuzminaik@bk.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Anatoly N. Levushkin – Dr. Sci. (Law), Prof., Acting Head, Department of Civil Law, Moscow Region State University, Russian State University of Justice, Moscow City Pedagogical University;
e-mail: lewuskin@mail.ru

Irina K. Kuzmina – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Civil and Business Law, Ulyanovsk State University;
e-mail: kuzminaik@bk.ru; e-mail: kuzminaik@bk.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Левушкин А. Н., Кузьмина И. К. Рамочный договор: правовая природа и проблемы правоприменения в предпринимательской деятельности // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 112–122.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-112-122

FOR CITATION

Levushkin A. N., Kuzmina I. K. Framework Contract: Legal Nature and Problems of Law Enforcement in Business. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 3, pp. 112–122

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-112-122

УДК 340

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-123-133

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БАНКОВ ГЕНЕТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ В НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ

Рассолов И. М., Чубукова С. Г.

*Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина
125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, Российская Федерация*

Аннотация.

Цель. Анализ европейского опыта правового регулирования отношений по созданию банков генетической информации и использованию их в научных исследованиях.

Методы исследования. В работе использованы: эмпирические методы сравнения, интерпретации; формальной и диалектической логики; частнонаучные методы – формально-юридический, сравнительного правоведения, правового прогнозирования.

Результаты. Проведённый анализ показал, что научные генетические исследования требуют использования явно выраженного широкого согласия лица, принимающего участие в исследованиях. Согласие должно включать понимание лицом: методов обработки данных; гарантий минимизации рисков, связанных с этими способами, и возможных получателей генетической информации. Объектом патентной охраны могут являться результаты генно-инженерных исследований при удовлетворении необходимых критериев патентоспособности, если такое патентование не будет признано противоречащим действующему законодательству, а также нормам морали.

Теоретическая и/или практическая значимость. В заключении статьи сформулированы предложения по развитию правового регулирования создания и использования банков генетической информации в России.

Ключевые слова: генетическая информация, банки генетических данных, дискриминация, персональные данные, согласие на обработку генетической информации, патентование генома

Благодарности. Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14033.

LEGAL PROBLEMS OF GENETIC INFORMATION BANKS IN SCIENTIFIC RESEARCH: EUROPEAN EXPERIENCE

I. Rassolov, S. Chubukova

*Kutafin Moscow State Law University
9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 125993, Russian Federation*

Abstract.

Aim. Study of the European experience in the legal regulation of relationships on the creation of genetic information banks and their use in research.

Methodology. The research methodology of the study includes empirical methods of comparison, description, interpretation; formal and dialectical logic; special scientific methods - formal legal, comparative law, legal forecasting.

Results. The study revealed that scientific genetic research requires broad agreement of the subjects involved in the research. Broad agreement means that the research participant expressly agrees that their data and / or samples will be used for a certain range of future research projects subject to external and ongoing supervision. However, broad agreement should define categories of data processing methods, guarantees to mitigate the risks associated with these methods, and categories of potential

data recipients. The object of patent protection may be the results of genetic engineering manipulations that differ significantly from the natural ones, if other patentability requirements are met, as well as if their patenting is not contrary to public order and morality.

Research implications. The article contains proposals for the development of legal regulation of the creation and use of genetic information banks in Russia.

Keywords: genetic information, genetic data banks, discrimination, personal data, consent to the processing of genetic information, genome patenting

Acknowledgment. The article was prepared with the financial support of the RFBR in the framework of scientific project no. 18-29-14033.

Постгеномная эпоха, в которой мы живём сегодня, является периодом интерпретации геномной информации.

Николь Ле Дуарен «Секрет живых существ»

Париж, 2012

Введение

Совершенствование методов генетических исследований и развитие биомедицинских технологий привело к снижению стоимости данных исследований и сделало их более доступными [2]. Это определило взрывной рост обрабатываемых объёмов данных, и, как следствие, увеличение числа крупномасштабных научных. Фундаментальные открытия и такие глубоко практические задачи как разработка и тестирование новых лекарств, поиск биомаркеров различных заболеваний не возможны без анализа больших объёмов генетических данных. Во многих странах создание банков биологической информации выливается в проекты национального масштаба.

Например, международный консорциум Глобальный альянс геномики и здоровья (Global Alliance for Genomics and Health, GA4GH), основанный в 2013 г., ставит своей целью разрабатывать стандарты для сбора, хранения, анализа и обмена генетическими и другими данными о здоровье человека с тем, чтобы запустить так называемый «интернет геномики»¹.

В ведущих странах реализовываются национальные проекты по созданию и использованию в научных и медицинских

целях банков генетической информации. В частности, британский Биобанк (UK Biobank) является одним из первых крупнейших национальных и международных ресурсов здравоохранения, созданным с целью улучшения профилактики, диагностики и лечения широкого спектра серьёзных и опасных для жизни заболеваний. Биобанк привлёк к участию в этом проекте 500 тыс. человек в возрасте от 40 до 69 лет со всей страны в 2006–2010 гг.².

С 2015 г. развивается китайский проект «3 миллиона геномов» (3-Million Genomes Project), задача которого – собрать и расшифровать геномы 1 млн человек, 1 млн растений и животных и 1 млн бактерий, необходимых для жизнедеятельности человеческого организма³.

Корейский Геномный Проект (Korean Genome Project, KGP) ставит целью секвенировать всех корейцев на Земле (~ 50 млн)⁴.

Проект «Немецкая национальная когорта» (NAKO, Gesundheitsstudie) – это междисциплинарное исследование популяций, которое будет проводиться в

¹ The Global Alliance for Genomics and Health (GA4GH) // Global Alliance : [сайт]. URL: <https://www.ga4gh.org/aboutus/> (дата обращения: 10.06.2020).

² About UK Biobank // Biobank : [сайт]. URL: <http://www.ukbiobank.ac.uk/about-biobank-uk/> (дата обращения: 10.06.2020).

³ The 3,000 rice genomes project // BMC : [сайт]. URL: <https://gigascience.biomedcentral.com/articles/10.1186/2047-217X-3-7> (дата обращения: 10.06.2020).

⁴ The Korean Genome Projects // Koreangenome.org : [сайт]. URL: http://koreangenome.org/index.php/Main_Page (дата обращения: 10.06.2020).

Германии на основе многолетних медицинских историй 200 тыс. участников в течение 25–30 лет.

Президент Российской Федерации В. В. Путин, выступая на совещании по развитию генетических технологий в России, выдвинул идею создания российской Национальной базы генетической информации¹.

Широкомасштабные инициативы по секвенированию генома по всему миру образуют огромные объёмы клинических генетических данных, которые имеют огромный потенциал для исследования здоровья человека. Но контроль использования этих данных в настоящее время является актуальной проблемой, которая напрямую связана с защитой основных прав и свобод человека, с его правом на конфиденциальность личной информации.

Это требует детальной проработки правовых основ создания и использования банков генетических данных.

Правовой режим защиты генетических данных

В основе обработки генетической информации лежит целая система принципов, включающая:

- запрет дискриминации на базе генетических данных;
- принцип свободы научных исследований;
- принцип защиты человеческого достоинства;
- принцип ответственности перед будущими поколениями;
- принцип обеспечения приоритетности интересов общества и государства в определении государственной политики в сфере оборота генетической информации [6].

Принцип свободы научных исследований, закреплённый в Международном пакте об экономических, социальных и куль-

турных правах (п. 3 ст. 15)², Декларации Международного конгресса за свободу научных исследований³, Конституции Российской Федерации и конституциях большинства развитых стран, гарантирует свободу творчества, науки и научных исследований.

Некоторые учёные считают, что свобода научных исследований включает в себя «право выбора направлений исследований, их методов, а также саму возможность проводить исследования и свободно распоряжаться их результатами» [8, с. 18]. Однако, говоря об изучении генетической информации, свободное использование результатов исследований должно быть ограничено в силу того, что их бесконтрольное использование может привести к дискриминации по генетическим признакам [1; 5, с. 159, 198–199, 287].

Анализ показывает, что в европейских странах пошли по пути признания за генетической информацией особого правового режима персональных данных.

Так, в европейском Генеральном регламенте о защите персональных данных от 27 апреля 2016 г. (General Data Protection Regulation, GDPR) персональные данные определяются как любая информация, относящаяся к идентифицированному или идентифицируемому физическому лицу (субъекту данных). При этом идентифицируемое физическое лицо – это лицо, которое может быть идентифицировано прямо или косвенно (посредством ссылки на идентификатор – имя, фамилия, идентификационный номер, данные о местоположении, онлайн-идентификатор, один или несколько характерных для указанного лица физических, физиологических, генетических, духовных, экономических,

¹ Путин предложил создать национальную базу генетической информации // Коммерсант [сайт]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4343867> (дата обращения: 10.06.2020).

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

³ Declaration of the World Congress for Freedom of Scientific Research, Rome, Febr. 16–18, 2006 // Institute for Ethics and Emerging Technologies: [сайт]. URL: <https://ieet.org/index.php/IEET2/more/romedeclaration2006> (дата обращения: 10.06.2020).

культурных факторов или ссылаясь на факторы социальной идентичности (ст. 4 Регламента)).

Сегодня государства сталкиваются с серьёзными инновациями в сфере обработки данных, связанных со здоровьем.

Эти изменения, с одной стороны, обусловлены феноменом массовой оцифровки данных, ставшей возможной благодаря растущей компьютеризации профессионального сектора и увеличением числа подобных исследований в области охраны здоровья и профилактики, а также ростом обмена информацией, возникающего в результате развития интернета. С другой стороны, наметилась очевидная тенденция, связанная с желанием граждан иметь больший контроль за своими личными данными, а также над теми решениями, которые основаны на обработке таких данных.

Учитывая процесс дальнейшей цифровизации, а также динамику использования новых технологий в частном секторе экономики, Комитетом министров Совета Европы 27 марта 2019 г. **были приняты новые Рекомендации CM/Rec(2019)2** государствам-членам о защите данных, связанных со здоровьем¹. Цель принятия указанных Рекомендаций заключается в том, чтобы ввести в странах Евросоюза руководящие принципы, регулирующие обработку данных, связанных со здоровьем, с тем, чтобы гарантировать уважение прав и основных свобод каждого человека, в частности, права на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных.

Под медицинскими данными в Рекомендациях предлагается понимать все персональные данные, касающиеся физического или психического здоровья человека, включая предоставление медицинских услуг, которые раскрывают информацию о его прошлом, настоящем и

будущем здоровье, в т. ч. генетические данные. Цели обработки генетических данных ограничиваются диагностикой и лечением лица или члена его биологической семьи, а также сферой научных исследований.

Так же, как и GDPR, **Рекомендации** закрепляют, что генетические данные должны обрабатываться в рамках научно-исследовательского проекта только в том случае, если субъект данных дал на это своё согласие. В исключительных случаях обработка медицинских данных для научных исследований может проводиться без согласия субъекта данных. Однако эти случаи должны быть чётко указаны в национальном законодательстве государств – членов ЕС и предусматривать надлежащие гарантии для защиты основных прав и свобод субъекта данных. Эти гарантии должны обеспечивать принцип минимизации данных, который предусматривает, что объём собираемых личных данных должен:

- соответствовать заявленным целям и не может их превосходить;
- включать технические и организационные меры для обеспечения конфиденциальности генетических данных и защиты прав субъекта данных.

Помимо этого, субъект данных должен располагать необходимой, достоверной и понятной информацией в отношении характера планируемых научных исследований, возможных вариантов их проведения, а также любых условий использования данных, включая условия хранения информации, правила доступа к ней. Субъект также должен быть информирован о процедуре реализации его права на отказ от участия в исследовании, о порядке отзыва согласия, данного им на обработку его генетической информации.

Следует отметить, что в сфере научных исследований зачастую возникают проблемы, связанные с определением цели исследования, возможностью проинформировать участника об условиях научных исследований и содержанием согласия субъекта на обработку личных данных.

¹ Recommendation CM/Rec(2019)2 of the Committee of Ministers to member States on the protection of health-related data (adopted by the Committee of Ministers on 27 March 2019 at the 1342nd meeting of the Ministers' Deputies) // Council of Europe : [сайт]. URL: <https://edoc.coe.int/en/international-law/7969-protection-of-health-related-data-recommendation-cmrec20192.html> (дата обращения: 10.06.2020).

Проблема целеполагания состоит в том, что на момент начала научно-исследовательских проектов их организаторы и исследователи не всегда могут конкретно и четко определить цели различных научных направлений исследования, как этого требуют общие положения GDPR. Первоначально возможно определить только предметные области исследований или цели отдельных частей исследовательского проекта. В указанных случаях в европейской практике существует требование проведения предварительной оценки научного проекта компетентным независимым органом (например, комитетом по этике), который анализирует условия, в которых обрабатываются связанные со здоровьем данные, и делает выводы о соблюдении в рамках проекта признанных этических стандартов. Лица, дающие согласие на обработку своих данных, должны быть осведомлены о соответствии условий проекта общепризнанным этическим нормам.

В общем случае обрабатываемые данные должны быть обезличены, однако не всегда цели научного исследования позволяют соблюдать это требование. При невозможности обезличить данные должна проводиться процедура *псевдонимизации* с привлечением доверенной третьей стороны. Псевдонимизация данных предполагает использование такого идентификатора лица, по которому нельзя установить его личность без использования дополнительной информации, хранящейся у доверенного лица [7, с. 26].

В тех случаях, когда лицо отказывается от участия в научно-исследовательском проекте, его данные, обработанные в рамках научного исследования, должны быть уничтожены или обезличены таким образом, чтобы это не ставило под угрозу научную обоснованность исследования, о чем субъект данных должен быть соответствующим образом проинформирован.

Информация о проводимых научных исследованиях и их результаты не должны публиковаться в форме, позволяющей идентифицировать лицо, за исключением,

если субъект данных дал на это согласие, или если закон допускает такую публикацию при условии, что общественный интерес в публикации данных преобладает над частными интересами гражданина. Примерами являются случаи публикации информации о здоровье добровольцев, испытывающих экспериментальные вакцины от новых форм заболеваний, например, коронавирусной инфекции COVID-19.

Все указанные особенности научных исследований потребовали пересмотреть общие требования к согласию субъекта на обработку его данных. Сегодня в научном сообществе исследователей генома сформировался консенсус в отношении того, что только «*широкое согласие*» является этически и юридически допустимой формой согласия¹.

Широкое согласие означает, что участник исследования прямо соглашается с тем, чтобы его данные и/или образцы использовались для определённого круга будущих исследовательских проектов, подлежащих контролю и постоянному надзору со стороны специальных контролирующих органов (например, при наличии одобрения и мониторинга исследований комитетами по этике). При этом возникает вопрос: как широкое согласие отвечает положениям GDPR?

В GDPR согласие определяется как любое свободно данное, конкретное и недвусмысленное указание на пожелания субъекта данных, которым он посредством заявления или четкого утвердительного действия выражает согласие на обработку своих персональных данных. Признаки «конкретный» и «информированный» важны в контексте геномных и связанных со здоровьем исследований.

Так, ст.ст. 6 и 9 GDPR посвящены согласию лица на обработку общих персональных данных, а также специальных категорий данных. Именно к специаль-

¹ Rothstein M.A., Harrell H. L., Saulnier K. M., Dove E. S. Broad Consent for Future Research: International Perspectives // Wiley online library : [сайт]. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/eahr.406002> (дата обращения: 10.06.2020).

ным категориям относятся генетические и связанные со здоровьем данные. В этих статьях закреплено, что согласие субъекта данных должно быть дано для одной или нескольких конкретных (ст. 6) или определённых (ст. 9) целей. Эти положения, на первый взгляд, могут свидетельствовать о том, что широкое согласие в такой формулировке как «согласие на проведение геномных и связанных со здоровьем исследований» не является достаточно конкретным, чтобы служить действительной правовой основой для обработки персональных данных.

Вместе с тем, п. 33 GDPR допускает широкое согласие на научные исследования, когда такое согласие соответствует общепризнанным этическим стандартам.

Однако Руководство, одобренное Европейским Советом по защите данных¹, разъясняет, что, несмотря на п. 33 GDPR, который позволяет применять более гибкий подход, по-прежнему требуется максимально возможная конкретизация цели. Это означает, что общее или неопределённо сформулированное согласие является недействительным. И когда согласие даётся в областях научных исследований, говорится в руководстве, для соблюдения требования конкретности согласия должны быть приняты дополнительные гарантии. Одним из способов удовлетворения требования п. 33 GDPR к соблюдению «признанных этических стандартов» было бы разрешение на проведение исследований компетентным комитетом по этике.

Для вторичного использования результатов исследования другой стороной п. 33 GDPR также требует, чтобы эта сторона проинформировала участника и могла доказать факт получения согласия.

При этом в GDPR предусматривается обработка персональных данных на законной основе, отличной от согласия. Это также вызывает неоднозначность толко-

вания положений Регламента. Так, например, руководство Великобритании категорически заявляет, что согласие не должно быть основой для исследований в области здравоохранения и социального обеспечения, т. к. в GDPR возможность дальнейшей обработки в исследовательских целях считается совместимой с действительной первоначальной целью при определённых условиях. Таким образом, в рамках GDPR научные исследования, а тем более геномные и связанные со здоровьем исследования, как представляется, являются чётко определённой целью как таковой, и нет необходимости в дальнейших уточнениях.

Разъясняя п. 33, Рабочая группа по защите данных (Data Protection Working Party), созданная на основе положений ст. 29 GDPR, высказала мнение о том, что в тех случаях, когда цели обработки данных в рамках научно-исследовательского проекта не могут быть определены с самого начала, то, согласно п. 33 GDPR, в качестве исключения цель может быть описана на более общем уровне².

Следует понимать, что требование о «явном» согласии (для обработки данных специальной категории) и «чётко определённой цели» относится скорее к процедурному аспекту согласия, а не к предметной сфере научных исследований. Участник исследования может прямо согласиться на участие в ещё неизвестных будущих исследовательских проектах, в которых хорошо проработана методология обработки данных, включающая гарантии для смягчения потенциального вреда, причиняемого в процессе применения этих методов.

При этом также необходимо отметить, что по требованию Регламента GDPR субъект данных должен знать, кто является контролёром данных. Однако в согласии на проведение научных исследований в будущем не всегда представляется воз-

¹ Guidelines on Consent under Regulation 2016/679 (wp259rev.01) // European Commission : [сайт]. URL: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=623051 (дата обращения: 10.06.2020).

² Article 29 Working Party Guidelines on consent under Regulation 2016/679 (adopted on 28.11.2017; as last revised and adopted on 10.04.2018) // European Commission : [сайт]. URL: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=623051 (дата обращения: 10.06.2020).

возможным определить точно, какие новые контроллеры будут задействованы. Для будущих научных исследований, которые по процедуре проведения пока ещё чётко не определены, достаточно упомянуть категории контроллеров данных.

Вопросы патентования биотехнологических изобретений

Ещё одной важной проблемой сегодня является проблема коммерциализации результатов научных исследований в сфере обработки генетической информации. В области генетических исследований наиболее остро этот вопрос встал при реализации международного научно-исследовательского проекта «Геном человека» (The Human Genome Project, HGP)¹, в рамках которого впервые началась широкая общественная дискуссия о правомерности патентования полученной генетической информации.

Публичные дебаты по поводу патентования геномных ансамблей отчасти связаны с неприятием исключительных прав на природные продукты и отчасти с практическими проблемами, относящимися к попыткам нахождения баланса между потребностями в коммерческих стимулах для разработки методов лечения и скрининговых тестов и возможностями открыто использовать результаты науки. Идея о том, что генами можно владеть, неэтична для тех, кто рассматривает геном человека как общее достояние.

Генетический патент даёт правообладателю возможность исключать других лиц из процесса производства, использования, продажи или импорта изобретения в течение определённого периода времени. Одна из конкретных практических проблем заключается в том, что документ об интеллектуальной собственности делает стоимость генетических тестов и терапии

неприемлемо высокой из-за подавления конкуренции.

Другой риск патентования – препятствование биомедицинским инновациям, блокировка доступа учёных к генетическим материалам, которые имеют важное значение для исследований. Генетические патенты создают так называемый «анти-коммунный» эффект, при котором учёные избегают направлений исследований, требующих длительных и дорогостоящих переговоров с несколькими патентообладателями.

Директива № 98/44/ЕС Европейского парламента и Совета Евросоюза «О правовой охране биотехнологических изобретений», принятая в Брюсселе в 1998 г., направлена на защиту биотехнологических изобретений, содержание которых основано на результатах генетических исследований, и устанавливает ограничения патентоспособности по основаниям морали и установленного в законе порядка².

В общем человеческое тело, его элементы и продукты, а также знание о полной или частичной структуре человеческого гена как такового не могут быть предметом патентов. Патентоспособными являются изобретения, которые касаются продукта, состоящего или содержащего биологический материал, или способа воспроизведения, обработки или использования биологического материала, и обладают такими критериями как новизна, изобретательский уровень и промышленная применимость.

В ст. 6 Директивы закреплено, что изобретения не могут быть запатентованы, если их коммерческое использование противоречит публичному порядку и морали. Понятия публичного порядка и морали должны быть определены в национальном законодательстве стран – членов ЕС и соответствовать этическим и моральным

¹ About the Human Genome Project [Электронный ресурс]. URL: https://web.ornl.gov/sci/techresources/Human_Genome/index.shtml (дата обращения: 10.06.2020).

² Directive 98/44/EC of the European Parliament and of the Council of 6 July 1998 on the legal protection of biotechnological inventions // Official Journal of the European Communities : [сайт]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998L0044&from=EN> (дата обращения: 10.06.2020).

принципам, признанным в государстве-участнике, соблюдение которых особенно важно в сфере биотехнологии в связи с потенциальным объёмом изобретений в данной области и их неразрывной связью с природными объектами.

Принятие Директивы было обусловлено необходимостью гармонизации патентного законодательства с целью поощрения исследований в области биотехнологий в Евросоюзе. Вместе с тем, общественные обсуждения, проводимые в процессе принятия Директивы, а затем и в процессе имплементации её положений в национальное законодательство стран – членов ЕС свидетельствует о том, что европейское сообщество не достигло единства в понимании возможности патентования биотехнологических изобретений [9; 10].

Примером осторожного отношения к патентованию генов является законодательство Франции. В соответствии с Кодексом об интеллектуальной собственности Франции (*Code de la propriété intellectuelle*)¹ разделение элементов биологического организма на патентоспособные и непатентоспособные определяется возможностью изоляции таких элементов из их естественного окружения и (или) их воспроизведением посредством технологического процесса. Французский законодатель запрещает патентование последовательностей гена, разрешая лишь патентование способов их промышленного применения [4, с. 129].

Национальный консультативный комитет по этике Франции (*Le Comité consultatif national d'éthique, CCNE*) со своей стороны уточняет, что последовательности ДНК не являются патентоспособными, что они должны рассматриваться как информация и храниться в банках данных, доступных всему научному сообществу. Вместе с тем комитет считает, что эти принципы не исключают патентной охраны продуктов или процессов, полученных из этих баз дан-

ных, когда они являются изобретением и имеют применение².

Таким образом, если генетическая информация является общественным достоянием и принадлежит каждому, то процессы и продукты, полученные из неё, могут подпадать под действие патентного права, при условии, что они соответствуют всем общим условиям патентоспособности.

Некоторые исследователи считают, что «исключение из объектов патентования последовательностей или частичных последовательностей гена, тем не менее не означает, что не должны быть объектом патентной охраны вообще все соединения, подвергшиеся генно-инженерным манипуляциям. Если в результате такой деятельности будут созданы вещества, существенно отличающиеся от природных, то они могут быть запатентованы при удовлетворении иных критериев патентоспособности, а также если их патентование не будет признано противоречащим законодательству и морали» [3, с. 30].

Вместе с тем большая часть научного сообщества сегодня соглашается с тем, что результаты исследований по всем последовательностям ДНК должны быть получены и опубликованы таким образом, чтобы достичь максимальной пользы для пациентов, включая предоставление возможности проводить исследования, разрабатывать и выполнять генетические тесты или открывать и разрабатывать новые лекарства, использующие гены в качестве мишеней. Существующая в некоторых странах практика, позволяющая патентовать генный материал и единолично владеть исключительными правами, даёт возможность компаниям получить монополию на их использование. Это может, с одной стороны, ограничить доступ к услугам здравоохранения тех, кто не в состоянии заплатить за него, и, с другой стороны, ограничить способность научных коллек-

¹ *Code de la propriété intellectuelle* // Legifrance : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069414> (дата обращения: 10.06.2020).

² *Peut-on breveter le génome humain?* // Doctissimo Santé : [сайт]. URL: https://www.doctissimo.fr/html/sante/droit/sa_2984_genome.htm (дата обращения: 10.06.2020).

тивов разрабатывать альтернативные или улучшенные генетические тесты, а также использовать потенциальные новые целевые показатели лекарств.

Так, например, по мнению специалистов лондонского Института исследования рака (The Institute of Cancer Research, London), коммерциализация результатов научных исследований должна быть ограничена патентами на технологии, которые требуют крупных инвестиций от компаний-разработчиков (например, патентование новых лекарств), и которые соответственно не будут разработаны без рыночного стимула¹.

Генетические тесты могут считаться пригодными для патентования в тех случаях, когда компании могут доказать, что они отвечают 3-м критериям патентования: новизна, изобретательский уровень или неочевидность, а также полезность или промышленная применимость. Это поощряет здоровую конкуренцию, способствует внедрению инноваций, и предоставляет возможность поставщикам медицинских услуг самим выбирать подходящие для исследования тесты.

Разрешение на патентование генов может привести к запрету другим организациям разрабатывать лекарственные препараты для лечения заболеваний, вызванных генетическими причинами, или использовать биомаркеры для прогнозирования реакции на лечение. Эта область исследований должна рассматриваться как предконкурентная, что позволит научному сообществу применить самые высокие стандарты лечения.

Заключение

Из проведённого анализа можно сделать следующие выводы, имеющие значение для развития российского законодательства в области создания и использования банков генетических данных.

1. Широкомасштабные научные проекты по исследованию генома способствуют появлению большого объёма клинических геномных данных, которые имеют значительный потенциал для научных исследований в сфере здравоохранения. Создание банков генетической информации выливается в проекты национального масштаба, которые становятся системообразующими для мировой науки.

2. Проведение научных генетических исследований требует использования *широкого согласия лица*, принимающего участие в исследованиях. Широкое согласие означает, что участник исследования прямо соглашается с тем, чтобы его данные и/или образцы использовались для определённого круга будущих исследовательских проектов, подлежащих внешнему и постоянному надзору (например, при наличии одобрения и мониторинга исследований комитетами по этике).

3. Широкое согласие должно включать понимание лицом самих методов обработки данных, гарантий минимизации рисков, связанных с этими способами, и возможных получателей генетической информации.

4. Объектом патентной охраны могут выступать результаты генно-инженерных манипуляций, существенно отличающиеся от природных, при удовлетворении иных критериев патентоспособности, если их патентование не будет противоречить нормам права и морали.

Статья поступила в редакцию 13.07.2020.

ЛИТЕРАТУРА

1. Богданова Е. Е. **Правовые проблемы и риски генетической революции: генетическая информация и дискриминация** // Lex Russica. 2019. № 6 (151). С. 18–29.
2. Волотовский И., Полешко А. **CRISPR/CAS9 – система редактирования геномов. Прорыв в медицинской биологии и генной терапии?** // Наука и инновации. 2017. № 12. С. 59–64.
3. Парфенчик О. **Директива о правовой охране биотехнологических изобретений: анализ основ-**

¹ Patenting genetic information // ICR : [сайт]. URL: <https://www.icr.ac.uk/about-us/policy-and-engagement/position-statements/patenting-genetic-information> (дата обращения: 10.06.2020).

- ных противоречий // Журнал международного права и международных отношений. 2011. № 4. С. 25–31.
4. Пономарева Д. В. К вопросу о возможности патентования человеческих генов: опыт правового регулирования России и Франции // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2020. № 2. С. 128–132.
 5. Правовые основы биоэкономики и биобезопасности / отв. ред. А. А. Мохов, О. В. Сушкова. М.: Проспект, 2020. 480 с.
 6. Рассолов И. М., Чубукова С. Г. Внутриотраслевые принципы обработки генетической информации // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 5. С. 98–110.
 7. Столбов А. П. О стандартизации методов псевдонимизации персональных данных в здравоохранении // Проблемы стандартизации в здравоохранении. 2017. № 9-10. С. 25–36.
 8. Шугуров М. В. Международно-правовой принцип научных исследований и глобализации научно-технологического прогресса // Российская юстиция. 2012. № 2. С. 17–21.
 9. Bostyn S. J. R. Narrow Trousers and Narrow Patents, a Health Risk? Product Protection or Purpose-Bound Protection for Biotechnological Inventions // Bio-Science Law Review. 2005. Vol. 5. № 2. P. 89–95.
 10. Crespi R. S. The European Biotechnology Patent Directive is Dead // Trends in Biotechnology. 1995. Vol. 13. № 5. P. 162–164.

REFERENCES

1. Bogdanova E. E. [Legal problems and risks of the genetic revolution: genetic information and discrimination]. In: *Lex Russica*, 2019, no. 6 (151), pp. 18–29.
2. Volotovskiy I., Poleshko A. [CRISPR/CAS9-genome editing system. A breakthrough in medical biology and gene therapy?]. In: *Nauka i innovatsii* [Science and Innovation], 2017, no. 12, pp. 59–64.
3. Parfenchik O. [Directive on legal protection of biotechnological inventions: analysis of the main contradictions]. In: *Zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnoshenii* [Journal of International Law and International Relations], 2011, no. 4, pp. 25–31.
4. Ponomareva D. V. [On the possibility of patenting human genes: the experience of legal regulation in Russia and France]. In: *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina* [Bulletin of Kutafin Moscow State Law University], 2020, no. 2, pp. 128–132.
5. Mokhov A. A., Sushkova O. V., ed. *Pravovye osnovy bioekonomiki i biobezopasnosti* [Legal bases of Bioeconomics and Biosafety]. Moscow, Prospect Publ., 2020. 480 p.
6. Rassolov I.M., Chubukova S. G. [Specific principles for processing genetic information]. In: *Aktualnye problemy rossiiskogo prava* [Current Issues of the Russian Law], 2019, no. 5, pp. 98–110.
7. Stolbov A. P. [On standardization of methods of personal data pseudonymization in healthcare]. In: *Problemy standartizatsii v zdравookhranении* [Issues of Standardization in Healthcare], 2017, no. 9–10, pp. 25–36.
8. Shugurov M. V. International legal principle of scientific research and globalization of scientific and technological progress. In: *Rossiiskaya yustitsiya* [The Russian Justice], 2012, no. 2, pp. 17–21.
9. Bostyn S. J. R. Narrow Trousers and Narrow Patents, a Health Risk? Product Protection or Purpose-Bound Protection for Biotechnological Inventions. In: *Bio-Science Law Review*, 2005, vol. 5, no. 2, pp. 89–95.
10. Crespi R. S. The European Biotechnology Patent Directive is Dead. In: *Trends in Biotechnology*, 1995, vol. 13, no. 5, pp. 162–164.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Рассолов Илья Михайлович – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры информационного права и цифровых технологий Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина;
e-mail: imrassolov@msal.ru

Чубукова Светлана Георгиевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры информационного права и цифровых технологий Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина;
e-mail: sgchubukova@msal.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Ilya M. Rassolov – Dr. Sci. (Law), Prof., Department of Information Law and Digital Technologies, Kutafin Moscow State Law University;
e-mail: ilyarassolov@mail.ru

Svetlana G. Chubukova – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Information Law and Digital Technologies, Kutafin Moscow State Law University;
e-mail: sgchubukova@msal.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Рассолов И. М., Чубукова С. Г. Правовые проблемы использования банков генетической информации в научных исследованиях: европейский опыт // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 123–133.
DOI: [10.18384/2310-6794-2020-3-123-133](https://doi.org/10.18384/2310-6794-2020-3-123-133)

FOR CITATION

Rassolov I. M., Chubukova S. G. Legal Problems of Genetic Information Banks in Scientific Research: European Experience. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 3, pp. 123–133.
DOI: [10.18384/2310-6794-2020-3-123-133](https://doi.org/10.18384/2310-6794-2020-3-123-133)



ВЕСТНИК МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБЛАСТНОГО УНИВЕРСИТЕТА

Рецензируемый научный журнал «Вестник Московского государственного областного университета» основан в 1998 г.

Сегодня Московским государственным областным университетом выпускается десять научных журналов по разным отраслям науки. Журналы включены в «Перечень ВАК (составленный Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки РФ Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёной степени кандидата наук, на соискание учёной степени доктора наук)». Журналы включены в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

Печатные версии журналов зарегистрированы в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия.

Полнотекстовые версии журналов доступны в интернете на сайте Вестника Московского государственного областного университета (www.vestnik-mgou.ru), а также на платформах Научной электронной библиотеки (www.elibrary.ru) и Научной электронной библиотеки «КиберЛенинка» (<https://cyberleninka.ru>).

ВЕСТНИК МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБЛАСТНОГО УНИВЕРСИТЕТА

СЕРИЯ: ЮРИСПРУДЕНЦИЯ
2020. № 3

Над номером работали:

Литературный редактор С. Ю. Полякова

Переводчик Е. А. Кытманова

Корректор И. К. Гладунов

Компьютерная вёрстка В. А. Кулакова

Отдел по изданию научного журнала

«Вестник Московского государственного областного университета»

Информационно-издательского управления МГОУ

105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 98

тел. (495) 780-09-42 (доб. 6101)

e-mail: info@vestnik-mgou.ru

сайт: www.vestnik-mgou.ru

Формат 70x108/16. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Minion Pro».

Тираж 500 экз. Усл. п.л. 7,5, уч.-изд. л. 10,25.

Подписано в печать: 30.10.2020. Дата выхода в свет: 06.11.2020. Заказ № 2020/10-02.

Отпечатано в ИИУ МГОУ

105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А