



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



Вестник

МОСКОВСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
ОБЛАСТНОГО
УНИВЕРСИТЕТА

Серия

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Тема номера:

**ПРОБЛЕМЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ
И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**



2020 / № 4

ВЕСТНИК
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
ОБЛАСТНОГО УНИВЕРСИТЕТА

ISSN 2072-8557 (print)

2020 / № 4

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 specialities: 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 / № 4

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 (Федеративная Республика Германия)

Агнес Кристиан Шавес Фария Александровна Дыбова – PhD, проф., Папский католический университет (г. Рио-де-Жанейро, Федеративная Республика 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., 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, Словацкая Республика);

Рассолов И. М. – д. ю. н., доц., проф., Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА);

Рахманова Е. Н. – д. ю. н., проф., 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., Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России) (г. Москва);

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

Химмельрайх Антье – PhD, проф., Университет Регенсбурга (Федеративная Республика 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 исследования 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. – № 4. – 146 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. Armbruster - 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. Gladkikh – 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. Rassolov – 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, 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), Russian Federation 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. – № 4. – 146 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..... 8

РАЗДЕЛ I. ПРОБЛЕМЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Умнова-Конюхова И. А. Конституционные нарративы ограничения прав и свобод человека и их судебное применение в целях реализации ч. 3 Ст. 55 Конституции Российской Федерации 10

Алиев Т. Т. Ограничения свободы договора во взаимосвязи с наличием «слабой» стороны в правоотношениях 23

Летута Т. В. Ограничение прав и деликтная ответственность: вопросы гармонизации гражданского законодательства и законодательства о полиции 30

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

Рузанова В. Д. Проблемы построения и функционирования информационного законодательства как системного объекта 43

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

Сергеев А. А. Разграничение полномочий и расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления 55

Какителашвили М. М. Деятельность партий в парламентах государств-участников СНГ 65

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

Карпачева Т. С. Феномен организации, посягающей на личность и права граждан: общие признаки (по материалам судебной практики) 79

Сумачев А. В. Уголовно-правовые грани осуществления родительской власти 95

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

Буримов Р. Ю., Ибрагимов О. А. Общественный контроль в сфере государственных закупок современной России: ретроспективный анализ. 103

Глотов С. А., Алешкова И. А. Принципы предпринимательского права: традиции и инновации 112

Рабец А. М., Хватова М. А. Семейные споры как объект альтернативного урегулирования. 123

РАЗДЕЛ VI. ПОЗИЦИЯ ЗАРУБЕЖНОГО УЧЁНОГО

Дыбова А. К. К вопросу об особенностях современного законодательства по защите персональных данных (взгляд юриста-практика) 133

РАЗДЕЛ VII. НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Балытников В. В., Гришковац А. А., Сергеев А. А., Чертков А. Н., Штукин В. В. Анонс ежегодного доклада центра исследований проблем территориального управления и самоуправления за 2020 год 139

CONTENTS

Introducing the theme of the issue 8

SECTION I. PROBLEMS OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS RESTRICTION

I. Umnova-Koniukhova. Constitutional narratives of human rights and freedoms restrictions, and their judicial application in order to implement part 3 of article 55 of the Constitution of the Russian Federation. 10

T. Aliev. Restrictions on freedom of contract in relation to the presence of a «weak» party in legal relations. 23

T. Letuta. Limitation of rights and tort liability: issues of harmonization of civil and police legislation 30

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

V. Ruzanova. Problems of building and functioning of information legislation as a system object 43

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

A. Sergeev. Delimitation of powers and expenditure obligations of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local self-government bodies 55

M. Kakitelashvili. Activity of parties in the parliaments of the cis member states 65

SECTION IV. CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY, CRIMINAL EXECUTIVE LAW

T. Karpacheva. The phenomenon of organizations encroaching the person and rights of citizens: general features (based on the materials of judicial practice) 79

A. Sumachev. Criminal-legal aspects of exercising parental authority 95

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

- R. Burimov, O. Ibragimov.* Public control in public procurement of modern
russia: retrospective analysis 103
- S. Glotov, I. Aleshkova.* Principles of business law: tradition and
innovation 112
- A. Rabets, V. Khvatova.* Family disputes as an object of alternative settlement 123

SECTION VI. POSITION OF A FOREIGN SCIENTIST

- Dybova A. K.* On the issue of modern data protection legislation specificity
(legal expert's point of view) 133

SECTION VII. SCIENTIFIC LIFE

- V. Balytnikov, A. Grishkovets, A. Sergeev, A. Chertkov, V. Shtukin.*
Advertising annual report of the research center for territory governing
and self-governing problems, 2020 139

ПРЕДСТАВЛЯЕМ ТЕМУ НОМЕРА

ПРОБЛЕМЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

С самых давних времён человек стремился быть свободным, и это чувство свободы вдохновляло его на самые смелые и амбициозные дела. Но мир так устроен, что он не позволяет зачастую добиваться организованности и безопасности в жизни людей без запретов и ограничений, которые способны обуздать волю человека в решении многих судьбоносных вопросов.

Современная безопасность граждан и государства также обусловлена необходимостью вводом некоторых ограничений в тех или иных поступках людей и их объединений. Ограничения прав и свобод Человека возможны в определённых условиях, например, при введении чрезвычайного положения, исключительно для того, чтобы защитить людей, государство. Однако не подлежат ограничению ряд важных прав, закреплённых в Конституции государства (право на жизнь, достоинство личности, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, свободу совести, право на жилище и др.). В Основном законе российского государства установлены принципы ограничения прав и свобод человека:

- ограничения прав и свобод не могут носить дискриминационный характер (ст. 19 Конституции РФ запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности);
- только правовая форма в виде закона (а не любого другого подзаконного акта) может устанавливать различные ограничения прав и свобод человека, т.к. именно такой источник права способен обеспечить защиту прав личности;
- ограничения могут быть установлены для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека, обеспечения обороны страны, безопасности государства;
- должен соблюдаться принцип соразмерности ограничения прав тем конституционно значимым целям, ради достижения которых вводятся ограничения;
- ограничения возможны при условии крайней необходимости, при защите прав и свобод людей, общественных интересов, когда такая защита невозможна иными способами, и проч.

В этом номере журнала известные учёные России, Бразилии поднимают актуальные вопросы о возможных ограничениях прав и свобод людей в государстве. Так, например, открывается дискуссия по вопросу конституционных нарративов ограничения прав и свобод человека и их судебного применения в целях реализации ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. Обсуждаются проблемы возможных ограничений прав человека и гражданина в области как публичных, так

и частных правоотношений. Так, правоведы раскрывают тему ограничения прав и деликтной ответственности с точки зрения гармонизации гражданского законодательства и законодательства о полиции. Проблемы ограничений всегда волнуют цивилистов, вот почему многие доктринальные позиции представляют особую важность в юридической практике. Известный учёный России, доктор юридических наук, профессор Тигран Алиев представляет свой авторский научный взгляд на вопросы ограничения свободы договора во взаимосвязи с наличием «слабой» стороны в правоотношениях. Читателям будут интересны и новые подходы специалистов в области теории права, конституционного, семейного, гражданского, уголовного права.

*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. ПРОБЛЕМЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

УДК 342.7

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-10-22

КОНСТИТУЦИОННЫЕ НАРРАТИВЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ИХ СУДЕБНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ В ЦЕЛЯХ РЕАЛИЗАЦИИ Ч. 3 СТ. 55 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Умнова-Конюхова И. А.

*Российский государственный университет правосудия
117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Дать характеристику конституционных нарративов ограничения прав и свобод человека – ценностей (целей), способов и принципов.

Процедура и методы. Использовались методы компаративистики, системного анализа, обобщения и моделирования.

Результаты. Обосновывается конституционная формализация пределов ограничения прав и свобод с помощью устоявшихся конституционных нарративов, в системном взаимодействии создающих универсальный конституционный алгоритм. Отмечается целесообразность систематизации конституционных ценностей (целей), обуславливающих пределы реализации прав и свобод, конституционного закрепления и судебного применения способов и принципов ограничения прав и свобод.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты могут быть использованы в научно-исследовательских целях, а также законодателем и правоприменителем.

Ключевые слова: права и свободы, ограничения, конституционные нарративы, конституционные ценности, способы ограничения, конституционные принципы, судебное применение

CONSTITUTIONAL NARRATIVES OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS RESTRICTIONS, AND THEIR JUDICIAL APPLICATION IN ORDER TO IMPLEMENT PART 3 OF ARTICLE 55 OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

I. Umnova-Koniukhova

*Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russian Federation*

© СС BY Умнова-Конюхова И. А., 2020.

Abstract

Aim. To characterize the constitutional narratives of restriction of human rights and freedoms – values (goals), methods and principles.

Methodology. Methods of comparative analysis, system analysis, generalization, and modeling were used in the study.

Results. The constitutional formalization of the restriction limits of rights and freedoms is justified using well-established constitutional narratives that create a universal constitutional algorithm in the system interaction. The article notes the expediency of constitutional values (goals) systematization that determines the limits of the rights and freedoms realization, constitutional regulation and judicial application of methods and principles of rights and freedoms restriction.

Research implications. The results of this research can be used for research purposes and in the law enforcement practice. Besides, they can be useful for the legislators.

Keywords: rights and freedoms, restrictions, the constitutional narratives, constitutional values, methods of restrictions, the constitutional principles, judicial application

Введение

В быстро меняющемся глобализированном мире возникает потребность рассмотрения как традиционных, так и новых подходов в создании конституционных парадигм защиты одной из высших конституционных ценностей – прав и свобод человека. Данная ценность между тем не является абсолютной и реализуется в системной взаимосвязи с другими конституционными ценностями (целями), конкурирующими между собой и выступающими в определённой мере ограничителями прав и свобод.

Современной конституционной практикой государств постепенно был создан универсальный алгоритм конституционных требований и критериев ограничения прав и свобод. Речь идёт о систематизации ценностей (целей), для защиты которых могут быть ограничены права и свободы, способов обозначения пределов реализации прав и свобод, а также конституционных принципов как требований и критериев конституционности ограничений. Рассматриваемые в единстве конституционные ценности (цели), способы и принципы ограничения как устоявшиеся конституционные нарративы обе-

спечивают конституционную формализацию пределов ограничения прав и свобод человека в современном правовом пространстве. Данный конституционный алгоритм активно и довольно успешно применяется международными и национальными судами [11, с. 324].

Первые два вида ограничений – конституционные ценности (цели) и способы ограничений – выступают общими конституционными нарративами, они склонны к универсализации и определённой устойчивости. Третья группа – принципы ограничений – формирует таксономическую цепочку общих доктринальных требований и инструментальных критериев ограничения прав и свобод, развитие которых пока ещё представляет собой непрерывный эволютивный процесс, и их содержание трактуется не только с общих универсальных позиций, но и с т. зр. правовых культур и национальной идентичности государств.

Многие российские учёные и практики акцентируют внимание на значимости конституционных ценностей как системы общих векторных регуляторов и на важности их учёта не только в правовом регулировании, но и в правоприменительной практике [1; 3; 6; 7].

Аксиология ограничений пронизывает как международно-правовое пространство, так и конституции большинства государств. На основе систематизации конституционно значимых ценностей можно выделить способы ограничения прав и свобод как содержащие общие оговорки (генеральные клаузулы), так и определяющие конкретные ограничения определённых видов прав и свобод. Аксиология ограничений прав и свобод служит доктринальной основой пределов их реализации. Более сложное структурно-функциональное воздействие присуще принципам ограничений прав и свобод. Выстраиваемая таксономия ограничений обозначает не только доктринальные принципы-требования, но и предлагает инструментальные, служебно-вспомогательные принципы как критерии ограничения прав и свобод.

Конституционные ценности и способы ограничений прав и свобод как общие конституционные нарративы

В Российской Федерации защищаемыми ценностями в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ обозначены: основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц, обеспечение обороны страны и безопасность государства. Аналогичные нормы можно обнаружить в конституциях других стран. В некоторых странах постсоветского пространства перечень данных ценностей полностью совпадает с российским конституционным нарративом (например, Республика Казахстан, Кыргызская Республика). Среди конституционных ценностей таким же образом защищаются и другие, например, «честь и доброе имя других лиц» по Конституции Армении, «демократическое устрой-

ство государства» и «благополучие» по Конституции Латвии, «окружающая среда» по Конституции Польши.

Наибольшее совпадение у государств наблюдается в перечислении в их конституциях таких ценностей как безопасность (национальная, государственная, общественная), права и свободы других лиц, нравственность, здоровье, благополучие. Совпадение не случайно, т. к. эти ценности как доктринальные требования к ограничению определены международным правом ООН.

Согласно ст. 29 (ч. 2) Всеобщей декларации прав человека¹, при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благополучия в демократическом обществе. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. в целом ряде статей определяет, что пользование предусмотренными в Пакте правами сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Способы конституционных ограничений прав и свобод в самом общем виде могут быть разграничены на 2 вида:

1. *Общие оговорки (генеральные клаузулы)*, когда ограничения связаны с защитой всех прав и свобод, на основе единых требований-ценностей по ана-

¹ Всеобщая декларация прав человека // ООН: [сайт]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 06.10.20).

логии со ст. 55, ч. 3 Конституции РФ. Например, Конституция Республики Польша в п. 3 ст. 31 определяет, что ограничения конституционных свобод и прав могут быть установлены только в законе и только тогда, когда они необходимы в демократическом государстве для его безопасности или публичного порядка либо для охраны окружающей среды, здоровья и публичной морали или же свобод и прав других лиц.

Примером общей клаузулы являются также положения ч. 3 ст. 17 Конституции РФ: осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. По своему смыслу этот конституционный нарратив совпадает с нормой ч. 3 ст. 55 Конституции РФ о возможности ограничения прав и свобод человека федеральным законом, когда они затрагивают «права и законные интересы других лиц».

2. *Конкретные ограничения*, относящиеся к определённым правам и свободам. Например, ст. 13 Конституции РФ регулирует право на объединение (запрет создания и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности России, подрыв безопасности государства, создание вооружённых формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни). Конкретное ограничение содержится также в ст. 29 Конституции РФ, которая, гарантируя свободу мысли и слова, устанавливает запреты пропаганды или агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, социального, расового, национального, религиозного или языкового превос-

ходства. Подобные конкретные ограничения содержатся и в конституциях других государств.

Подавляющее большинство конституций предусматривает ограничение прав и свобод, которые могут помешать установлению порядка при чрезвычайных обстоятельствах или военном положении. Такие действия носят временный характер.

Можно обозначить 4 основные группы государств, отличающихся по степени конкретизации условий ограничения прав и свобод:

1. *Ограничения основных прав и свобод в конституциях не рассмотрены.* К примеру, в Латвии, действующая Конституция которой отличается лаконичностью, вопросы ограничений прав и свобод регулируются обычным законом. В ст. 16 Закона Латвии о чрезвычайном положении говорится, что меры, принятые в период чрезвычайного положения, должны соответствовать международным соглашениям и актам в области защиты прав человека, которые были подписаны Республикой Латвией.

2. *Сформулированы только общие принципы ограничений и сделана ссылка на закон как форму установления таких ограничений.* К примеру, согласно ст. 71 Конституции Азербайджана при объявлении войны, военного и чрезвычайного положения, а также мобилизации осуществление прав и свобод человека и гражданина может быть частично и временно ограничено с учётом международных обязательств Азербайджанской Республики. О правах и свободах, осуществление которых ограничено, заблаговременно объявляется населению. Ст. 10 Конституции Кыргызской Республики устанавливает, что чрезвычайное и военное положения могут быть введены только в случаях и в порядке,

предусмотренных Конституцией и конституционным законом.

3. *Установлены общие принципы, которые конкретизированы в отдельных статьях, закрепляющих определённые права и свободы.* В частности, в Конституции ФРГ содержится фундаментальный принцип, являющийся философским основанием верховенства права – принцип человеческого достоинства. В Германии даже в случае введения особого положения этот принцип, закреплённый в ст. 1 Основного Закона, неприкосновенен.

4. *Обозначен конкретный перечень прав, который может или, наоборот, не может быть ограничен.* Среди основных прав, которые гарантируются при любых режимах, конституции государств выделяют: право на жизнь, на достоинство и гуманное обращение, неприкосновенность личной жизни, на свободу совести, мысли и вероисповедания, на презумпцию невиновности, право на защиту своих прав судом и некоторые другие.

Права, которые не могут быть ограничены, именуются, как известно, в теории конституционного права абсолютными. В Российской Федерации этот перечень по Конституции РФ применительно к чрезвычайному положению довольно обширен (ч. 3 ст. 56) и связан с защитой достоинства, свободы и неприкосновенности личности, доступного и справедливого правосудия, что согласуется с практикой демократических государств и международно-правовыми стандартами ООН и Совета Европы.

Конституционные принципы ограничения прав и свобод человека: общие и частные аспекты таксономии

Анализ общих конституционных нарративов ограничения прав и свобод

человека позволяет выделить их таксономическую основу – систему базисных принципов, определяющих общие правила-требования и конкретные критерии проводимых ограничений.

В настоящее время и отечественные, и зарубежные исследователи обращают особое внимание на значимость принципов права при ограничении прав и свобод человека. В частности, швейцарский учёный К. Экштайн выделяет 3 основных условия-принципа ограничения прав человека: *необходимость, пригодность, соразмерность* [14]. А. Шайо подчёркивает, что ограничительные меры применимы, если они не запрещают правомерного осуществления основных прав, и если конкретная ограничительная мера в наименьшей степени ущемляет основные права [13].

В современной отечественной литературе отмечается, что принципы, закреплённые в Конституции РФ, имеют отличные от норм конституционного права черты общих регуляторов [2; 10]. Однако степень обобщения и обусловленность целью регулирования у конституционных принципов различны. Большинство исследователей предпринимается попытка выделить принципы ограничения прав и свобод с их привязкой к конкретным конституционным ценностям и условиям ограничения. В частности, В. С. Устинов выделяет 3 таких критерия-принципа: *цель, законность ограничений, необходимость* [12].

Принципы права, формулирующие критерии ограничения прав и свобод, можно было бы подразделить на 2 основные группы:

1. принципы, конкурирующие с ограничениями прав и свобод с целью достижения правомерности;

2. принципы, обеспечивающие объективность ограничений.

К I группе относятся такие доктринальные принципы-требования как *достоинство, свобода, равноправие, равенство всех перед законом и судом, недискриминация, уважение прав человека, гарантированность прав и свобод, конституционность, законность, судебная защита прав и свобод* и т. д. В результате конкуренции выявляется степень правомерности, в т. ч. конституционности и законности ограничений прав и свобод в условиях действия рассматриваемых принципов, что выявляется благодаря практике судов, основанной на применении данных принципов.

Среди доктринальных принципов I группы, наиболее часто применяемыми в российской судебной практике, следует назвать принципы равноправия, равенства всех перед законом и судом, юридического равенства сторон. Суть конкуренции состоит в обосновании возможности ограничения данных принципов, если они отрицают или умаляют общепризнанные права и свободы и, наоборот, в необходимости следования доктринальным принципам-требованиям при оценке конституционности ограничения правового положения человека. В частности, в Постановлении КС РФ № 4-П¹ подчёркивается, что свобода договора и юридическое равенство сторон не должны приводить к отрицанию или умалению общепризнанных прав и свобод человека, данные принципы не являются абсолютными и могут быть ограничены, но сама возможность

ограничений и их характер должны определяться на основе Конституции РФ. Наиболее часто встречаются решения Конституционного Суда РФ, которые защищая принцип равноправия или равенства, признают неконституционными ограничения прав и свобод.

Другой часто применяемый принцип – достоинство человека – постепенно становится универсальным конституционным критерием оценки конституционности ограничений прав и свобод в международной и национальной практике правосудия. Общность подхода состоит в том, что в случае обнаружения нарушения или ущемления достоинства человека, любые ограничения прав и свобод признаются неприемлемыми с правовой точки зрения. Конституционный Суд РФ в своих решениях значительно часто прибегает к использованию такой позиции как в случаях выявления конкретных ограничений прав и свобод, так и при оценке общего состояния реализации конституционных правомочий. В частности, в Постановлении № 4-П от 3.05.1995 Конституционный Суд РФ особо подчеркнул, что никто не может быть ограничен в защите перед судом своего достоинства, а также связанных с ним прав. В постановлениях № 4-П от 2.02.1996 и № 12-П от 16.05.1996 Конституционный Суд отметил, что ограничение доступа к правосудию является одновременно и ограничением фундаментального права на защиту достоинства личности.

Ко II группе принципов, обеспечивающих объективность ограничений прав и свобод, можно отнести: *справедливость* (социальная справедливость), *пропорциональность, разумность, рациональность, необходимость* и др. Одни принципы этой группы носят

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.04.2003 № 4-П по делу о проверке конституционности положения п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И. В. Выставкиной // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 15. Ст. 1416.

доктринальный (например, справедливость) характер, другие инструментально-методологический (разумность, рациональность, необходимость), третьи имеют смешанную природу (пропорциональность), но все они служат критериальным средством, инструментом познания и оценки объективности ограничения того или иного правила.

Среди принципов II группы универсальное значение в конституционной практике государств приобрёл принцип справедливости. Данный принцип широко применяется в международном и национальном правосудии, в т. ч. в практике Конституционного Суда РФ. Несколько сотен его определений и постановлений содержат прямые ссылки на принцип справедливости. Причём зачастую Суд использует формулу «конституционный принцип справедливости» и в этом контексте ссылается не только на преамбулу Конституции РФ, но и на конституционно значимые цели, обозначенные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Критериями справедливости у Конституционного Суда РФ выступают такие показатели, как «(объективная) необходимость», «социальная оправданность», «отсутствие чрезмерности», «социальная адекватность ограничений» и т. п. (например, Постановление КС РФ № 14-П от 22.06.2010).

Важным инструментальным средством ограничения вмешательства в права и свободы человека являются принцип пропорциональности, состоящий из 3-х основных требований – соразмерности, сбалансированности и адекватности. Данный принцип направлен на определение степени вмешательства и способствует достижению соразмерности и адекватности ограничений, баланса между публичными и

частными интересами, между интересами человека, государства и общества,

В современной зарубежной литературе отмечается 3 варианта понимания принципа пропорциональности [15]. Первый вариант, по мнению Анн Петерс, подразумевает связь между действием (нарушением норм международного права) со стороны государства и допустимой реакцией другого государства. Вторым вариантом касается взаимосвязи между национальными общественными интересами и особыми интересами отдельных лиц внутри государств. Третья трактовка относится к связи между глобальным общественным интересом и конкретными интересами государств.

Эти подходы в целом присущи государствам в тех конституционных нарративах, которые посвящены ограничению прав и свобод. В то же время необходимо понимать, что высокая активность сегодня органов конституционного правосудия в применении и толковании принципа пропорциональности свидетельствует о продолжающемся процессе формулирования содержания и пределов действия данного принципа.

Применительно к практике Российской Федерации интегральная формула пропорциональности ограничения конституционных прав и свобод была обозначена Конституционным Судом РФ следующим образом: такие ограничения возможны лишь 1) в определённых Конституцией РФ целях; 2) в установленном федеральным законом порядке; 3) на основе критериев разумности и соразмерности; 4) публичные интересы могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, если эти ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными

ми, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей¹.

Наряду с соразмерностью и сбалансированностью, важным критерием пропорциональности является принцип адекватности, т. е. сохранения существа и реального содержания права. Любое ограничение не должно нарушать сущность прав и свобод, умаление или снижение порога реализации права или свободы не должно приводить к их ликвидации. Предупреждая угрозу выхолащивания прав и свобод законодательными ограничениями, Конституционный Суд РФ в ряде своих решений постарался выстроить конституционно-правовую защиту на основе *обеспечения баланса публичных и частных интересов* (например, постановления от 21.11.2002 № 15-П, от 8.12.2009 № 19-П, определения от 18.12.2002 и от 23.06.2009). Так, в определениях от 18.12.2002 и от 23.06.2009 Конституционный Суд РФ указал, что государство, регулируя отношения службы в органах внутренних дел, может устанавливать в данной сфере особые правила, что само по себе не противоречит Конституции РФ и согласуется с п. 2 ст. 1 Конвенции МОТ № 111 1958 г. относительно дискриминации в области труда, согласно которому различия, исключения или предпочтения в области труда, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определённой работой, не считаются дискриминацией. Служба в органах внутренних дел является особым видом государственной

службы, она направлена на реализацию публичных интересов и выполнение конституционно значимых функций по обеспечению правопорядка и общественной безопасности.

Общие подходы и различия в применении Конституционным Судом РФ, судами общей юрисдикции и ЕСПЧ принципов ограничения прав и свобод

Оценивая сложившиеся в настоящее время подходы Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ в критериальной оценке ограничений прав и свобод на основе принципов права можно констатировать в целом значительное совпадение в правовых позициях. Вместе с тем по определённым вопросам объективно просматриваются различия, связанные с особенностями российской правовой культуры, правопонимания общественной нравственности и национальной идентичности.

В частности, оживлённую научную дискуссию вызвал вопрос о соответствии принципу равенства прав и свобод мужчин и женщин положения об отсутствии у военнослужащих-мужчин права на предоставление отпуска по уходу за ребёнком [4; 9]. В Определении от 15.01.2009 № 187-О-О² Конституционный Суд РФ установил, что предоставление права на отпуск по уходу за ребёнком в порядке исключе-

¹ См.: Постановления Конституционного Суда РФ: от 15.07.1999 № 11-П; от 22.11.2000 № 14-П, от 27.04.2001 № 7-П; от 25.10.2001 № 14-П; от 30.10.2003 № 15-П; от 22.03.2005 № 4-П; от 16.06.2009 № 9-П; от 22.03.2018 № 12-П/2018 п. 2, абз. 1 и др.

² Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2009 № 187-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей».

ния только военнослужащим женского пола не может расцениваться как нарушение принципов равенства прав и свобод человека и гражданина, а также равноправия мужчин и женщин, что обусловлено необходимостью обеспечения национальной безопасности. Иную правовую позицию, как известно, высказал ЕСПЧ в решении от 7.10.2010 по делу «Константин Маркин против России», жалоба № 30078/06. Согласно его позиции, непредставление военнослужащим мужского пола права на отпуск по уходу за ребёнком при наличии такого права у военнослужащих женского пола разумно не обосновано и налицо факт нарушения ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод во взаимосвязи со ст. 8 Конвенции (дискриминация при осуществлении их права на уважение семейной и личной жизни). Несмотря на неприятие Конституционным Судом РФ правовой позиции ЕСПЧ и внесение ясности по поводу приоритета решений высшего органа конституционного правосудия России¹, в соответствующий федеральный закон были внесены поправки, устраняющие дискриминацию в правах отцов-военнослужащих.

Расхождения во взглядах на понимание принципа равноправия обнаруживается и при оценке прав сексуальных меньшинств (публичные акции сексуальных меньшинств, признание однополых браков, разрешение однополым парам усыновлять детей и др.), что объяснимо. В отличие от западной концепции индивидуализма при оценке содержания принципа равноправия, в Российской Федерации сильны традиции признания приоритета коллектив-

ных ценностей, которые выражаются в необходимости защиты основ конституционного строя, нравственности, безопасности, обеспечения обороны страны и др. В юридической литературе обоснованно отмечается, что в долговременной перспективе важно выйти на баланс между личными и общественными интересами (частными и публичными), не абсолютизировать индивидуализм и частные права в ущерб коллективных прав [5; 8]. Для России этот баланс отражает исторически сложившуюся особенность национальной идентичности. В этом отношении показательным является несогласие России с Постановлением ЕСПЧ по делу «Алексеев против Российской Федерации»². ЕСПЧ пришёл к выводу, что запрет мероприятий, организованных заявителем, не отвечал острой социальной потребности и, следовательно, не являлся необходимым в демократическом обществе. Соответственно, по мнению ЕСПЧ, в данном случае имело место нарушение ст. 11 Европейской Конвенции (право на свободу мирных собраний), и в отношении заявителя имела место дискриминация по признаку сексуальной ориентации его и других участников мероприятий (нарушение ст.ст. 13 и 14 Конвенции). ЕСПЧ, к сожалению, не принял во внимание позицию российской стороны, выраженную в т. ч. в решениях судов общей юрисдикции, согласно которой разрешение проведения гей-парадов и других публичных мероприятий сексуальных меньшинств противоречит конституционным ценностям защиты здоровья и нормам морали, правам и свободам других лиц, создаёт угрозу общественной

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П // СПС Консультант Плюс.

² Постановлением ЕСПЧ от 21.10.2010 по делу «Алексеев против Российской Федерации» (Жалобы № 4916/07, 25924/08 и 14599/09) // СПС Консультант Плюс.

безопасности. Важно отметить, что аргументация российской стороны основывалась также на правовых позициях самого ЕСПЧ, который в своих решениях утверждал, что п. 2 ст. 11 Конвенции предусматривает широкий предел усмотрения, в рамках которого компетентные власти должны иметь возможность выбора мер, необходимых для поддержания общественного порядка (решения по делам «Баранкевич против Российской Федерации» от 26.07.2007 и «Движение “Врачи за жизнь” против Австрии»). ЕСПЧ также высказывал позицию о том, что национальные власти лучше информированы относительно того, что может оскорбить чувства верующих в соответствующем обществе (Постановление ЕСПЧ от 22.10.1981 по делу «Даджион против Соединённого Королевства»).

В условиях глобализации угроз и вызовов безопасности, жизни, здоровью и нравственности Россия последовательно формирует системы запретов и ограничений, и в соответствии с принципами пропорциональности и справедливости расставляет приоритеты в защите конституционных ценностей.

Обозначенные противоречия между решениями Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека не являются единичными случаями. Позиция ЕСПЧ в вопросах ограничения прав человека оказывается намного либеральнее, но вступает в противоречие с традиционными конституционными ценностями Российского государства, а также конституционными целями обеспечения основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения безопасности Российской Федерации.

Можно отметить различие подходов в оценке соотношения публич-

ных и частных интересов в решениях Конституционного Суда РФ и в решениях конституционных судов ряда европейских стран, основывающих конституционное правосудие на подходах, выработанных Судом ЕС и ЕСПЧ. В то же время трудно отрицать, что в своей практике Конституционный Суд РФ постепенно сближается с теми представлениями о пределах возможных ограничений основных прав и свобод, которые сложились в европейском конституционном праве, во многом благодаря деятельности ЕСПЧ, опираясь на пропорциональность как необходимость реализации демократических устоев ограничений прав и свобод.

Заключение

Фундаментальная значимость прав и свобод предопределила необходимость конституционной формализации пределов ограничения прав и свобод с помощью устоявшихся конституционных нарративов, в системном взаимодействии создающих в определённой мере универсальный конституционный алгоритм. Рассмотренный конституционный алгоритм ограничений складывается, как минимум, из 3-х базисных конституционных нарративов:

1. ценности и цели (в определённой мере они совпадают);
2. способы ограничения прав и свобод;
3. принципы ограничения прав и свобод.

Международно-правовое и конституционное пространства базируются сегодня на значительно совпадающей системе конституционных ценностей (целей), обуславливающих пределы реализации прав и свобод. Общие оговорки (генеральные клаузулы) и конкретные ограничения, относящиеся к определён-

ным правам и свободам, как 2 основных способа ограничений системно взаимодействуют с принципами ограничений прав и свобод, таксономическая основа которых продолжает развиваться. Вместе с тем можно констатировать, что в настоящее время сформировались устойчивые группы принципов ограничения прав и свобод, дифференцируемые как принципы, конкурирующие с ограничениями прав и свобод с целью достижения правомерности, и принципы, обеспечивающие объективность ограничений.

Среди принципов ограничения прав и свобод с учётом частоты их судебного

применения особо выделяются принципы равноправия (равенства), достоинства, справедливости и пропорциональности. Признавая важность достижения единых подходов Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции и ЕСПЧ в критериальной оценке ограничений прав и свобод, целесообразно подчеркнуть необходимость учёта российской правовой культуры, требований нравственности и национальной идентичности, predetermined смыслом принципов и норм действующей Конституции РФ.

Статья поступила в редакцию 16.10.2020 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 3–6.
2. Алешкова И. А. Соотношение принципов и норм конституционного права // Аграрное и земельное право. 2019. № 2 (170). С. 19–24.
3. Бондарь Н. С. Конституционные ценности – категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда РФ) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6. С. 1–11.
4. Зайков Д. Е. Современные проблемы реализации принципа равенства мужчин и женщин при прохождении военной службы // Право в Вооружённых Силах. 2007. № 1. С. 21–24.
5. Национальная идея России: в 6 тт. Т. VI / под ред. С. С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2012. 992 с.
6. Невинский В. В. Сущность и универсализация конституционных ценностей в современном обществе // Lex Russica. 2018. № 11. С. 106–121.
7. Певцова Н. С. Конституционные ценности // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 1. С. 66–69.
8. Скуратов Ю. И. Проблемы конституционной реформы в Российской Федерации и евразийский конституционализм // Современное право. 2020. № 6. С. 5–31.
9. Стренина Е. А. Возможно ли предоставление военнослужащему мужского пола отпуска по уходу за ребёнком // Право в Вооружённых Силах. 2006. № 7. С. 12–18.
10. Умнова-Конюхова И. А. Общие принципы права в конституционном праве и международном праве: Актуальные вопросы теории и судебной практики. М.: РГУП, 2019. 256 с.
11. Умнова-Конюхова И. А. Национальное правосудие и международное правосудие: теория и практика взаимодействия в публично-правовых отношениях (принципы государственности и прав человека). М.: РГУП, 2020. 324 с.
12. Устинов В. С. Основания и критерии ограничения прав и свобод личности в законодательстве и теории // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву: сб. трудов. Ч. 1. Н. Новгород, 1998. С. 99–107.

13. Шайо А. Самозащита конституционного государства // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 2 (47). С. 1–10.
14. Экштайн К. Основные права и свободы: уч. пос. М.: NOTA BENE, 2003. 494 с.
15. Peters A. Proportionality as a global constitutional principle // MPIL Research Paper Series. 2016. № 10. P. 3–38.

REFERENCES

1. Avakyan S. A. [Modernization of public-political relations and constitutional reformation: problems and prospects]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2019, no. 9, pp. 3–6.
2. Aleshkova I. A. [Correlation of principles and norms of constitutional law]. In: *Agrarnoe i zemelnoe pravo* [Agrarian and land law], 2019, no. 2 (170), pp. 19–24.
3. Bondar N. S. [Constitutional values – category of applicable law (in the context of the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation)]. In: *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya* [Journal of Constitutional Justice], 2009, no. 6, pp. 1–11.
4. Zaikov D. E. [Modern problems of implementing the principle of men and women equality during military service]. In: *Pravo v Vooruzhennykh Silakh* [Law in the Armed Forces], 2007, no. 1, pp. 21–24.
5. Sulakshin S. S., ed. *Natsionalnaya ideya Rossii T. VI* [The national idea of Russia. Vol. VI]. Moscow, Nauchnyi ekspert Publ., 2012. 992 p.
6. Nevinsky V. V. [The essence and universalization of constitutional values in modern society]. In: *Lex Russica*, 2018, no. 11, pp. 106–121.
7. Pevtsova N. S. [Constitutional values]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2019, no. 1, pp. 66–69.
8. Skuratov Yu. I. [Problems of constitutional reform in the Russian Federation and Eurasian constitutionalism]. In: *Sovremennoe pravo* [Modern law], 2020, no. 6, pp. 5–31.
9. Strenina E. A. [Is it possible to provide a male soldier with parental leave]. In: *Pravo v Vooruzhennykh Silakh* [Law in the Armed Forces], 2006, no. 7, pp. 12–18.
10. Umnova-Konyukhova I. A. *Obshchie printsipy prava v konstitutsionnom prave i mezhdunarodnom prave: Aktualnye voprosy teorii i sudebnoi praktiki* [General principles of law in constitutional law and international law: Topical issues of theory and judicial practice]. Moscow, RGUP Publ., 2019. 256 p.
11. Umnova-Konyukhova I. A. *Natsionalnoe pravosudie i mezhdunarodnoe pravosudiya: teoriya i praktika vzaimodeystviya v publichno-pravovykh otnosheniyakh (printsipy gosudarstvennosti i prav cheloveka)* [National justice and international justice: theory and practice of interaction in public law relations (principles of statehood and human rights)]. Moscow, RGUP Publ., 2020. 324 p.
12. Ustinov V. S. [Grounds and criteria for limiting the rights and freedoms of the individual in legislation and theory]. In: *Teoriya i praktika ogranicheniya prav cheloveka po rossiiskomu zakonodatel'stvu i mezhdunarodnomu pravu. Ch. 1* [Theory and practice of limiting human rights under Russian legislation and international law. P. 1]. N. Novgorod, 1998, pp. 99–107.
13. Shao A. [Self-defense of the constitutional state]. In: *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review], 2004, no. 2 (47), pp. 1–10.
14. Ekshstain K. *Osnovnye prava i svobody* [Basic rights and freedoms]. Moscow, NOTA BENE Publ., 2003. 494 p.
15. Peters A. Proportionality as a global constitutional principle. In: *MPIL Research Paper Series*, 2016, no. 10, pp. 3–38.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Умнова-Конюхова Ирина Анатольевна – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права, руководитель научного направления конституционно-правовых исследований Центра исследований проблем правосудия Российского государственного университета правосудия; ведущий научный сотрудник отдела правопедия ИНИОН РАН;

e-mail: ikonyukhova@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Irina A. Umnova-Koniukhova – Dr. Sci. (Law), Prof., Department of Constitutional Law, Head of Scientific School for Constitutional-legal Studies, Center for Justice, Russian State University of Justice, Leading Researcher, Department of Legal Studies INION RAS;

e-mail: ikonyukhova@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Умнова-Конюхова И. А. Конституционные нарративы ограничения прав и свобод человека и их судебное применение в целях реализации ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 10–22.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-10-22

FOR CITATION

Umnova-Koniukhova I. A. Constitutional narratives of human rights and freedoms restrictions, and their judicial application in order to implement Part 3 of Article 55 of the Constitution of the Russian Federation. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 10–22.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-10-22

УДК 347

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-23-29

ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ ДОГОВОРА ВО ВЗАИМОСВЯЗИ С НАЛИЧИЕМ «СЛАБОЙ» СТОРОНЫ В ПРАВООТНОШЕНИЯХ

Алиев Т. Т.

*Российская государственная академия интеллектуальной собственности
117279, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 55а, Российская Федерация*

Аннотация.

Цель. Исследовать принцип свободы договора, рассмотреть ограничения свободы договора как ограничения гражданских прав, установить взаимосвязь ограничений свободы договора с наличием «слабой» стороны в правоотношениях.

Процедура и методы. Осуществлена попытка рассмотреть ограничения гражданских прав, исходящие от самих субъектов правоотношений, а не от законодателя, как это традиционно принято рассматривать. В процессе исследования использовались методы: общенаучные (анализа, синтеза, дедукции и индукции) и формально-юридический.

Результаты. Рассмотрены механизмы ограничений свободы договора. Выявлено, что ограничения гражданских прав исходят не только от государства (законодательства), но и от других участников гражданских правоотношений.

Теоретическая и/или практическая значимость. Данное исследование позволяет выработать подход к пониманию правовой природы механизма ограничений свободы договора для защиты прав «слабой» стороны.

Ключевые слова: ограничение гражданских прав, свобода договора, ограничение свободы договора, слабая сторона, злоупотребление правом

RESTRICTIONS ON FREEDOM OF CONTRACT IN RELATION TO THE PRESENCE OF A «WEAK» PARTY IN LEGAL RELATIONS

T. Aliev

*Russian State Academy of Intellectual Property
55a, Miklukho-Maclay ul., Moscow, 117279, Russian Federation*

Abstract.

Aim. To study the principle of freedom of contract, consider restrictions on freedom of contract as restrictions on civil rights, establish the relationship of restrictions on freedom of contract with the presence of a «weak» party in legal relations.

Methodology. An attempt has been made to consider the restrictions on civil rights emanating from the subjects of legal relations themselves, and not from the legislator, as it is traditionally considered. The following methods were used in the study: general scientific ones (analysis, synthesis, deduction and induction) and the formal legal one.

Results. Mechanisms of restrictions on freedom of contract are considered. It is revealed that restrictions on civil rights come not only from the state (legislation), but also from other participants in civil legal relations.

Research implications. This study allows us to develop an approach to understanding the legal nature of the mechanism of restrictions on the freedom of contract in order to protect the rights of the «weak» party.

Keywords: restriction of civil rights, freedom of contract, restriction of freedom of contract, weak side, abuse of the right

Введение

Одним из фундаментов современной рыночной экономики служит гражданское право. Экономическое развитие зачастую увязывают с широкими гражданскими правами и свободами субъектов экономической деятельности. Однако предоставление неограниченных прав и свобод порождает злоупотребления недобросовестных субъектов. Широкие свободы порождают такие обсуждаемые в правовой науке явления, как существование «слабой» стороны, злоупотребление правом и свободой договора и другие негативные последствия. Поэтому в публичных и иных целях права и свободы могут быть ограничены.

Принцип свободы договора

Согласно п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Одним из значительных гражданско-правовых ограничений выступает ограничение свободы договора. Принцип свободы договора – многогранный принцип, который представляет собой совокупность установленных законом правил:

1. договор заключается по воле всех его сторон;
2. стороны вправе определять характер договора, т. е. стороны вправе заключить договор любого вида;

3. стороны вправе определять предусмотренные и не предусмотренные законом условия.

В соответствии с п. 1 ст. 421 ГК РФ, договор не может быть заключён в принудительном порядке. Т. е. заключение договора является свободным волеизъявлением субъектов гражданских правоотношений, которые вольны решать заключать тот или иной договор либо нет. Исключения же составляют публичный договор и добровольно принятые обязательства (например, обязательства по предварительному договору).

Следующий аспект проявляется в свободном определении сторонами характера заключаемого договора, что закрепляется п. 2 ст. 421 ГК РФ. Исходя из этого, стороны гражданских правоотношений вправе заключить договор, как предусмотренный, так и не предусмотренный законом, если такой договор не противоречит законодательству. Если заключается договор, не предусмотренный законом, к нему применяются общие правила, а также, в случае, если договор смешанный, ещё и правила об отдельных видах договора. Стоит отметить, что по общему правилу (п. 2 ст. 422 ГК РФ) в случае принятия закона, устанавливающего для сторон в договоре новые условия, продолжают действовать первоначальные условия.

Свобода договора заключается также и в свободе определения его содержания: стороны договора вправе сами определять и согласовать условия заключаемого договора, которые не должны противоречить законодательству

(п. 4 ст. 421 ГК РФ). Если же сторонами или диспозитивной нормой условие не определено, тогда условия определяются обычаями, применимые к отношениям сторон (п. 5 ст. 421 ГК РФ).

Следует отметить, что гражданское законодательство не только декларирует, но и гарантирует свободу договора. Такие гарантии выражаются в возможности признания недействительными сделок, совершённых под влиянием существенного заблуждения (ст. 178 ГК РФ), обмана, насилия, угрозы или неблагоприятных обстоятельств (ст. 179 ГК РФ) [9, с. 63].

Правило свободы определения содержания договора, как и другие правила, имеет свои исключения. Например, когда предметом договора является товар (услуга, работа) «естественной монополии», в части содержания, касающегося цены, стороны назначают цену по тарифу, установленному государством.

Ограничения свободы договора как ограничения гражданских прав

Принцип свободы договора, являясь гражданско-правовым принципом, имеет ряд ограничений, подлежащих к соблюдению. В законодательстве освещается вопрос ограничений свободы договора, между тем исследователи предлагают 2 модели: активную и пассивную [2, с. 10].

Первая модель состоит в установлении государством прямых ограничений свободы договора путём указания на то, какие конкретно условия сторонами согласовывать в договоре запрещено, а вторая – требует от законодателя или высших судов закрепления на уровне закона или прецедентной практики общих оценочных понятий, которым сделка и её условия должны соответствовать, и фактически предоставляет

основную долю оценки соответствия конкретных договорных условий оценочным понятиям судам, рассматривающим конкретный спор [7].

В качестве обобщённых видов ограничений Ю. С. Ахонина выделяет следующие обязанности потенциальных сторон договора [1]:

1. по соблюдению основных принципов поведения (реализации прав и исполнения обязанностей) в гражданском обороте (в частности, принципа добропорядочности и принципа недопустимости злоупотребления правом);

2. по выполнению общих запретов в рамках общедозволительного типа правового регулирования, характерного для гражданского права. В частности, устанавливается общее дозволение в виде права на заключение договора (ст. 421 ГК РФ), но при этом вводятся конкретные запреты, направленные на защиту интересов слабой стороны договора, иных контрагентов по договору, публичных интересов (например, введение требования о необходимости получения государственного одобрения заключения договора);

3. по соблюдению требований, выполнение которых является необходимым условием возникновения правоотношения:

а. договор должен быть совершён управомоченным на то лицом;

б. волеизъявление должно соответствовать подлинной воле сторон;

с. форма договора должна соответствовать требованиям закона;

д. договор должен по содержанию соответствовать закону.

Данные ограничения можно классифицировать по их характеру и направленности. По характеру ограничений:

– ограничения, которые не влияют на условия (содержание) договора, т. е.

формальные ограничения (например, нотариальное удостоверение сделки);

– ограничения, влияющие на условия (содержание) договора, т. е. те ограничения, которые затрагивают саму суть конкретных правоотношений (например, требование непротиворечивости условий законодательству).

Важно отметить, что нельзя считать ограничением свободы договора применение его примерных условий (типовой документации), разработанных и опубликованных в печати (ст. 427 ГК РФ) участниками рынка, некоммерческими организациями [8, с. 21].

Напомним, что свобода договора и гражданские права могут быть ограничены в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Некоторые исследователи полагают, что свобода договора может быть ограничена и в целях защиты слабой стороны [5].

Действительно, такая цель ограничений гражданских прав как защита прав и законных интересов других лиц может широко читаться и включать в себя в т. ч. защиту «слабой» стороны. Некоторые исследователи отмечают связь ограничений свободы договора и изложенный в п. 4 ст. 1 ГК РФ запрет извлекать преимущество из своего недобросовестного поведения, также то, что слабая сторона договора вправе заявить о недопустимости применения несправедливых договорных условий на основании ст. 10 ГК РФ или о ничтожности таких условий по ст. 169 ГК РФ [4, с. 71].

Следовательно, ограничения свободы договора могут быть следующей направленности:

1. защита публичных интересов (например, антимонопольные ограни-

чения – требование о получении разрешения уполномоченного органа на заключение договора, направленные на защиту публичных интересов; ограничения в налоговом праве);

2. защита слабой стороны договора (конструкция публичного договора, направленная на защиту потребителей, один из случаев максимального ограничения свободы договора в российском праве; ограничения в банковском праве, направленные на защиту интересов вкладчиков и заёмщиков банка как более слабой стороны по договору).

Ограничение свободы договора и «слабая» сторона

В законодательстве отсутствует такое понятие, как «слабая» сторона. Хотя, Конституционный Суд РФ в Постановлении № 4-П¹ использует это понятие: «граждане-вкладчики как сторона в договоре лишены возможности влиять на его содержание, что является ограничением свободы договора и как таковое требует соблюдения принципа соразмерности, в силу которой гражданин как экономически слабая сторона в этих правоотношениях нуждается в особой защите своих прав, что влечёт необходимость в соответствующем правовом ограничении свободы договора и для другой стороны, т. е. для банков». Данное понятие используется судами и

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.02.1999 № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 г. “О банках и банковской деятельности” в связи с жалобами граждан О. Ю. Веселяшкиной, А. Ю. Веселяшкина и Н. П. Лазаренко» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации: [сайт]. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-23021999-n/> (дата обращения: 06.11.2020).

по отношению к работникам как к слабой стороне трудового договора¹.

В научных исследованиях данный термин широко применяется к субъектам правоотношения, которые имеют относительно других субъектов меньше не правовых преимуществ, которые при этом оказывают влияние его на правовое положение.

Е. П. Волос предлагает следующую систему признаков слабой стороны [3, с. 46]:

1. экономические, организационные возможности;
2. неопытность, отсутствие профессионализма в сфере заключения договора, а равно правовая некомпетентность или необразованность;
3. некомпетентность в технических вопросах заключения соглашения;
4. нужда при заключении договора, в т. ч. тяжёлое материальное положение и иные сложные жизненные обстоятельства;
5. повышенная заинтересованность во вступлении в гражданское правоотношение;
6. злоупотребление правом со стороны контрагента;
7. невозможность оказать влияние на процесс составления договора;
8. существенное заблуждение при заключении договора.

¹ Например, Ржевский городской суд Свердловской области в Решении от 27 апреля 2020 г. по делу № 2-196/2020 использует следующую фразу: «Для защиты интересов работника как экономически более слабой стороны в трудовом правоотношении за работником закреплено право отозвать своё заявление до истечения срока предупреждения об увольнении (если только на его место не приглашён в письменной форме другой работник, которому не может быть отказано в заключении трудового договора)».

Важно отметить, что присутствие у субъекта правоотношения лишь признаков слабой стороны является недостаточным для предоставления правовой защиты. Ключевым же для предоставления защиты будет являться наличие негативных последствий, являющихся следствием наличия у одной из сторон неправовых преимуществ [6, с. 91]. Кроме того, существенным является тот факт, что никаких признаков слабой стороны в законодательстве не указано, соответственно, оценка таких признаков и признание стороны «слабой» происходит на усмотрении суда.

В правовой науке принято считать, что ограничения гражданских прав исходят только от регулятора отношений, т. е. на законодательном уровне. Такая точка зрения обоснована, поскольку, как указывалось ранее, свобода договора и гражданские права могут быть ограничены в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности, что является прерогативой государства. Однако не всё так однозначно. Ограничения могут исходить и от другого участника гражданских правоотношений. На это указывает и тот факт, что Конституционный Суд заявляет: «граждане-вкладчики как сторона в договоре лишены возможности влиять на его содержание, что является ограничением свободы договора». Но лишены возможности влиять на его содержание не по воле государства, а по воли банка, т. е. субъекта правоотношения, соответственно и свобода договора ограничивается не государством.

При этом такие признаки, как неопытность, отсутствие профессионализма, повышенная заинтересованность, в контексте исследования неправильно относить к

ограничениям со стороны «сильной» стороны. Более корректно отнести к ограниченности, ограниченности возможностей у лица осуществлять гражданские права, которая возникает вне зависимости от иных лиц и государства.

Закключение

На сегодняшний день ограничение свободы договора в целях защиты «слабой» стороны остаётся явлением, которое почти не имеет нормативного урегулирования. Критерии, признаки «слабой» стороны определяются судом в каждом конкретном деле. Между тем, целесообразно выработать норматив-

ный подход к определению слабой стороны и разработать рамки возможных ограничений для правоотношений, которые предполагают «слабую» сторону. Исследование ограничений принципа свободы договора только с т. зр. законодательного ограничения, ограничения государственно-правовыми методами не позволяет в полной мере отразить существующую реальность. Важно также изучать те ограничения, которые возникают в силу «превосходства» одного субъекта гражданского правоотношения над другим.

Статья поступила в редакцию 26.10.2020 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ахонина Ю. С. Принцип свободы заключения договоров с точки зрения механизма правового регулирования // *Предпринимательское право*. 2014. № 1. С. 47–52.
2. Волков А. А. Злоупотребления принципом свободы договора // *Юрист*. 2015. № 4. С. 10–12.
3. Волос Е. П. Отличительные черты категории «слабая сторона в гражданском правоотношении» // *Евразийская адвокатура*. 2016. № 5 (24). С. 42–47.
4. Иванова Ю. А., Меняйло Л. Н., Федулов В. И. Принцип свободы договора в гражданском праве // *Вестник Московского университета МВД России*. 2018. № 5. С. 69–71.
5. Крыцула А. А. Принцип свободы договора и его пределы // *Власть Закона*. 2012. № 2. С. 76–89.
6. Новичков И. В. Применение принципа свободы договора слабой стороной договорных отношений // *Актуальные проблемы российского частного права: сборник*. 2017. С. 89–92.
7. Садовая И. Г. Принцип свободы гражданско-правового договора в российском праве // *Отечественная юриспруденция*. 2017. № 10 (24). С. 12–24.
8. Степкин С. П. Гражданско-правовые ограничения свободы договора // *Юрист*. 2018. № 3. С. 19–23.
9. Филиппова Т. А., Коваленко Е. Ю. Последствия нарушения пределов свободы договора // *Известия Алтайского государственного университета*. 2017. № 6 (98). С. 62–67.
10. Хамроев Ш. С. «Свобода договора» как правовой инструмент организации рыночного хозяйства // *Юридическая наука: история и современность*. 2017. № 9. С. 84–89.

REFERENCES

1. Akhonina Yu. S. [The principle of freedom to conclude contracts from the point of view of the legal regulation mechanism]. In: *Predprinimatelskoe pravo* [Business law], 2014, no. 1, pp. 47–52.
2. Volkov A. A. [Abuses of the principle of freedom of contract]. In: *Yurist* [Lawyer], 2015, no. 4, pp. 10–12.
3. Volos E. P. [Distinctive features of the category «weak side in civil relations»]. In: *Evraziiskaya advokatura* [Eurasian Bar], 2016, no. 5 (24), pp. 42–47.

4. Ivanova Yu. A., Menyailo L. N., Fedulov V. I. [The principle of freedom of contract in civil law]. In: *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2018, no. 5, pp. 69–71.
5. Krytsula A. A. [The principle of freedom of contract and its limits]. In: *Vlast Zakona* [The power of Law], 2012, no. 2, pp. 76–89.
6. Novichkov I. V. [Application of the principle of freedom of contract by the weak party of the contractual relationship]. In: *Aktualnye problemy rossiiskogo chastnogo prava* [Actual problems of Russian private law], 2017, pp. 89–92.
7. Sadovaya I. G. [The principle of freedom of civil law contract in Russian law]. In: *Otechestvennaya yurisprudentsiya* [Domestic jurisprudence], 2017, no. 10 (24), pp. 12–24.
8. Stepkin S. P. [Civil law restrictions on freedom of contract]. In: *Yurist* [Lawyer], 2018, no. 3, pp. 19–23.
9. Filippova T. A., Kovalenko E. Yu. [Consequences of violation of the limits of freedom of contract]. In: *Izvestiya Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta* [News of Altai State University], 2017, no. 6 (98), pp. 62–67.
10. Khamroev Sh. S. [«Freedom of contract» as a legal instrument for organizing a market economy]. In: *Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost* [Legal Science: History and Modernity], 2017, no. 9, pp. 84–89.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Алиев Тигран Тигранович – доктор юридических наук, профессор кафедры авторского права, смежных прав и частноправовых дисциплин Российской государственной академии интеллектуальной собственности;
e-mail: tta70@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tigran T. Aliev – Dr. Sci. (Law), Prof., Department of Copyright, Related Rights and Private Law Disciplines, Russian State Academy of Intellectual Property;
e-mail: tta70@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Алиев Т. Т. Ограничения свободы договора во взаимосвязи с наличием «слабой» стороны в правоотношениях // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 23–29.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-23-29

FOR CITATION

Aliev T. T. Restrictions on freedom of contract in relation to the presence of a «weak» party in legal relations. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 23–29.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-23-29

УДК 347.53

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-30-42

ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ И ДЕЛИКТНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: ВОПРОСЫ ГАРМОНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОЛИЦИИ

Летуца Т. В.

Оренбургский государственный университет

460018, г. Оренбург, пр. Победы, д. 13, Российская Федерация

Аннотация.

Цель. Определение обоснованности (целесообразности) введения правила о невозможности преследования сотрудника полиции с учётом действующих норм о деликтной ответственности с позиции недопущения ограничения прав потерпевших.

Процедура и методы. В работе использовались: метод системного анализа, позволяющий представить нормы различной отраслевой принадлежности в качестве единого правового пространства; сравнительно-исторический метод, открывающий возможности оценки опыта зарубежного правового регулирования.

Результаты. Предложено оптимальное изменение формулировок ст.ст. 1069, 1070 ГК в части распространения на данный специальный деликт презумпции виновности, закреплённой в ст. 1064 ГК, и закрепления безвиновной ответственности для всех действий правоохранительных органов, а не только для тех, которые повлекли перечисленные на сегодняшний момент в ч. 1 ст. 1070 ГК незаконные последствия. Обосновывается нецелесообразность с позиции угрозы ограничения прав потерпевших введения на уровне общего правила в законодательстве невозможности преследования сотрудника полиции.

Теоретическая и/или практическая значимость. Предложения направлены на корректировку положений действующего законодательства, находящихся своё спорное применение в судебной практике, и на обоснование адекватности предлагаемых изменений законодательства о полиции.

Ключевые слова: деликтная ответственность, возмещение вреда, причинённого действиями правоохранительных органов, ограничение прав потерпевших, гармонизация законодательства, ответственность государства

LIMITATION OF RIGHTS AND TORT LIABILITY: ISSUES OF HARMONIZATION OF CIVIL AND POLICE LEGISLATION

T. Letuta

Orenburg State University

13, Pobedy pr., Orenburg, 460018, Russian Federation

Abstract.

Aim. Determination of the validity (expediency) of the introduction of the rule on the impossibility of prosecuting a police officer, taking into account the current rules on tort liability from the position of preventing restrictions on the rights of victims.

Methodology. The method of system analysis, which allows you to present the norms of various industries as a single legal space; a comparative historical method that opens up the possibility of evaluating the experience of foreign legal regulation.

Results. Optimal rewording of articles 1069, 1070 of the civil code in the part the presumption of guilt in this special tort is extended, as stated in article 1064 of the civil code and fixing non-guilt responsibility for all law enforcement actions, not just for those that caused unlawful consequences, stated at the moment in part 1 of article 1070 of the civil code. The article substantiates the inexpediency of introducing into the legislation the impossibility of prosecuting a police officer at the level of a general rule from the position of the threat of restricting the rights of victims.

Research implications. The proposals are aimed at correcting the provisions of the current legislation that find their controversial application in judicial practice and at justifying the adequacy of the proposed changes in the legislation on the police.

Keywords: tort liability, compensation for damage caused by the actions of law enforcement agencies, restriction of the rights of victims, harmonization of legislation, state responsibility

Введение

Актуализация вопросов гармонизации гражданского законодательства и законодательства о полиции связана с внесением в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта закона № 955380-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О полиции”¹. Проект направлен на усиление гарантий защиты прав граждан и уточнение полномочий полиции. Одной из новелл в предлагаемом проекте является дополнение ст. 30 правилом о том, что «сотрудник полиции не подлежит преследованию за действия, совершённые при выполнении обязанностей, возложенных на полицию, и в связи с реализацией прав, предоставленных полиции...». Несомненно, данное правило демонстрирует готовность государства к высокой степени ответственности за создание условий эффективного выполнения своих функций органами внутренних дел. Однако оно само по себе

отрыве от норм гражданского законодательства способно повлечь негативные последствия при возмещении вреда, причинённого действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

Деликтная ответственность, согласно ст. 1070 ч. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации² (ГК) за определённый перечень последствий для потерпевшего, вызванных незаконным действием сотрудников правоохранительных органов, наступает вне зависимости от вины должностных лиц. Несмотря на многочисленные нарекания учёных относительно ограниченности такого перечня и практической потребности его расширения, изменения ГК в рассматриваемой части не вносились [3, с. 126]. Поэтому иные последствия, нежели незаконное осуждение, незаконное привлечение к уголовной ответственности, незаконное применение в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконное привлечение к администра-

¹ Законопроект № 955380-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О полиции”» // Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/955380-7> (дата обращения 30.09.2020).

² Гражданский кодекс Российской Федерации от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8804> (дата обращения 30.09.2020).

тивной ответственности в виде административного ареста, незаконное административное приостановление деятельности юридического лица будут требовать от потерпевшего – истца в деликтном споре – доказательств вины конкретного должностного лица по правилам ст. 1069 ГК. Провозглашаемая в ст. 1064 ГК презумпция виновности причинителя вреда, по справедливому замечанию учёных, не распространяет своё действие на деликты с участием государства. Соответственно, доказывание вины происходит посредством использования фактов, установленных в рамках уголовного, административного преследования, дисциплинарного расследования в отношении должностного лица.

Целью настоящего исследования является определение обоснованности (целесообразности) введения правила о невозможности преследования сотрудника полиции с учётом действующих норм о деликтной ответственности с позиции недопущения ограничения прав потерпевших.

Задачами исследования выступают: анализ правоприменительной практики, судебной статистики и результатов опросов, а также обобщение точек зрения отечественных и зарубежных исследователей по выбранной тематике.

При раскрытии отдельных вопросов работы использовались метод системного анализа, позволяющий представить нормы различной отраслевой принадлежности в качестве единого правового пространства, требующего всестороннего подхода к определению перспектив внедрения положений проекта; сравнительно-исторический метод, открывающий возможности оценки опыта зарубежного правового регулирования с позиции оптимальности внедрения или

сохранения уже имеющих место общепризнанных в различных странах норм о деятельности полиции.

Об ограничении прав

Ограничение прав, т.е. создание определённых препятствий в их реализации, сужение объёма правомочий, категория, употребляемая правоведами как в позитивном, так и в негативном контексте.

В негативном контексте ограничение прав неразрывно связывается с правонарушением, а именно, либо с выходом за рамки дозволенных законом границ ограничений, либо с посягательством на права и свободы субъектов права. В первом случае возможен вариант, о котором писал В. И. Гойман, когда ограничение права выходит за пределы, при которых оно вступает в противоречие с истинным назначением самого права [2, с. 26]. Во втором случае – предполагает активные действия, направленные на умаление прав граждан и организаций.

Позитивность рассуждений об ограничении прав видится в определении барьеров от незаконных действий государственных органов, от произвола чиновников, в охране общественного порядка в государствах, в установлении дозволенных границ поведения в целях не нарушения прав и свобод окружающих. Здесь ограничение прав служит гарантом поддержания конституционного строя [1, с. 171].

Ряд статей Конституции Российской Федерации (ст.ст. 13, 55, 56) содержат нормы, подтверждающие потребность правового государства в установлении определённых ограничений и законности их введения. В законодательстве о полиции имеются нормы о том, что всякое ограничение прав допускается только по основаниям и в порядке, которые

предусмотрены законодательными актами на федеральном уровне (п. 2 ст. 6¹). В целом любые ограничения должны устанавливаться на основе принципов справедливости, равенства и соразмерности [4].

Предлагаемое в проекте правило о том, что сотрудники полиции не подлежат преследованию, представляет собою ограничение в позитивном контексте. Ограничение возможности создания условий, при которых совершение активных действий со стороны сотрудника полиции, действительно необходимых в конкретной ситуации, затрудняется психологической дилеммой о потенциальной угрозе привлечения к ответственности. В то же время, по справедливому замечанию В. А. Лебедева, подобные ограничения применительно к деятельности органов полиции могут скрывать опасность злоупотреблений ими [6, с. 138]. Специфичность статуса сотрудника полиции требует от него ответственности некоему идеалу, стоящему «на страже порядка», которому законопослушные граждане безмерно доверяют. Согласно статистическим данным и социологическим опросам, уровень доверия граждан к сотрудникам полиции своего региона снижается²:

- 2017 г. – 67% опрошенных доверяют сотрудникам полиции;
- 2018 г. – 57%,
- 2019 г. – 54%.

В 2018 г. на вопрос «куда вы готовы обратиться в случае нарушения прав?»,

всего лишь 21% граждан и 24% предпринимателей ответили «в Министерство внутренних дел»³. Кроме того, предприниматели отметили самую низкую скорость реакции органов полиции на их обращения⁴.

Согласно другим опросам, уровень доверия населения к полиции с 2016 по 2019 г. растёт, но не показывает существенной динамики – всего 1,1%⁵.

По данным МВД РФ, на начало октября 2020 г. 21% граждан оценивают работу полиции как «плохо», 36% – «удовлетворительно», 28% – «хорошо»⁶. В то же время за период с 2002 г. по 2020 г. видна положительная динамика ответов на вопрос «как, по вашему мнению, работает сегодня полиция, как она справляется со своими обязанностями: отлично, хорошо, удовлетворительно, плохо или очень плохо?». Шкала «Отлично и хорошо» продвинулась с отметки «8» до «28»⁷.

В общей сложности указанные данные свидетельствуют о постепенном системном улучшении качества работы, некотором повышении авторитета сотрудников полиции. Однако не показывают действительно ощутимых результатов, позволяющих констатировать готовность российского общества к расширению границ дозволенных активных действий сотрудников полиции, учитывая невысокую сте-

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 №3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О полиции» // СПС Консультант Плюс.

² ВЦИОМ выявил отношение россиян к полиции // МК.ru: [сайт]. URL: <https://www.mk.ru/politics/2019/11/06/vciom-vse-menshe-rossiyan-doverayut-policii.html> (дата обращения: 30.09.2020).

³ ВЦИОМ составил рейтинг доверия россиян к силовым структурам // RBC: [сайт]. URL: <https://www.rbc.ru/society/22/05/2018/5b04004f9a7947693c8553c5> (дата обращения: 30.09.2020).

⁴ Там же.

⁵ Общественное мнение // МВД.рф: [сайт]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/publicopinion> (дата обращения: 30.09.2020).

⁶ Там же.

⁷ Работа полиции. Отношение к полицейским // ФОМ: [сайт]. URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14363> (дата обращения: 30.09.2020).

пень доверия к ним. Отмеченная позиция может нивелироваться правилом, выделенным В. А. Лебедевым в своём труде «Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина»: «...Ограничения должны быть всегда сбалансированы правом на обжалование действий должностных лиц» [6, с. 138].

Соответственно, в тех случаях, когда государство решается на наращивание правомочий должностных лиц правоохранительных органов, оно должно позаботиться и об усилении гарантий предупреждения злоупотреблений и гарантий эффективного судебного, общественного контроля. Подобные гарантии реализуются, в частности, в рамках обязательств вследствие причинения вреда, а именно ст.ст. 16, 1069, 1070, 1100 ГК, предусматривающих деликтную ответственность государства и компенсацию морального вреда, и закрепляются в ст.ст. 52–53 Конституции РФ¹.

Деликтная ответственность и «полицейский иммунитет»

Деликтная ответственность государства за вред, причинённый незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда наступает при разных условиях за разные последствия. В случае наличия «тяжёлых» последствий для потерпевшего (например, заключение под стражу), по мнению законодателя, государство берёт на себя ответственность и при отсутствии вины сотрудников правоохранительных органов (ст. 1070, ст. 1100 ГК). Например, как в деле, в котором суд удовлетворил требования истца о компенсации вреда, поскольку

¹ Прим.: Вопросы компенсации вреда при правомерных действиях государственных органов (ст. 16.1 ГК) не входят в предмет исследования.

предъявленное обвинение в незаконном предпринимательстве и избранная мера пресечения в виде подписки о невыезде были впоследствии отменены, потерпевшая была оправдана за отсутствием состава преступления².

В иных случаях деликтная ответственность за действия правоохранительных органов наступает только при доказанности факта причинения вреда, противоправности деяний причинителя, причинно-следственной связи между деяниями и наступившими последствиями и при наличии вины непосредственно причинителя вреда (ч. 2 ст. 1070, ст. 1069 ГК). Например, как в деле, освещённом в Обзоре практики рассмотрения судами Московской области споров о возмещении вреда, причинённого незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, где сержант, не проявив необходимых мер предосторожности, произвёл выстрел, в результате которого потерпевшему был причинён вред средней тяжести. В возбуждении уголовного дела в отношении сотрудника правоохранительных органов было отказано в связи с актом амнистии, но с констатацией в его действиях состава преступления, предусмотренного ч. 3. ст. 118 УК РФ. На основании этого суд пришёл к выводу, что сотрудник ОВД по неосторожности причинил вред здоровью, соответственно наличествует вина и требования потерпевшего являются обоснованными³.

² Решение Андреапольского районного суда (Тверская область) № 2-131/2015-М-138/2015 от 02.06.2015 по делу № 2-131/2015 // Судебные и нормативные акты РФ: [сайт]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/D4mmPitrLdw> (дата обращения 30.09.2020).

³ Обзор практики рассмотрения судами Московской области споров о возмещении вреда, причинённого незаконными действи-

Таблица 1 / Table 1

Данные судебной статистики (извлечения) относительно исковых требований о возмещении ущерба от незаконных действий органов дознания, следствия, прокуратуры и суда / Judicial statistics (extracts) on claims for damages from unlawful actions of the investigating authorities, the prosecutor's office and the court

Год	Поступило исковых требований	Удовлетворено исковых требований
2015	2 234	1 317
2016	4 371	2 422
2017	4 227	2 329
2018	3 581	1 927
2019	3 726	1 931
I полугодие 2020	5 372	4 667

Источник: Сводная статистика деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015 – I полугодие 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 30.09.2020).

Таким образом, при определении возможности удовлетворения иска потерпевшего как на основании ч. 1 ст. 1070 ГК, так и на основании ст. 1069, ч. 2 ст. 1070 ГК требуется предоставление доказательства незаконности деяний сотрудников правоохранительных органов. Каким образом будет решаться данный вопрос с учётом предлагаемого проектом запрета на преследование сотрудников полиции? Каким образом возможна будет вообще защита прав истца-потерпевшего в случае необходимости доказывания вины причинителя вреда? Эти вопросы вызывают больше всего проблем на практике и сегодня, и без предлагаемых проектом дополнений. Это, в частности, подтверждается обобщением данных судебной статистики (табл. 1).

Так, средний показатель количества удовлетворённых исковых требований о возмещении ущерба от незаконных действий органов дознания, следствия,

прокуратуры и суда, за исключением первого полугодия 2020 г., колеблется в районе 53%. Последний обозначенный в таблице период отличается существенным ростом как количества поданных в суд требований, так и процентом удовлетворённых исков. Возможно, особенность 2020 г. вызвана применением ограничительных мер по распространению коронавирусной инфекции и в ряде случаев переоценкой сотрудниками полиции свободы своих действий. Однако, в целом, из года в год наблюдается неуклонный рост числа обращений потерпевших.

Проблемы эффективной защиты прав потерпевших на практике широко освещаются в научной литературе. Так, Е. В. Иванова отмечает в своей работе отсутствие единообразия в судебной практике по вопросам возможности и размера компенсации морального вреда, возникшего вследствие действий сотрудников правоохранительных органов [5, с. 251–258]. М. Е. Жаглина подвергает глубокой системной оценке положения ст.ст. 1069 и 1070 ГК, формулируя вывод о затруднительности

ями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. // Гарант: [сайт]. [06.12.2016] URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/28855168/> (дата обращения 30.09.2020).

доказывания потерпевшими незаконности действий и вины сотрудников правоохранительных органов [3, с. 126]. Сложность доказывания связана в первую очередь с необычными по сравнению с другими видами деликтов условиями, в которых находится потерпевший. Речь идёт, с одной стороны, о презумпции законности (правомерности) действий должностных лиц государственных органов, к которым относятся и органы полиции. С другой стороны, с отсутствием уравнивающей правовое положение истца-потерпевшего и ответчика-государства презумпции виновности причинителя вреда. Первая презумпция, согласно правовым позициям судебных инстанций¹ и мнением учёных [7, с. 546–550], подразумевает законность всех актов и действий любых государственных органов и их должностных лиц до тех пор, пока она не будет опровергнута в установленном законом порядке².

Юридическая сила данной презумпции нивелирует провозглашённую в генеральном деликте (ст. 1064 ГК) презумпцию виновности причинителя вреда – сотрудника полиции. В связи с этим, теоретическое и процессуальное выравнивание в правах потерпевшего – гражданина или юридического лица, испытывающего страдания (физические

и/или нравственные, репутационные), лишения в имущественной сфере и государства в лице правоохранительных органов труднореализуемо.

Безусловно, законодательство должно балансировать и не создавать неоправданных перегибов ни в сторону безмерной защиты потерпевших, ни в сторону непомерной защиты сотрудников полиции. Имеющие место на практике случаи безосновательных претензий недобросовестных лиц к полиции, свидетельствуют о необходимости обдуманного и взвешенного подхода к обеспечению прав как потерпевших, так и причинителей вреда. Так, например, в одном из дел истец предпринял попытку компенсировать вред, причинённый, по его мнению, сотрудниками полиции. В ходе судебного заседания было установлено отсутствие незаконности действий сотрудников МО МВД России по задержанию истца и отсутствие в их действиях состава преступления³.

Концепция защиты государства от попыток злоупотребления правом на оспаривание актов и действий государства распространена и за рубежом. Так, Мэнди Ширкоре (Mandy Shircore) знакомит читателей с «полицейским иммунитетом», по сути аналогом презумпции законности и прообразом предлагаемых проектом изменений. Автор убедительно иллюстрирует ущербность общего действия и распространения на все казусы такого иммунитета. Он отмечает тот факт, что упоминание полицейского иммунитета на практике вступает в противоречие

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.11.2018 № 42-П «По делу о проверке конституционности части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге» // Гарант: [сайт]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72004822> (дата обращения 30.09.20).

² Ерёмин О. А. Оспаривание нормативных актов // Гарант: [сайт]. URL: <http://www.garant.ru/article/6644/#ixzz6bolicRC5> (дата обращения: 30.09.2020).

³ Решение № 2-1441/2015 от 27.08.2015 по делу № 2-1441/2015. Слободской районный суд (Кировская область) // Судебные и нормативные акты РФ: [сайт]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/noWqE1hMB6ml/> (дата обращения 30.09.2020).

с необходимостью судебного контроля за действием сотрудников полиции. Необходима сбалансированность между нарушениями прав граждан и преследованием предполагаемых преступников. В Великобритании полицейский иммунитет имеет место, в Австралии – отсутствует, противоположные подходы содержит право Канады и Южной Африки. В этой связи Мэнди Ширкоре подытоживает своё исследование выводом о том, что расширение полномочий полиции никоим образом не должно вести к низвержению общеизвестных правил о недопустимости халатности в действиях представителей власти. Сам полицейский иммунитет должен допускаться в исключительных случаях и работать не как общее правило, а лишь в отдельных делах, поскольку «никакое зло не должно оставаться ненаказанным, и пострадавшие от действий властных структур не должны ущемляться в праве на правовую защиту» [10, с. 34].

Собственно, если обратить внимание на историческое развитие зарубежной научной мысли относительно возмещения вреда, причинённого действиями и актами правоохранительных органов и сообразности закрепления в законе отсутствия возможности преследования их сотрудников, то можно обнаружить, что если первоначально в 60–70-х гг. прошлого столетия правоведа, оправдывая особый статус государства – причинителя вреда, делали акцент на «разумную силу» полицейских, на некий идеал защитника прав граждан и общества, то в конце 2019 г. они склонны практически полностью низвергать общее правило «полицейского иммунитета» и требовать введения повышенной (строгой, безвиновной) ответственности государства за действия

сотрудников правоохранительных органов.

Обращает на себя внимание работа Дж. Чейни (Cheney C. Joseph Jr.), где поясняется, что ответственность может возлагаться в тех случаях, когда сила, которую использует полицейский превышает допустимую разумную силу [8, с. 132]. Ключевым в определении деликтной ответственности является разумность действий полицейского, определяемая в каждом конкретном случае судом [8, с. 142]. Соответственно общее правило об особом статусе и полномочиях полицейских находит своё исключение в отношении конкретных сотрудников путём выяснения степени разумности его поведения.

Однако в последнее время работы зарубежных авторов не носят столь идеализированный характер, в частности, Э. Р. Фельдман (Elias R. Feldman) предлагает взглянуть на деятельность сотрудников полиции как на «чрезвычайно опасную», «аномально опасную» деятельность, деятельность, согласно общеправовому принципу справедливости, требующую повышенной строгой ответственности (по аналогии с ответственностью за эксплуатацию источников повышенной опасности) [10, с. 95]. Меры по предотвращению преступлений обуславливают значительный риск причинения вреда даже при разумной осторожности не только для подозреваемого, но и для третьих лиц. Устанавливая особый неприкасаемый статус для сотрудников правоохранительных органов, мы «забываем» о 2-х ключевых моментах, которые способны исказить первоначально положительный смысл, вкладываемый в правила о невозможности преследования полицейских. Во-первых, внешняя обстановка в обществе (неравенство, крими-

нализация, социально-экономические кризисы) в случае своего ухудшения создаёт трудные с т. зр. физической усталости и психической устойчивости конкретного сотрудника полиции условия. Во-вторых, деятельность полицейского, находящегося в условиях неопределённости в связи с необходимостью выбора применять или не применять меры принуждения, специальные средства и оружие за доли секунды, неизбежно подвержена повышенной ошибочности выбора. При том такой выбор обусловлен не только указанным психофизическим напряжением, но и собственно личностными проблемами каждого сотрудника полиции [9, с. 106]. Вполне возможно, что применение «смертоносной силы» было вызвано предшествующей по времени в отношении самого полицейского несправедливости, потере самоуважения, повышенной бдительности в силу дисциплинарного проступка и иных многочисленных причин, никак не связанных с поведением подозреваемого. Вполне возможны систематические ошибки сотрудников правоохранительных органов, обусловленные особенностями их подсознательного восприятия окружающей действительности, неявной предвзятостью.

Столь глубинные рассуждения о специфике функционирования представителей власти производились автором лишь в целях аргументации обоснованности внедрения практики повышенной ответственности за действия сотрудников полиции, предполагающей исключение вины из состава правонарушения и критики общего правила о невозможности их преследования. Э. Фельдман отмечает, что индивидуальный судейский подход к оценке правомерности действий сотрудников полиции оправдан, но отсутствие в за-

конодательстве и практике действенных механизмов возмещения вреда ведёт к обесцениванию жизни не только подозреваемых, но и каждого гражданина в современном обществе [9, с. 108].

Соответственно, опираясь на предыдущие умозаключения, а также на опыт зарубежных исследователей, целесообразно изменить формулировку ст.ст. 1069, 1070 ГК в части распространения на данный специальный деликт презумпции виновности, закреплённой в ст. 1064 ГК, и закрепления безвиновной ответственности для всех незаконных действий правоохранительных органов, а не только для тех, которые повлекли перечисленные на сегодняшний момент в ч. 1 ст. 1070 ГК последствия.

Гармонизация законодательства

Гармонизация законодательства рассматривается как процесс согласования или координации законов разной отраслевой принадлежности по выбранной проблеме. При введении в ранг закона того или иного положения последствия его применения должны оцениваться не только в узких рамках, например, законодательства о полиции, но и в рамках законодательства, опирающегося на его положения. Э. Фельдман отмечает, что гражданское деликтное разбирательство безусловно зависимо от итогов уголовного преследования, и доказательства, полученные в ходе расследования, используются как безоговорочные основания для компенсации вреда истцами [9, с. 109]. Поэтому с достаточной степенью условности, предвосхищая оппонирование представителей позитивизма, можно отметить зависимость норм гражданского законодательства о деликтах с участием правоохранительных органов от норм уголовного и уго-

ловно-процессуального (гл. 18 УПК РФ) законодательства.

Согласно действующему законодательству о полиции, а именно ч. 9 ст. 18 Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции»¹, сотрудники полиции при отсутствии нарушения правил применения мер принуждения, специальных средств и огнестрельного оружия не несут ответственности. Ст.ст. 37–39 УК РФ² регламентируют вопросы уголовной ответственности при превышении мер необходимой обороны, крайней необходимости и мер необходимых для задержания лица, совершившего преступление.

Верховный Суд РФ разъясняет порядок применения указанных норм в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление»³ и конкретизирует вопросы ответственности за превышение допустимых при задержании мер в Обзоре практики применения судами положений гл. 8 УК РФ об обстоятельствах, исключающих преступность деяния⁴, в котором от-

мечается, что такие дела встречаются в судебной практике довольно редко. Верховный Суд РФ, в частности, указывает, что при рассмотрении такой категории дел необходимо исследовать тот факт, что причинение вреда при задержании имеет вынужденный характер, обусловленный обстоятельствами задержания, что умысел сотрудника полиции не был направлен на причинение физической боли и превышение своих полномочий.

Имеющихся в уголовном законодательстве норм об оценке деятельности сотрудников полиции с т. зр. справедливости и законности вполне достаточно для разбирательства дел по гражданско-правовым искам по деликтным спорам (ст.ст. 16, 1069, 1070 ГК).

Можно предположить с достаточной степенью уверенности, что возведение в ранг закона презумпции невозможности преследования или «полицейского иммунитета» способно повлечь ограничение прав потерпевшего в деликтах с участием правоохранительных органов. Безоговорочно правило, что норма права всегда должна быть точной, четкой и ясной, не допускать своего расширительного толкования. В случае же с предлагаемым в проекте нововведением в совокупности с расширением полномочий по досмотру, применению огнестрельного оружия, вскрытию транспортных средств без усиления позиций потерпевшего в гражданском законодательстве возможности эффективной защиты прав потерпевших стремятся к нулю.

Проблема защиты прав потерпевших на данный момент завуалирована проблемами защиты общества в целом от незаконных действий органов власти и проблемами обеспечения правопорядка в стране в непростых условиях.

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 №3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О полиции» // СПС Консультант Плюс.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.10.2020) // СПС Консультант Плюс.

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2012 № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» // СПС Консультант Плюс.

⁴ Обзор практики применения судами положений главы 8 Уголовного кодекса Российской Федерации об обстоятельствах, исключающих преступность деяния (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.05.2019) // Гарант: [сайт]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72185504> (дата обращения: 30.09.20).

Однако глубинный смысл возможных негативных последствий уяснить достаточно легко, обнаружив, что снижение требований к сотрудникам полиции с учётом имеющего место гражданского законодательства, – мера, отсекающая возможность защиты прав лиц, пострадавших незаконно.

В условиях, когда потерпевший получает возможность компенсации за повторный незаконный статус обвиняемого¹, а родители незаконно осуждённого сына получают возможность компенсировать моральный вред² лишь на основании определения ВС РФ, а в последующие годы по другим делам родителям нижестоящие суды отказывают в подобном удовлетворении требований³, говорить об эффективной защите прав потерпевших в деликтах из причинения вреда правоохранительными органами преждевременно.

Сами суды отмечают несовершенство законодательства, поясняя, что при незаконном обыске, домашнем аресте, незаконном применении к лицу принудительных мер медицинского характера и других последствиях, отличных от ч. 1

ст. 1070 ГК, ответственность возможна только при наличии вины⁴.

В деликтах действует правило, известное ещё российской дореволюционной практике, когда причинитель вреда обязан «вознаградить за все причинённые сим деянием убытки, независимо от того, будет ли он подвергнут уголовному наказанию»⁵. Однако данное правило не распространяется на деликты с участием государства.

Соответственно цель возмещения вреда в рассматриваемых деликтах предопределяет системный анализ норм, используемых в процессе защиты прав потерпевшего, который позволяет ещё раз убедиться в необходимости предлагаемых изменений ст.ст. 1069, 1070 ГК и в отсутствии объективной потребности введения правила о том, что «сотрудник полиции не подлежит преследованию за действия, совершённые при выполнении обязанностей, возложенных на полицию, и в связи с реализацией прав, предоставленных полиции...».

Заключение

Проведённый в работе анализ судебной практики, обобщение данных судебной статистики, опросов населения, мнений отечественных и зарубежных правоведов обосновывают нецелесообразность с позиции угрозы ограничения прав потерпевших введе-

¹ Определение Верховного Суда РФ по делу №11-КГ 15-27 от 13.10.2015 URL: <https://www.zakonrf.info/suddoc/7f309f35574f8204e71e4420d00ed493/> (дата обращения: 30.09.20).

² Определение Верховного Суда РФ по делу № 5-КГ13-77 от 01.10.2013 URL: <https://www.zakonrf.info/suddoc/0f89be691c336f62c49a07f8a33ada94> (дата обращения: 30.09.2020).

³ *Напр.*, родители обратились в суд с иском отменяя, что испытывали нравственные страдания в силу незаконного обыска и уголовного преследования их сына, однако суд указал, что сам по себе факт уголовного преследования не свидетельствует о нарушении личных неимущественных прав матери. Решение по делу №2-315/18 от 14.03.2018 Тверской районный суд г. Москвы // Суды общей юрисдикции [сайт]. URL: www.mos-gorsud.ru (дата обращения 30.09.2020).

⁴ Обзор практики рассмотрения судами Московской области споров о возмещении вреда, причинённого незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. 06.12.2016 URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/28855168/> (дата обращения 30.09.2020).

⁵ Исаченко В. Л. Сводъ кассационныхъ положений по вопросамъ русскаго гражданского матеріальнаго права за 1866–1905 года. СПб.: Типография М. Меркушева, 1906. С. 72.

ния на уровне законодательства невозможности преследования сотрудника полиции.

Представляется целесообразным изменение формулировок ст.ст. 1069, 1070 ГК в части распространения на данный специальный деликт презумпции виновности, закреплённой в ст. 1064 ГК и

закрепления безвиновной ответственности для всех незаконных действий правоохранительных органов, а не только для тех, которые повлекли перечисленные на сегодняшний момент в ч. 1 ст. 1070 ГК последствия.

Статья поступила в редакцию 26.10.2020 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Болотин В. С., Паньков С. Л. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации как средство защиты конституционного строя // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 6. С. 169–174.
2. Гойман В. И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 7. С. 20–43.
3. Жаглина М. Е. Особенности деликтной ответственности за вред, причинённый незаконными действиями правоохранительных органов и суда // Вестник Воронежского института МВД России. 2018. № 1. С. 123–132.
4. Зорькин В. Д. Конституция и права человека в XXI веке: к 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М.: Норма, 2008. 222 с.
5. Иванова Е. В. Проблемы возмещения вреда, причинённого органами следствия, прокуратуры, суда // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 3. С. 251–258.
6. Лебедев В. А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // Lex Russica. 2017. № 1 (22). С. 130–139.
7. Толстик В. А. Презумпция законности правовых актов // Юридическая техника. 2010. № 4. С. 546–551.
8. Cheney C. J. Jr. Tort Liability of Law Enforcement Officers: State Remedies // Louisiana Law Review. 1968. Vol. 29. № 1. P. 129–143.
9. Feldman E. R. Strict Tort Liability for Police Misconduct [Электронный ресурс]. URL: <http://jlsplaw.columbia.edu/wp-content/uploads/sites/8/2019/10/Vol53-Feldman.pdf> (дата обращения: 07.08.2020).
10. Shircore M. Police Liability for Negligent Investigations: When Will a Duty of Care Arise? // Deakin law review. 2006. Vol. 11. № 1. P. 33–62.

REFERENCES

1. Bolotin V. S., Pankov S. L. [Restriction of the rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation as a means of protecting the constitutional order]. In: *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk* [Central Russian Journal of Social Sciences], 2015, vol. 10, no. 6, pp. 169–174.
2. Goiman V. I. [Principles, limits, grounds for limiting human rights and freedoms under Russian law and international law]. In: *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 1998, no. 7, pp. 20–43.
3. Zhaglina M. E. [Features of tort liability for harm caused by illegal actions of law enforcement agencies and the court]. In: *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2018, no. 1, pp. 123–132.
4. Zorkin V. D. *Konstitutsiya i prava cheloveka v XXI veke: k 15-letiyu Konstitutsii Rossiiskoi*

Federatsii i 60-letiyu Vseobshchei deklaratsii prav cheloveka [Constitution and human rights in the XXI century: to the 15th anniversary of the Constitution of the Russian Federation and the 60th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights]. Moscow, Norma Publ., 2008. 222 p.

5. Ivanova E. V. [Problems of compensation for harm caused by the investigation, prosecutor]. In: *Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki* [Problems of economics and legal practice], 2018, no. 3, pp. 251–258.
6. Lebedev V. A. [Constitutional foundations of restrictions on human and civil rights and freedoms]. In: *Lex Russica*, 2017, no. 1 (22), pp. 130–139.
7. Tolstik V. A. [Presumption of legality of legal acts]. In: *Yuridicheskaya tekhnika* [Legal engineering], 2010, no. 4, pp. 546–551.
8. Cheney C. J. Jr. Tort Liability of Law Enforcement Officers: State Remedies. In: *Louisiana Law Review*, 1968, vol. 29, no. 1, pp. 129–143.
9. Feldman E. R. Strict Tort Liability for Police Misconduct. Available at: <http://jlsplaw.columbia.edu/wp-content/uploads/sites/8/2019/10/Vol53-Feldman.pdf> (accessed: 07.08.2020).
10. Shircore M. Police Liability for Negligent Investigations: When Will a Duty of Care Arise? In: *Deakin law review*, 2006, vol. 11, no. 1, pp. 33–62.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Летута Татьяна Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права, доцент кафедры гражданского права и процесса федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования Оренбургского государственного университета;
e-mail: ltv10@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tatyana V. Letuta – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Departmental Head, Department of Administrative and Financial Law, Department of Civil Law and the Process of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education, Orenburg State University;
e-mail: ltv10@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Летута Т. В. Ограничение прав и деликтная ответственность: вопросы гармонизации гражданского законодательства и законодательства о полиции // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 30–42.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-30-42

FOR CITATION

Letuta T. V. Limitation of rights and tort liability: issues of harmonization of civil and police legislation. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 30–42.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-30-42

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

УДК 347.1; 342.7

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-43-54

ПРОБЛЕМЫ ПОСТРОЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК СИСТЕМНОГО ОБЪЕКТА

Рузанова В. Д.

*Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева
443086, г. Самара, Московского шоссе, д. 34, Российская Федерация*

Аннотация.

Цель. Выявить закономерности построения и функционирования информационного законодательства как комплексного системного образования.

Процедура и методы. В статье проанализированы взгляды учёных по заявленной проблематике и нормативные правовые акты в данной сфере. В процессе исследования были применены как общие, так и частные методы познания: диалектический, системный, междотраслевой и др.

Результаты. В ходе работы выявлены основные закономерности построения и функционирования информационного законодательства и внесены предложения по совершенствованию законодательства в информационной и связанных с ней сферах.

Теоретическая и/или практическая значимость. Теоретические выводы и легальные предложения могут быть использованы для дальнейшей разработки доктринальных проблем, подготовки концепций законопроектов и совершенствования правового регулирования, а также при решении практических вопросов о приоритетном действии правовых норм.

Ключевые слова: система, информационное законодательство, правовой институт, персональные данные, правовые режимы, отраслевые кодексы

Благодарности. Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14073.

PROBLEMS OF BUILDING AND FUNCTIONING OF INFORMATION LEGISLATION AS A SYSTEM OBJECT

V. Ruzanova

*Samara National Research University
34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation*

© СС BY Рузанова В. Д., 2020.

Abstract.

Aim. To identify the regularities in the construction and functioning of information legislation as a complex systemic education.

Methodology. The article analyzes the views of scientists on the stated issues and regulatory legal acts in this area. In the process of research, both general and particular methods of cognition were applied: dialectical, systemic, inter-sectoral, etc.

Results. The basic regularities of the construction and functioning of information legislation and making proposals for improving legislation in the information and related spheres are identified.

Research implications. Theoretical conclusions and legal proposals can be used for further development of doctrinal problems, preparation of concepts for draft laws and improvement of legal regulation, as well as in solving practical questions about the priority action of legal norms.

Keywords: system, information legislation, legal institution, personal data, legal regimes, codes of various branches of law.

Acknowledgments. The reported study was funded by RFBR according to the research project no. 18-29-14073

Введение

Стремительное «накопление» нормативной «массы» в информационной сфере, выражающееся в т. ч. в количественном и качественном росте информационного законодательства, актуализирует задачу разработки доктринальных основ формирования последнего как системного объекта. Такой основой, по нашему мнению, должна стать теория систем, применение положений которой позволит с учётом специфики правовой материи в значительной мере продвинуться в достижении цели обеспечения системности названного законодательства.

Цель настоящего исследования заключается в выявлении закономерностей построения и функционирования информационного законодательства как комплексного системного образования.

В юридической науке имеется множество трудов, связанных с темой данной статьи, которые были использованы автором при её подготовке в качестве доктринальной основы. Но между тем до настоящего времени ещё не проводился доктринальный анализ инфор-

мационного законодательства через призму теории систем, по этой причине научные разработки, посвящённые непосредственно заявленной тематике, отсутствуют. В статье озвучены авторские идеи относительно общей теории систем и степени её применимости к праву (законодательству), приоритета отраслевых кодексов, двойного подчинения отраслевых «информационных» блоков, а также выводы, связанные с особенностями правового режима персональных данных и др.

В процессе исследования были применены как общие, так и частные методы познания: диалектический, системный, межотраслевой и др.

Теория систем как методологическая основа построения информационного законодательства

В современной литературе всё активнее обсуждаются проблемы системности российского законодательства. В основу их решения должны быть положены постулаты теории систем, поскольку законодательство представляет собой вид системного объекта. Мы исходим из того, что положения общей

теории систем в своей значительной степени применимы к изучению права и законодательства, поскольку понятийный аппарат системного подхода представляет собой универсальный познавательный инструментарий, предназначенный для изучения любых системных объектов. Достижения положения общей теории систем, прежде всего, необходимо использовать в качестве методологической основы для решения вопроса об определении закономерностей преобразования систем. Считаем также, что применение этой теории является чрезвычайно важным в части приёмов описания любого системного объекта, т. е. с т. зр. феномена целостности и определения состава целого, закономерностей соединения частей в целое и законов его структуры [17, с. 105]. В свою очередь, решение задачи обеспечения системности законодательства может быть осуществлено только через призму основных «системных» категорий, к которым относятся понятия системы, элемента, структуры, состава и связей системы.

В понимании системы мы исходим из идей основателя общей теории систем Л. фон Берталанфи, под которой он понимает комплекс элементов, находящихся во взаимодействии, обладающий такими его обязательными признаками системы как наличие множественности элементов и связей (отношений, взаимодействия) между ними [5, с. 1–20]. По справедливому утверждению Ю. А. Тихомирова, игнорирование системного подхода при построении права и законодательства приводит к нарушению последовательности в принятии разных правовых актов [19, с. 97].

Настоящий этап развития правовой материи характеризуется активным формированием комплексных норма-

тивных образований, являющихся результатом взаимодействия различных отраслей права в процессе регулирования общественных отношений в определённых сферах. Такое положение дел особенно характерно для информационной области, поскольку информация проникла буквально во все области жизни общества. Для того чтобы обеспечить согласованность правового регулирования в названной области, прежде всего, требуется определить направления его структурного преобразования. При этом мы исходим из высказанной в литературе мысли об условном делении информационного законодательства на 3 основных блока: законодательство собственно об информации; законодательство в сфере современных информационных технологий; телекоммуникационное законодательство [18].

Полагаем, что главным направлением содержательного и структурного преобразования анализируемого законодательства должно стать формирование общих положений и специальных правовых режимов информации. В основу здесь должна быть положена легально закреплённая классификация информации, базирующаяся на соответствующих доктринальных разработках. Например, существенно разнятся находящиеся под воздействием общих правил правовые режимы открытой информации и информации ограниченного доступа; значительным своеобразием обладает правовой режим генетической информации, соотношение которого с общими положениями об информации имеет свои особенности и т. д. [11, с. 98–110].

Особая сложность решения задачи превращения информационного законодательства в систему обусловлено

целым рядом причин, а именно: многообразием информации и проникновением её во все сферы жизни, повышенной динамичностью возникающих по её поводу отношений; своеобразным соотношением публично-правовых и частноправовых методов правового регулирования.

Кроме того, серьёзной проблемой является установление границ данного нормативного массива, его объёма, что связано с разрастанием не только собственно информационного законодательства, но и отраслевых нормативных «информационных» блоков и с образованием в связи с этим так называемых «зон совместного регулирования». «Информационный аспект» сегодня стал неотъемлемой частью практически любой отрасли российского права (законодательства), поскольку в настоящее время ни одна из них не обходится без применения информационных технологий.

Мы согласны с Л. К. Терещенко, возражающей против включения в состав информационного законодательства так называемых смежных сфер, поскольку последние имеют собственный «вектор» развития, требующий учёта [18]. Однако весьма сложно установить границу между рассматриваемым законодательством и отраслевыми блоками, тем более когда на их стыке образуются зоны «совместного регулирования». Считаем, что без серьёзной методологической подоплёки здесь не обойтись.

Полагаем, что именно теория систем даёт «методологический» ключ для решения принципиальных вопросов построения рассматриваемого законодательства. Согласно теории, система имеет внутренний аспект, выражающийся в наличии множества элементов (состава системы), связей (отношений) между ними (структуры), целостности

(единства), и внешний аспект – связь со средой, в которой она существует [2, с. 159].

Для формирования информационного законодательства особое значение имеют положения общей теории систем о распределении ролей элементов в зависимости от их влияния на свойства системы. Центром здесь выступает Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹ (Закон об информации). Вместе с тем место данного акта в системе не так однозначно, поскольку его влияние существенно ограничивается. Как будет показано далее, в виде ограничений здесь выступают: приоритетное действие отраслевых кодексов в части «родных» им норм, «повышенная» самостоятельность институтов (подинститутов) информационного законодательства, особенности соотношения общих и специальных норм.

Важное значение имеет и использование принципа минимизации числа элементов системы, т. к. не вызванное действительной необходимостью разрастание нормативного массива выступает одной из причин «сбоев в системе». Применение указанного принципа весьма полезно также при определении уровней правового регулирования и установлении баланса между различными видами нормативных правовых актов, содержащих нормы, касающиеся информации. Интенсивный рост информационного законодательного блока уже сегодня порождает проблемы в сфере правоприменения. Полагаем,

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448.

что на основе научно обоснованной законопроектной работы необходимо устранить дублирование и рассогласованность правового регулирования. Доктринальной базой такой работы должно стать проведение классификации информации как объекта правового воздействия.

Ещё раз подчеркнём, что изучение информационного законодательства через призму системного подхода необходимо рассматривать в качестве основного и перспективного направления его исследования.

Модель и строение информационного законодательства в аспекте межотраслевых связей

При дальнейшем исследовании термин «законодательство» будет нами пониматься в широком значении: как совокупность всех нормативных правовых актов (а не только законов).

Важное методологическое значение, прежде всего, имеет решение вопроса о модели построения информационного законодательства. В данном случае следует исходить из необходимости издания «головного» закона, включающего в себя соответствующие общие положения и основы формирования специальных правовых режимов, содержание которых, в свою очередь, может раскрываться в отдельных законодательных актах, а не ориентироваться на кодификационную модель, как это иногда предлагается в литературе [3, с. 161–169]. По нашему мнению, информационное законодательство как комплексное образование не обладает необходимой степенью интегрированности нормативного материала, позволяющей осуществить его кодификацию.

Как известно, строение российской законодательной системы может быть

представлено в 2-х плоскостях: вертикальной (расположение уровней системы по юридической силе нормативных правовых актов) и горизонтальной (наличие подотраслей, институтов и субинститутов), основывающейся на отраслевом либо комплексном регулировании.

Согласно ст. 4 Закона об информации законодательство в информационной сфере состоит исключительно из федеральных законов, что свидетельствует об одноуровневости вертикальной структуры (состава) рассматриваемого законодательства. Однако здесь не так все однозначно, поскольку отдельные элементы его горизонтальной структуры имеют вертикальную структуру, отличающуюся от вертикальной структуры целого. Такое своеобразное переплетение вертикальной и горизонтальной структур обусловлено, на наш взгляд, «повышенной» самостоятельностью отдельных институтов информационного законодательства, имеющих собственный состав. Так, законодательство в сфере персональных данных как институт информационного законодательства, центром которого является Федеральный закон № 152-ФЗ «О персональных данных»¹ (Закон о персональных данных), помимо федеральных законов (п. 1 ст. 4) включает в себя акты иного уровня и другой формы. Во-первых, согласно п. 2 ст. 4 Закона о персональных данных по отдельным вопросам, касающимся обработки персональных данных, государственные органы, Банк России и органы местного самоуправления могут принимать и иные нормативные правовые акты.

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3451.

Таким образом, в этой сфере допускается издание нормативных правовых актов не только на федеральном уровне и не всегда в форме закона. Во-вторых, состав этого законодательства зависит также и от способа обработки сведений. Если такая обработка осуществляется без использования средств автоматизации, то помимо федеральных законов к законодательству о персональных данных относятся и иные нормативные правовые акты РФ. В-третьих, поскольку персональные данные тесно связаны с человеком, то правовое регулирование здесь базируется на Конституции РФ и соответствующих международных источниках. Как видим, законодательство о персональных данных в отличие от одноуровневой структуры информационного законодательства является многоуровневым (ст. 4 ФЗ «О персональных данных»).

В целях устранения указанного «несоответствия», препятствующего приведению информационного законодательства в систему, необходимо в Законе об информации как «головном» акте закрепить такую формулировку состава информационного законодательства, которая учитывала бы специфику всех его элементов.

Названные особенности вертикальной структуры анализируемого законодательства влияют и на его горизонтальную структуру, которая характеризуется многозначностью соотношения «отрасль законодательства – институт законодательства». Мы объясняем существование данного феномена многообразием информации и тем фактом, что в настоящее время идёт становление законодательства в данной сфере [7, с. 11–18].

Одной из тенденций развития этого нормативного блока, влияющей на его горизонтальную структуру, является

резкое разрастание и усложнение состава институтов. Так, институт персональных данных стремительно развивается и в силу значительной множественности сведений характеризуется усилением внутренней дифференциации последних, приводящей к образованию в его составе сложных специальных правовых режимов. Например, режим биометрических персональных данных (ст. 11 Закона о персональных данных) включает в себя и нормативный блок о генетической информации (п. 3 ст. 3 Федеральный закон № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации»¹), в который входит большое число и международных источников (например, Всеобщая декларация о геноме человека и правах человека²). Темпы развития законодательства о персональных данных могут привести в скором будущем к образованию на его базе подотрасли.

Применительно к характеристике информационного законодательства внешний аспект выражается в связи этого нормативного блока с другими отраслями законодательства. Особенности такой связи предопределяются указанным ранее фактом проникновения информации и информационных технологий во все сферы жизни и, как следствие, созданием и функционированием отраслевых «информационных» блоков. В доктрине неоднократно отмечалось, что информационные отношения в значительной мере урегулированы

¹ Федеральный закон от 03.12.2008 № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 49. Ст. 5740.

² Всеобщая декларация о геноме человека и правах человека от 11.11.1997 г. // СПС Консультант Плюс.

другими отраслями законодательства (конституционным, гражданским, административным и др.). Именно в части «информационной составляющей» идёт активное образование так называемых «зон совместного регулирования», выступающих отражением единства и одновременно сложности правового пространства и свидетельствующих о «пересечении» отраслей [4, с. 429]. Однако наличие таких зон, к сожалению, не всегда приводит к «совместному» регулированию, что можно проиллюстрировать на примере персональных данных. Так, правовые режимы защиты персональных данных (Закон о персональных данных) и защиты неприкосновенности частной жизни (ГК РФ), носят параллельный характер [16]. Между тем связь названных правовых блоков вполне очевидна и, безусловно, требует их согласования.

Применение системного подхода предполагает учёт того важного обстоятельства, что отраслевые «информационные блоки» должны подчиняться требованиям и отраслевого, и информационного законодательства. В связи с этим вертикальная структура последнего осложняется необходимостью определения соотношения его актов с отраслевыми кодексами. Например, поскольку персональные данные практически всегда связаны с реализацией разноотраслевых прав граждан, то важным аспектом функционирования этого института является установление его связи с Гражданским¹ и Семейным² кодек-

сами Российской Федерации. Сегодня отраслевое законодательство пытается фрагментарно закрепить некие права граждан по поводу персональных данных, но вне связи с информационным и иным законодательством. Так, практически «не пересекаются» нормы ГК РФ (прежде всего, ст. 152.2.) и ФЗ «О персональных данных» в части охраны частной жизни гражданина, положения ст. 15 СК РФ о возможности и последствиях проведения медицинского обследования и консультирования по медико-генетическим вопросам лиц, вступающих в брак, и регулирование сферы врачебной и семейной тайн [10, с. 17].

Считаем, что при осуществлении согласования положений законодательства о персональных данных как комплексного акта и соответствующих отраслевых норм в случае их «столкновения» следует руководствоваться принципом приоритета отраслевых кодексов в части «своих» норм [15, с. 154–167].

Соотношение общего и специального, публично-правового и частноправового в регулировании отношений в информационной сфере

Разнообразие информации порождает необходимость установления наряду с общими положениями множество специальных правовых режимов, что требует определения соотношения общего и специального правового регулирования. Мы согласны с идеей С. В. Полениной, что приоритет специальной нормы действует только в случае, когда последняя детализирует и конкретизирует общую норму [9, с. 109]. Однако анализ правовых режимов отдельных видов информации, в частности, института персональных

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

² Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

данных, его поединституты и т. п. (например, режима генетической информации) позволяет сделать вывод, что они включают в себя не только «детализирующие» и «конкретизирующие» нормы, но и нормы, которые выходят далеко за пределы общего правового регулирования. Данное явление отражает потребности легального учёта многообразия информации как объекта правового регулирования и свидетельствует об особенностях формирования специальных правовых режимов отдельных видов информации, характерных для современного состояния анализируемого законодательства. Вместе с тем возникает вопрос, следует ли этот феномен рассматривать в качестве отражения закономерности формирования специальных правовых режимов отдельных видов информации или же здесь наличие несовершенства законодательства? Ответ на данный вопрос может быть получен только на основе дополнительного глубокого теоретического осмысления озвученной ситуации. Но уже сегодня можно утверждать, что создание общих положений об информации должно двигаться в направлении максимального учёта её многообразия как объекта правового регулирования.

Как отмечалось, одним из факторов, влияющих на построение системы информационного законодательства, является принадлежность информации к объектам как публично-правовых, так и частноправовых отношений. Особенности регулирования в информационной сфере состоят в том, что помимо осуществления разграничения публично-правовых и частноправовых начал, необходимо учитывать их переплетение, приобретающее своеобразные формы взаимодействия в силу единства и сложности информации как

объекта отношений. Так, применительно к персональным данным использование указанных методов предопределяется фактом сочетания тенденций развития общества (публичные интересы) и наличием потребностей отдельного человека (частные интересы). В доктрине вопрос о расстановке приоритетов здесь является дискуссионным, мы же исходим из необходимости установления оптимального соотношения между указанными началами, обеспечивающего баланс названных интересов [8].

Подчеркнём, что целью ФЗ «О персональных данных» является обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в т. ч. защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ст. 2). Из приведённого легального подхода прямо следует, что правовое регулирование в рассматриваемой области в целом имеет частноправовую направленность, что не умаляет значение публично-правового начала. Во-первых, существует большая группа сведений, не подпадающих под действие указанного закона, и отношения, по поводу которых регулируются именно публично-правовыми методами (в частности, персональные данные, находящиеся в документах Архивного фонда РФ и в других архивных документах, составляющие государственную тайну и в предоставляемой уполномоченными органами информации о деятельности судов в РФ). Во-вторых, защита персональных данных, как известно, осуществляется и в рамках субъективного гражданского права, и в форме контроля со стороны соответствующих государственных органов. Так, устанавливаются административная ответственность операторов за на-

рушение законодательства о персональных данных, порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере законодательства о персональных данных и др.

Возвращаясь к вопросу о частноправовом регулировании, подчеркнём, что мы поддерживаем получающую всё большее распространение в доктрине идею расширения перечня личных неимущественных прав граждан путём включения в него права на защиту персональных данных и о квалификации этого права в качестве субъективного гражданского права [1, с. 52–68; 13, с. 42–46]. Следствием легального отнесения персональных данных к нематериальным благам (ст. 128 ГК РФ) должно стать расширение частноправового регулирования в сфере защиты права гражданина на охрану его частной жизни (ст. 152.2 ГК РФ), которая может происходить и путём защиты персональных данных. Предлагаем, учитывая предстоящую генетическую паспортизацию населения России, выделить в их составе и сведения о геноме человека. Сегодня все активнее проводится мысль о необходимости создания системы защиты данных о геноме конкретного человека [6, с. 220; 12, с. 94–95; 14, с. 31–34;]. Отметим, что именно в рассматриваемой сфере наиболее ярко одновременно проявляются межотраслевые связи, обусловленные наличием «зон совместного регулирования», сочетание публично-правовых и частноправовых методов регулирования, а также настоятельная потребность в разграничении последних.

Изложенное позволяет сделать следующий вывод: несмотря на сложности формирования информационного законодательства, уже сегодня можно утверждать, что эта отрасль приобретает

черты системного объекта, имеющего собственное строение, а также разветвлённую сеть внешних связей.

Заключение

В результате проведённого исследования:

1. предложено построение информационного законодательства как системы путём издания «головного» закона и отвергнута идея о применении при его формировании кодификационной модели;

2. выявлена необходимость осуществления научно обоснованной классификации информации и её легального закрепления с целью придания информационному законодательству качеств системного объекта;

3. обоснован принцип построения информационного законодательства путём разработки общих положений и специальных правовых режимов с учётом «повышенной» самостоятельности его структурных элементов и феномена «выхода» специальных правовых норм за рамки общего правового регулирования;

4. установлена потребность в согласовании норм информационного законодательства с нормами отраслевых «информационных» блоков и сформулировано правило о приоритетном действии отраслевых кодексов в отношении норм своей отраслевой принадлежности, содержащихся в актах информационного законодательства;

5. на примере персональных данных показаны особенности строения информационного законодательства и в связи с этим аргументирована идея о необходимости расширения частноправового регулирования в сфере защиты таких сведений.

Статья поступила в редакцию 26.10.2020 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Архипов В. В. Проблема квалификации персональных данных как нематериальных благ в условиях цифровой экономики, или Нет ничего более практичного, чем хорошая теория // Закон. 2018. № 2. С. 52–68.
2. Афанасьев В. Г. Системность и общество. М.: Политиздат, 1980. 368 с.
3. Иванцова Ю. Г. Сближение информационного законодательства с информационным правом – основное направление совершенствования информационного законодательства // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 161–169.
4. Кабриак Р. Кодификации. М.: Статут, 2007. 476 с.
5. Бергаланфи Л. фон. Общая теория систем – критический обзор // Исследования по общей теории систем: сборник переводов / под общ. ред. В. Н. Садовского, Э. Г. Юдина. М.: Прогресс, 1969. С. 23–82.
6. Лапунин М. М. Векторы влияния генетических исследований на безопасность общества: конъюнктура и конкретные инциденты // Уголовно-правовое воздействие и его роль в предупреждении преступности / под общ. ред. Н. А. Лопашенко. Саратов, 2019. С. 217–220.
7. Михайлова И. А. Персональные данные и их правовая охрана: некоторые проблемы теории и практики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 10. С. 11–18.
8. Петрыкина Н. И. Правовое регулирование оборота персональных данных. Теория и практика. М.: Статут, 2011. 134 с.
9. Поленина С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М.: Наука, 1979. 206 с.
10. Попова О. В. Генетический паспорт человека и возможности его получения гражданами России // Право и государство: теория и практика. 2019. № 7 (175). С. 14–19.
11. Рассолов И. М., Чубукова С. Г. Внутриотраслевые принципы обработки генетической информации // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 5 (102). С. 98–110.
12. Романовский Г. Б. Правовое регулирование генетических исследований в России и за рубежом // Lex Russica. 2016. № 7. С. 94–95.
13. Рузанова В. Д. Вопросы защиты прав гражданина как субъекта персональных данных: гражданско-правовой аспект // Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции: мат-лы конференции. Ч. 2. М: РФ-Пресс, 2019. С. 42–46.
14. Рузанова В. Д., Поваров Ю. С. Вопросы охраны прав граждан при проведении генетической паспортизации населения // Московский юридический форум онлайн – 2020: сб. докладов. Ч. 2. М.: РФ-Пресс, 2020. С. 31–34.
15. Рузанова В. Д. Теоретические основы иерархической зависимости гражданско-правовых законодательных актов // Власть закона. 2012. № 1 (9). С. 154–167.
16. Савельев А. И. Научно-практический постатейный комментарий к Федеральному закону «О персональных данных». М.: Статут, 2017. 470 с.
17. Садовский В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. М.: Наука, 1974. 279 с.
18. Терещенко Л. К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства. М.: ИНФРА-М, 2013. 227 с.
19. Тихомиров Ю. А. Нормативное регулирование: взлёт или кризис? // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 96–102.

REFERENCES

1. Arkhipov V. V. [The problem of qualifying personal data as intangible goods in the digital economy, or There is nothing more practical than a good theory]. In: *Zakon* [Law], 2018, no. 2, pp. 52–68.

2. Afanasev V. G. *Sistemnost i obshchestvo* [Systemacy and society]. Moscow, Politizdat Publ., 1980. 368 p.
3. Ivantsova Yu. G. [Convergence of information legislation with information law is the main direction of improving information legislation]. In: *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 2018, no. 3, pp. 161–169.
4. Kabriyakh R. *Kodifikatsii* [Codifications]. Moscow, Statut Publ., 2007. 476 p.
5. Bertalanfi L. fon. [General systems theory – critical review]. In: Sadovsky V. N., Yudin E. G., ed. *Issledovaniya po obshchey teorii sistem* [Studies in general systems theory]. Moscow, Progress Publ., 1969, pp. 23–82.
6. Lapunin M. M. [Vectors of the genetic research impact on the safety of society: the situation and specific incidents]. In: Lopashenko N. A., ed. *Ugolovno-pravovoe vozdeistvie i ego rol v preduprezhdenii prestupnosti* [Criminal law impact and its role in crime prevention]. Saratov, 2019, pp. 217–220.
7. Mikhailova I. A. [Personal data and their legal protection: some [problems of theory and practice]. In: *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [Laws of Russia: experience, analysis, practice], 2017, no. 10, pp. 11–18.
8. Petrykina N. I. *Pravovoe regulirovanie oborota personalnykh dannykh. Teoriya i praktika* [Legal regulation of the circulation of personal data. Theory and practice]. Moscow, Statut Publ., 2011. 134 p.
9. Polenina S. V. *Teoreticheskie problemy sistemy sovetskogo zakonodatelstva* [Theoretical problems of the system of Soviet legislation]. Moscow, Nauka Publ., 1979. 206 p.
10. Popova O. V. [Human genetic passport and the possibility of obtaining it by citizens of Russia]. In: *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika* [Law and State: theory and practice], 2019, no. (175), pp. 14–19.
11. Rassolov I. M., Chubukova S. G. [Inter-section principles of genetic information processing]. In: *Aktualnye problemy rossiiskogo prava* [Current problems of Russian law], 2019, no. 5 (102), pp. 98–110.
12. Romanovsky G. B. [Legal regulation of genetic research in Russia and abroad]. In: *Lex Russica*, 2016, no. 7, pp. 94–95.
13. Ruzanova V. D. [Issues of protecting the rights of a citizen as a subject of personal data: civil law aspect]. In: *Rossiiskaya pravovaya sistema v usloviyakh chetvertoi promyshlennoi revolyutsii. Ch. 2* [The Russian legal system in the context of the fourth industrial revolution. Part 2]. Moscow, RG-Press Publ., 2019, pp. 42–46
14. Ruzanova V. D., Povarov Yu. S. [Issues of protecting the rights of citizens during the genetic certification of the population]. In: *Moskovskii yuridicheskii forum onlain 2020. Ch. 2* [Moscow Legal Forum online 2020. P. 2]. Moscow, RG-Press Publ., 2020, pp. 31–34.
15. Ruzanova V. D. [Theoretical foundations of the hierarchical dependence of civil legal acts]. In: *Vlast zakona* [The power of the law], 2012, no. 1 (9), pp. 154–167.
16. Savelev A. I. *Nauchno-prakticheskii postateinyi kommentarii k Federal'nomu zakonu «O personalnykh dannykh»* [Scientific and practical article-by-article commentary on the Federal Law «On Personal Data»]. Moscow, Statut Publ., 2017. 470 p.
17. Sadovsky V. N. *Osnovaniya obshchei teorii sistem. Logiko-metodologicheskii analiz* [Foundations of general systems theory. Logical and methodological analysis]. Moscow, Nauka Publ., 1974. 279 p.
18. Tereshchenko L. K. *Modernizatsiya informatsionnykh otnoshenii i informatsionnogo zakonodatelstva* [Modernization of information relations and information legislation]. Moscow, INFRA-M Publ., 2013. 227 p.
19. Tikhomirov Yu. A. [Normative Regulation: Rise or Crisis?]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2006, no. 4, pp. 96–102.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Рузанова Валентина Дмитриевна – кандидат юридических наук, заведующая кафедрой гражданского и предпринимательского права Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева;
e-mail: vd.ruz@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Valentina D. Ruzanova – Cand. Sci. (Law), Departmental Head, Department of Civil and Business Law, Samara National Research University;
e-mail: vd.ruz@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Рузанова В. Д. Проблемы построения и функционирования информационного законодательства как системного объекта // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 43–54.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-43-54

FOR CITATION

Ruzanova V. D. Problems of building and functioning of information legislation as a system object. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 43–54.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-43-54

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

УДК 342.55

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-55-64

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Сергеев А. А.

*Московский государственный областной университет
141014, Московская обл., г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская
Федерация*

Аннотация.

Цель. Проанализировать появившийся в последние годы в российском законодательстве правовой механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в т. ч. с позиций принципов бюджетного права.

Процедура и методы. В статье рассмотрено развитие принципов разграничения компетенции региональной и муниципальной власти в России. С использованием исторического, логического и формально-юридических методов автором проанализированы нормативная основа и правоприменительная практика, связанные с перераспределением полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ.

Результаты. Автором сделан вывод, что перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации не идёт вразрез ни с мировой практикой, ни с основами конституционного строя России. Финансирование из бюджета субъекта Российской Федерации исполнения перераспределённых полномочий возможно только при условии, что эти полномочия перестают с момента принятия закона субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий относиться к вопросам местного значения и становятся государственными полномочиями субъекта РФ.

Теоретическая и/или практическая значимость. Автором обоснована возможность использования правового механизма, позволяющего субъекту Российской Федерации своим законом перевести собственное полномочие муниципалитета в статус делегированного государством полномочия, отмечена востребованность этого механизма в российских регионах.

Ключевые слова: государственная власть, местное самоуправление, перераспределение полномочий, бюджетное законодательство, расходные обязательства

DELIMITATION OF POWERS AND EXPENDITURE OBLIGATIONS OF STATE AUTHORITIES OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

A. Sergeev

Moscow Region State University

24, Very Voloshinoy ul., Mytishchi, 141014, Moscow Region, Russian Federation

Abstract.

Aim. To analyze the legal mechanism for the redistribution of powers between local self-government bodies and state authorities of a subject of the Russian Federation that has appeared in recent years in Russian legislation, including from the points of view of the principles of budget law.

Methodology. The article considers the development of the principles of distinguishing between the competence of regional and municipal authorities in Russia. Using historical, logical and formal legal methods, the author analyzed the normative basis and law enforcement practice related to the redistribution of powers between local self-government bodies and state authorities of a subject of the Russian Federation.

Results. The article concludes that the redistribution of powers between local self-government bodies and state authorities of a subject of the Russian Federation does not contradict either world practice or the foundations of the constitutional system of the Russian Federation. The author notes that financing from the budget of a subject of the Russian Federation for the exercise of redistributed powers is possible only if these powers cease to exist from the moment of adoption of the law of a subject of the Russian Federation on the redistribution of powers to relate to issues of local importance and become state powers of a subject of the Russian Federation.

Research implications. The author substantiated the possibility of using a comprehensive legal mechanism that allows the subject of the Russian Federation by its law to transfer its own authority of the municipality to the category of delegated powers by the state, the demand for this mechanism in the Russian regions was noted.

Keywords: state power, local self-government, redistribution of powers, budget legislation, expenditure obligations

Введение

За последние три десятилетия российское законодательство предусматривало несколько моделей разграничения полномочий субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Несмотря на различия этих моделей, в их развитии можно увидеть определённую логику, стремление обеспечить эффективность и экономии в решении местных задач публичной власти, о чём сказано в Европейской хартии местного самоуправления (ст. 4).

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»¹ чётко и подробно определял полномочия органов местной власти каждого уровня. Практические работники старшего поколения до сих пор хорошо отзываются о той чёткости и конкретности указанного Закона. Однако при его реализации выясни-

¹ Постановление ВС РФ от 06.07.1991 № 1551-1 (с изм. от 05.03.1992) «О порядке введения в действие Закона РСФСР “О местном самоуправлении в РСФСР”» // СПС Консультант Плюс.

лась необходимость учёта региональной специфики, невозможность полной унификации регулирования муниципальных полномочий для всей территории России. Поэтому Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ определил в ст. 6, что законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения, не предусмотренные федеральными законами. Эта вторая модель организации местной власти предполагала широкое усмотрение регионального законодателя, давала возможность в каждом субъекте РФ выстроить свою схему разграничения компетенции.

Однако большинство муниципальных образований в современной России являются дотационными и это, видимо, изменится не скоро. Чрезмерная пестрота в организации муниципальной власти препятствовала выстраиванию единой справедливой модели бюджетного выравнивания обеспеченности муниципалитетов. Поэтому в качестве третьей модели задания компетенции муниципалитетов появился действующий Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², закрепивший курс на унификацию местного самоуправления и обеспечение согласованности работы государства и местной власти в проведении единой социальной политики.

¹ Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

Особую остроту в период разработки Федерального закона № 131-ФЗ имела проблема так называемых необеспеченных мандатов органов местного самоуправления. Федеральный и региональные законодатели нагружали муниципалитеты дополнительными обязанностями, но не всегда успевали адекватно повысить объёмы их бюджетных ресурсов, необходимых для исполнения этих обязанностей. Поэтому в ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ было закреплено, что перечень вопросов местного значения не может быть изменён иначе как путём внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон, за исключением отдельных случаев, прямо им предусмотренных. Этим фактически был введён реестр расходных обязательств муниципалитетов, что должно было защитить местные бюджеты от необеспеченных мандатов.

Правовой институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации появился в Федеральном законе № 131-ФЗ в 2014 г. (ч. 1.2 ст. 17). Одновременно были расширены права субъектов РФ по регулированию организации и осуществления местного самоуправления. Можно назвать это четвёртой (модифицированной) моделью разграничения компетенции регионов и муниципалитетов.

Хотя нормы о перераспределении полномочий, появившиеся в Федеральном законе № 131-ФЗ, не были детализированы, в теории и на практике достаточно быстро сложилось единое понимание соответствующего правового механизма [1; 3; 4; 6; 7; 9]. Перераспределение полномочий не включает в себя возможность их пере-

дачи от субъекта РФ муниципалитету, для этого имеется механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Перераспределение полномочий может состоять исключительно в передаче отдельных полномочий органам местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Правовая природа перераспределения полномочий между муниципалитетом и субъектом Российской Федерации

В ходе реализации новеллы ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ возникла дискуссия о том, насколько конституционно решение федерального законодателя, санкционировавшего изъятие законом субъекта РФ полномочий по вопросам местного значения, т. е. сужение компетенции местного самоуправления.

Конституция РФ называет предметы совместного ведения Российской Федерации и её субъектов и тем самым даёт представление о компетенции региональной государственной власти. Определение компетенции местной власти Конституция РФ оставляет законодателю. Так, например, до 2006 г. опека и попечительство относились к предметам ведения местной власти. Федеральный закон передал осуществление соответствующих полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации¹. И это решение законодателя не было квалифицировано в экспертном сообществе или

иных инстанциях как нарушение конституционных прав муниципалитетов.

Как отмечал в одной из своих последних работ видный отечественный учёный-муниципалист В. И. Васильев, Конституция РФ, установила слишком высокую планку для организации местного самоуправления, закрепила не вполне реальную для данных исторических условий меру децентрализации управления. Пора признать, что мы просто не можем и в краткосрочной, и в среднесрочной перспективах достигнуть этой высоты, т. е. выстроить местное самоуправление по европейским стандартам [2, с. 88].

Закон о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»² дополнил ст. 132 Конституции РФ ч. 3, установившей, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Этим была подтверждена наметившаяся в последние два десятилетия линия на интеграцию государственной власти и местного самоуправления, и были созданы условия для усиления указанной интеграции.

Изменение компетенции муниципальных образований возможно по решению федерального законодателя и основанных на федеральных законах решениях региональных законо-

¹ Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1. Ст. 21.

² Закон о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС Консультант Плюс.

дательных органов государственной власти. Однако сомнительна попытка толковать рассматриваемый правовой механизм перераспределения полномочий как осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по вопросам местного значения. К сожалению, такой подход сегодня находит распространение и в теории, и в юридической практике. Между тем, согласно ст.ст. 130 и 132 Конституции РФ, вопросы местного значения решаются исключительно органами местного самоуправления, а не органами государственной власти. Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти, что следует из прямого предписания Конституции РФ¹. Причём конституционная реформа 2020 г. не привела к пересмотру этого принципа.

В решениях судов общей юрисдикции по конкретным делам сегодня можно встретить противоположную позицию, например: «перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти не прекращает их статус полномочий по решению вопросов местного значения. Они по-прежнему остаются полномочиями, осуществление которых направлено на

решение вопросов местного значения. Государственными они с точки зрения уровня публичной власти не становятся. Государственными становятся лишь органы, которые после перераспределения должны их осуществлять»².

Согласно данному решению суда, полномочие с санкции федерального законодателя передано законом субъекта РФ с муниципального уровня на региональный, оно исполняется органами государственной власти субъекта РФ, но при этом якобы остаётся полномочием по решению вопроса местного значения. Запрет на то, чтобы вопросы местного значения решались органами государственной власти, сформулированный Конституционным Судом РФ, при этом был проигнорирован судом общей юрисдикции.

Перевод полномочий муниципалитета в статус полномочий, делегированных государством

Можно предположить, что толкование закона, предполагающее, что муниципальные полномочия при их передаче на уровень субъекта Российской Федерации не утрачивают статус полномочий по решению вопросов местного значения, появилось с конкретной практической целью – запретить возможность последовательного применения субъектом РФ норм ч. 1.2 ст.ст. 17 и 19 Федерального закона № 131-ФЗ, т. е. передачу муниципальных полномочий на региональный уровень и наделение органов местного самоуправления этими полномочиями в качестве отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации. Такое предпо-

¹ Постановления Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П, от 15.01.1998 № 3-П, от 30.11.2000 № 15-П; определения Конституционного Суда РФ от 09.06.2004 № 231-О, от 09.12.2014 № 2744-О // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708; 1998. № 4. Ст. 532; 2000. № 50. Ст. 4943; Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1; 2015. № 2.

² Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.08.2016 № 46-АПГ16-10 // СПС Консультант Плюс.

ложение находит подтверждение в текстах судебных решений¹.

Однако механизм, позволяющий субъекту Российской Федерации своим законом перевести собственное полномочие муниципалитета в статус делегированного государством полномочия, востребован в регионах. Он позволил бы органам государственной власти субъекта РФ координировать исполнение на муниципальном уровне соответствующих полномочий, финансировать исполнение этих полномочий за счёт субвенций из бюджета субъекта РФ, обеспечить единообразие правового регулирования исполнения полномочий, особенно в тех случаях, когда полномочия связаны с предоставлением публичных услуг гражданам и юридическим лицам, имеют важное социальное значение, нуждаются в единообразном регулировании для всех муниципалитетов на территории субъекта Российской Федерации.

Вправе ли региональный законодатель сокращать объём компетенции муниципальных образований и при этом переводить собственные полномочия органов местного самоуправления в статус государственных полномочий субъекта Российской Федерации, которыми наделяются указанные органы? Такой механизм может быть предусмотрен в федеральном законодательстве.

Правоприменительная практика признаёт допустимыми перераспределение полномочий органов местного самоуправления не в полном объёме и сохранение права этих органов участвовать в исполнении полномочий, передаваемых органам государственной власти субъек-

тов Российской Федерации². Поэтому вполне допустима возможность оставлять полномочия у муниципальных образований в составе делегированной компетенции, финансировать их исполнение путём выделения субвенций из регионального бюджета и издавать на уровне субъекта РФ единые правила осуществления соответствующих полномочий.

Приведённый пример о передаче федеральным законом полномочий в сфере опеки и попечительства с уровня местного самоуправления на региональный государственный уровень можно дополнить следующими наблюдениями за практикой регионов. В некоторых субъектах Российской Федерации указанные полномочия были возвращены на уровень местного самоуправления в виде отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления законом субъекта РФ. Перевод собственных полномочий органов местного самоуправления в статус делегированных им государственных полномочий субъекта Российской Федерации не рассматривался при этом в качестве ущемления прав муниципалитетов.

Перераспределение полномочий региональной и муниципальной власти в свете принципов и норм бюджетного права

Вывод, что перераспределённые полномочия становятся государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и не могут оставаться в компетенции муниципальных образований, подтверждается положениями бюджетного законодательства Российской

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 10.04.2019 № 33-АПА19-4 // СПС Консультант Плюс.

² Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18.12.2018 № 57-АПП18-15 // СПС Консультант Плюс.

Федерации. Расходные обязательства возникают у субъектов РФ в связи с исполнением перераспределённых полномочий на основании нормативных правовых актов регионального уровня. Решения власти другого уровня не могут изменять объём расходных обязательств регионального уровня власти, т. е. уровня, которому принадлежат исполняемые полномочия. Поэтому нормативные правовые акты иного уровня не могут применяться к этим полномочиям, о чём прямо сказано в абз. 2 ч. 4 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Ни законодательство, ни сложившаяся практика не предусматривают финансирование перераспределённых полномочий из местных бюджетов в виде субвенций или иных межбюджетных трансфертов. Финансирование этих полномочий после перераспределения относится к расходным обязательствам субъекта РФ, осуществляется из бюджета субъекта РФ без какой-либо компенсации соответствующих расходов за счёт средств местных бюджетов.

Следовательно, перераспределённые полномочия в силу специальных норм отраслевых федеральных законов, которые, фактически отменяя действие общих норм об определении уровня полномочия (*lex specialis derogat generali*), допускают передачу полномочий в соответствующей отрасли с местного на региональный уровень, становятся государственными полномочиями субъекта РФ, исполняются за счёт собственных средств регионального бюджета. Поэтому нет концептуальных препятствий для наделения органов местного самоуправления указанными полномочиями, если этим не нарушаются иные требования федеральных законов.

Напротив, предположение о том, что перераспределённые полномочия

остаются полномочиями по решению вопросов местного значения, не становятся государственными полномочиями субъекта РФ, т. е. остаются в собственной компетенции муниципальных образований, хотя исполняются субъектом РФ, приводит к противоречию с принципами бюджетного федерализма и не вписывается в общую модель задания компетенции региональной и местной властей. Если полномочия остаются муниципальными, то почему утрачивают силу муниципальные правовые акты, относящиеся к их исполнению (абз. 2 ч. 4 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ)? Почему из местных бюджетов в бюджет субъекта РФ не передаются субвенции для финансирования перераспределённых полномочий? Почему органы местного самоуправления не отвечают за исполнение перераспределённых полномочий? основополагающий принцип устройства бюджетной системы Российской Федерации сегодня состоит в том, что каждый уровень публичной власти отвечает за исполнение своих полномочий и финансирует это исполнение за счёт собственных средств бюджета соответствующего уровня [5; 8].

Осуществление полномочий по вопросам местного значения порождает расходные обязательства муниципальных образований (ст. 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации), но не расходные обязательства субъектов РФ (ст. 85 БК РФ). П. 1 ст. 85 БК РФ содержит закрытый перечень возможных случаев возникновения расходных обязательств субъектов РФ, в иных случаях они возникать не могут.

Ст. 85 БК РФ не допускает возможности возникновения расходных обязательств субъектов РФ при осуществлении органами государственной власти

субъектов РФ полномочий по вопросам местного значения. Нельзя признать допустимым толкование норм Федерального закона № 131-ФЗ, которое приводит к противоречию этих норм с нормами иного федерального закона, в данном случае БК РФ. Между тем в бюджетных правоотношениях (п. 1 ст. 1 БК РФ) иные федеральные законы не могут противоречить БК РФ, это принцип бюджетного права закреплён в ч. 2 ст. 2 БК РФ.

Согласно абз. 2 п. 6 ст. 85 БК РФ, органы государственной власти субъекта РФ вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесённых к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключённых из компетенции органов государственной власти субъекта РФ федеральными законами, законами субъекта РФ, только при наличии соответствующих средств бюджета субъекта РФ (за исключением межбюджетных трансфертов). Данная норма ст. 85 БК РФ является единственной нормой указанной статьи, позволяющей субъекту РФ финансировать исполнение так называемых собственных факультативных полномочий субъекта РФ.

Только эта норма (притом что ст. 85 БК РФ содержит закрытый перечень оснований возникновения расходных обязательств субъектов РФ) применима к финансированию из бюджета субъекта РФ перераспределённых полномочий. При её отсутствии не было бы

правового основания для такого бюджетного финансирования.

Заключение

Финансирование из бюджета субъекта РФ исполнения перераспределённых полномочий возможно только при условии, что эти полномочия перестают с момента принятия закона субъекта РФ о перераспределении полномочий относиться к вопросам местного значения и становятся государственными полномочиями субъекта РФ. Передача полномочий органов местного самоуправления на региональный уровень государственной власти по своей природе является дополнительной процедурой в арсенале приёмов разграничения полномочий между уровнями публичной власти, но отнюдь не осуществлением субъектом РФ полномочий по вопросам местного значения.

Вопрос о возможности перевода законом субъекта РФ собственных полномочий муниципалитета в статус переданных государством полномочий должен найти решение не в толкованиях и судебной практике, не отличающихся пока стабильностью и последовательностью, а непосредственно в тексте Федерального закона № 131-ФЗ. Указанный правовой механизм востребован сегодня в российских регионах. Конституционная реформа 2020 г. создала дополнительные предпосылки для его надлежащего закрепления в законодательстве Российской Федерации.

Статья поступила в редакцию 20.08.2020 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бялкина Т. М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 69–73.
2. Васильев В. И., Постников А. Е., Помазанский А. Е. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне. М.: Норма, 2017. 288 с.

3. Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 94–115.
4. Костюков А. Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61–64.
5. Омелехина Н. В. Бюджетно-правовые средства: правовая идентификация и эффективность воздействия // Финансовое право. 2019. № 10. С. 8–12.
6. Соловьев С. Г. Институт перераспределения полномочий – конец российского самоуправленческого фундаментализма // Современное право. 2016. № 3. С. 22–28.
7. Уваров А. А. Перераспределение полномочий органов местного самоуправления (анализ законодательных новаций) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 2. С. 23–27.
8. Шевелева Н. А. Изменения в системе отношений дотирования субъектов РФ // Финансовое право. 2019. № 1. С. 12–18.
9. Шугрина Е. С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или Опять о перераспределении полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 71–75.

REFERENCES

1. Byalkina T. M. [The constitutional principle of local self-government independence in resolving issues of local significance at the present stage of municipal reform]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2016, no. 5, pp. 69–73.
2. Vasilev V. I., Postnikov A. E., Pomazansky A. E. *Razvitie demokraticeskikh printsipov i institutov na munitsipalnom urovne* [Development of democratic principles and institutions at the municipal level]. Moscow, Norma Publ., 2017. 288 p.
3. Dzhagaryan A. A., Dzhagaryan N. V. [Functional and legal guidelines of local self-government: theoretical aspect]. In: *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review], 2017, no. 5, pp. 94–115.
4. Kostyukov A. N. [Disappearing democracy...]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2017, no. 8, pp. 61–64.
5. Omelekhina N. V. [Budgetary and legal means: legal identification and impact effectiveness]. In: *Finansovoe pravo* [Financial law], 2019, no. 10, pp. 8–12.
6. Solov'ev S. G. [The institution of the redistribution of powers – the end of Russian self-government fundamentalism]. In: *Sovremennoe pravo* [Modern law], 2016, no. 3, pp. 22–28.
7. Uvarov A. A. [Redistribution of powers of local self-government bodies (analysis of legislative innovations)]. In: *Munitsipalnaya sluzhba: pravovye voprosy* [Municipal service: legal issues], 2016, no. 2, pp. 23–27.
8. Sheveleva N. A. [Changes in the system of subsidizing relations of the constituent entities of the Russian Federation]. In: *Finansovoe pravo* [Financial law], 2019, no. 1, pp. 12–18.
9. Shugrina E. S. [Who exercises the authority to resolve issues of local importance, or Again on the redistribution of powers]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2016, no. 11, pp. 71–75.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сергеев Алексей Аронович – доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;
e-mail: aa.sergeev@mgou.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Alexey A. Sergeev – Doc. Sci. (Law), Chief Researcher, Center for the Study of Problems of Territorial Administration and Self-government, Moscow Region State University;
e-mail: aa.sergeev@mgou.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Сергеев А. А. Разграничение полномочий и расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 55–64.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-55-64

FOR CITATION

Sergeev A. A. Delimitation of powers and expenditure obligations of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local self-government bodies. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 55–64.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-55-64

УДК 342.532

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-65-78

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПАРТИЙ В ПАРЛАМЕНТАХ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ

Какителашвили М. М.

Университет прокуратуры Российской Федерации

117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1, Российская Федерация

Аннотация.

Цель. Определить политическую и организационную зависимость парламентских фракций от политических партий в странах СНГ.

Процедура и методы. На основе проведённого сравнительно-правового анализа законодательства и правоприменительной практики автор разделяет страны СНГ на группы по степени влияния политических партий на парламентские фракции.

Результаты. Выявлены и систематизированы законодательные положения, по которым можно определить степень влияния политических партий на партийные фракции в государствах-участниках СНГ.

Теоретическая и/или практическая значимость. Предложенные выводы могут использоваться для совершенствования российского законодательства.

Ключевые слова: политическая партия, парламент, фракция, депутат, голосование, парламентское законодательство, СНГ

ACTIVITY OF PARTIES IN THE PARLIAMENTS OF THE CIS MEMBER STATES

M. Kakitelashvili

University of Prosecutor's office of the Russian Federation

2-1, Azovskaya ul., Moscow, 117638, Russian Federation

Abstract.

Aim. To determine the political and organizational dependence of parliamentary factions on the political parties in the CIS countries.

Methodology. Based on the comparative legal analysis of the legislation and law enforcement practice, the author divides the CIS countries into groups on the degree of the political parties influence on parliamentary factions.

Results. Legislative provisions that can be used to determine the degree of political parties influence on the party factions in the CIS member states are identified and systematized.

Research implications. The proposed conclusions can be used to improve Russian legislation.

Keywords: political party, parliament, faction, deputy, voting, parliamentary legislation, CIS

Введение

Конституционные изменения¹, одобренные 1 июля 2020 г. на общероссийском голосовании, установили новые полномочия Федерального Собрания Российской Федерации – формировать и контролировать Правительство РФ.

Для российских политических партий как единственного объединения граждан, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты Государственной Думы РФ и на иные выборные должности в органах государственной власти², наступил новый этап развития, требующий существенных изменений в правовом регулировании и деятельности партийных фракций в парламенте [1, с. 19].

Участие политических партий в работе парламента – одно из главных направлений их деятельности, поскольку именно в ходе парламентской работы положения, содержащиеся в партийных программах, реализуются в законодательных и прочих решениях, которые принимаются представительными органами [10, с. 24].

Как справедливо отмечает С. С. Заславский, возможность участия политических партий в работе парламента, обретенная в ходе выборов представительства политической партии в законодательных органах, находит продолжение в деятельности депутатских объединений [3, с. 314].

Данное сравнительно-правовое исследование должно помочь Российской Федерации перенять положительные опыт института политических партий

государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ). Для российского законодательства и правоприменительной практики наиболее близок именно опыт деятельности партий в парламентах стран, имеющих схожую историю, правовую систему, совокупность взглядов на принципы государственного строительства.

В настоящее время в СНГ представлено 11 государств-участников: Республика Азербайджан, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Украина, кроме того, ассоциированным членом организации является Республика Туркменистан³. Все эти страны, ранее входившие в состав СССР, имеют правовой институт многопартийности с 30-летней историей, формирование которого ещё продолжается.

В настоящей статье мы рассмотрим деятельность политических партий в парламентах и палатах, избираемых на прямых выборах в государствах-участниках СНГ. Наша цель – выработать теоретические основы для совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности политических партий с учётом проводимой в России конституционной реформы.

Правовые основы деятельности партий в парламентах

Правовыми основами деятельности политических партий (депутатских фракций) в парламентах государств-участников СНГ являются соответству-

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»

² Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // Российская газета. 2001. 11 июля.

³ Статус ряда стран как членов СНГ неоднозначен. Автор руководствуется позицией Исполнительного комитета СНГ по данному вопросу. URL: <http://www.cis.minsk.by/map> (дата обращения: 28.07.2020).

ющие регламенты парламентов. Помимо регламентов парламентов основные положения о депутатских объединениях содержатся также в конституциях¹, специальных законах о парламентах², либо законах о статусе парламентариев³. Указанные нормативные правовые

акты образуют парламентское законодательство⁴.

Отдельные стороны организации и деятельности парламентских фракций регламентируются уставами политических партий. В них могут быть закреплены принципы и порядок их взаимоотношений с парламентской фракцией; требования, предъявляемые к депутатам-членам партии по соблюдению партийной дисциплины в ходе парламентской деятельности; порядок отчётности депутатов, являющихся членами партии, перед руководящими органами партии; основы организации руководящих органов фракции; порядок приёма во фракцию депутатов, не являющихся членами партии.

Большинство уставов российских политических партий, имеющих депутатские фракции в представительных (законодательных) органах государственной власти РФ, содержат нормы, затрагивающие различные аспекты парламентской деятельности. Например, в Уставе Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ)⁵ установлено:

– члены партии, избранные депутатами Государственной Думы РФ и иных выборных органов, входящие в составы фракций КПРФ, обязаны руководствоваться в своей работе решениями партии и её руководящих органов и осуществлять свою депутат-

¹ См.: Конституция Армении (ст. 105), Конституция Кыргызской Республики (ст. 70), Конституция Республики Казахстан (ст. 44), Конституция Республики Молдова (ст.ст. 64, 85, 98), Конституция Украины (ст.ст. 81, 83, 90) и др.

² См.: Конституционный Закон Азербайджанской Республики от 30.10.1991 № 230-XII «О Национальном собрании Азербайджанской Республики»; Закон Республики Беларусь от 08.07.2008 № 370-3 «О Национальном собрании Республики Беларусь»; Конституционный закон Республики Казахстан от 16.10.1995 № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»; Конституционный закон Республики Таджикистан от 19.04.2000 № 25 «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан»; Закон Туркменистана от 09.01.2009 № 15-IV «О Меджлисе Туркменистана» и др.

³ См.: Закон Республики Беларусь от 04.11.1998 № 196-3 «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь»; Закон Кыргызской Республики от 18.12.2008 № 267 «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»; Закон Республики Молдова от 07.04.1994 № 39-XIII «О статусе депутата Парламента»; Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Конституционный закон Республики Таджикистан от 06.08.2001 № 43 «О правовом статусе члена Маджлиси Милли и депутата Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан»; Закон Туркменистана от 16.03.1995 № 34-I «О статусе депутата Меджлиса Туркменистана»; Закон Республики Узбекистан от 02.12.2004 № 704-II «О статусе депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан»; Закон Украины от 17.11.1992 № 2790-XII «О статусе народного депутата Украины».

⁴ Под парламентским законодательством мы понимаем систему конституционно-правовых норм регулирующих статус и организацию парламента, порядок его формирования и деятельности, статус парламентария и их объединений.

⁵ Устав КПРФ // КПРФ: [сайт]. URL: <https://minjust.ru/ru/press/news/ustav-politicheskoy-partii-kommunisticheskaya-partiya-rossiyskoj-federacii-0> (дата обращения: 28.07.2020).

скую деятельность на основе Устава и Программы КПРФ (п. 2.16);

– фракция КПРФ в Государственной Думе отчитывается о своей работе перед партией (п. 7.5);

– Центральный комитет партии координирует деятельность фракции КПРФ в Государственной Думе (п. 8.3);

– в случае, если депутат, избранный от КПРФ, по личному заявлению выходит из фракции либо депутатской группы КПРФ в законодательном (представительном) органе государственной власти или органе местного самоуправления, в которых он состоит, полномочия депутата прекращаются (п. 9.4).

Понятие и правовой статус партийных фракций

В государствах-участниках СНГ основанием для официального признания депутатских объединений являются:

1. степень признания законодательством права депутатов на объединение по признаку партийной принадлежности;

2. минимальный количественный состав депутатов, принадлежащих к одной партии, как необходимое условие для образования такого объединения.

Вряд стран СНГ (Армения, Киргизия, Россия, Украина) достаточно соблюсти только первое из вышеперечисленных условий, в некоторых (Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Молдавия, Таджикистан и Узбекистан) – необходимо выполнить оба.

Партийные фракции представляют собой организованные группы, состоящие из членов политических партий, которые проводят политику этих партий в парламенте.

Партийные фракции созданы во всех парламентах государств-участников СНГ.

Некоторым исключением является парламентская деятельность партий в

Туркменистане, где до 2013 г. парламент Туркмении являлся однопартийным (абсолютно все места занимали члены Демократической партии Туркмении), соответственно Туркмения имела однопартийную систему. По утверждению М. В. Кирчанова, в официальном политическом языке Туркменистана оппозиция трансформировалась в главных врагов независимости [4].

Несмотря на то, что в настоящее время в Парламенте Туркменистана представлены Демократическая партия, Партия промышленников и предпринимателей и Аграрная партия, ни в законах Туркменистана № 34-I «О статусе депутата Меджлиса Туркменистана»¹ и № 15-IV «О Меджлисе Туркменистана»², ни в Постановлении Меджлиса Туркменистана № 16-IV «Об утверждении Регламента Меджлиса Туркменистана»³ правовой статус депутатских объединений не упоминаются.

На основе анализа парламентского законодательства государств-участников СНГ выделим ряд особенностей правового статуса партийных фракций:

1) Парламентское законодательство предусматривает *обязательность создания партийной фракции* (Армении, Киргизия, Молдавия, России Украины)

¹ Закон Туркменистана от 16.03.1995 № 34-I «О статусе депутата Меджлиса Туркменистана» [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31338627 (дата обращения: 06.11.2020).

² Закон Туркменистана от 09.01.2009 № 15-IV «О Меджлисе Туркменистана» [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337812 (дата обращения: 06.11.2020).

³ Постановление Меджлиса Туркменистана от 09.01.2009 № 16-IV «Об утверждении Регламента Меджлиса Туркменистана» [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31338108 (дата обращения: 06.11.2020).

и возможность создания депутатской группы в парламенте.

2) В основу создания фракции положен принцип её политической и организационной связи с политической партией, допущенной к распределению депутатских мандатов. Указанная преемственность выражается в названии фракции, в которой воспроизводится название партии. Например, согласно ст.16 Регламента Государственной Думы РФ¹, фракция представляет собой объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов и депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам. Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, как выдвигавшиеся политической партией в качестве кандидатов в составе федерального списка кандидатов, так и выдвигавшиеся этой политической партией в качестве кандидатов по одномандатным избирательным округам (п. 1).

По мнению С. С. Заславского, фракция представляет собой партийно-политическое объединение, создаваемое в рамках законодательного органа и ограниченное сроком его выборных полномочий [3, с. 314].

В.В. Лапаева более категорична, полагая, что фракция есть часть партии, хоть и имеющая определённую самостоятельность [7]. Указанная позиция находит подтверждение и в законодательстве ряда государств-участников СНГ. Например, согласно Регламенту нижней палаты парламента Казахстана²

фракция политической партии – организованная группа депутатов, представляющих политическую партию, зарегистрированную в порядке, установленном законом, которая в целях выражения интересов соответствующей политической партии создаётся в парламенте (п. 116).

Регламент парламента Киргизии под парламентской фракцией понимает объединение депутатов, избранных по списку от одной политической партии. Отказ депутата, избранного от одной политической партии, от вступления во фракцию этой же партии не допускается (ст. 10).

Для усиления влияния на принятие важнейших государственных решений и на политику в целом депутат парламента стремится расширить своё участие в руководящих органах парламента.

В большинстве государств-участников СНГ должности заместителей председателей парламента распределяются между представителями нескольких наиболее многочисленных депутатских фракций.

В странах СНГ для руководства работой парламента создаются коллегиальные органы (бюро, президиум, совет и т. п.), в состав которых кроме председателя парламента и его заместителей входят представители фракций. Так, в соответствии с Регламентом Государственной Думы РФ, членами Совета Государственной Думы с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, его заместители, а также руководители фракций (ч. 2 ст. 13).

В государствах-участниках СНГ парламентские комитеты (комиссии) формируются по-разному³. Но каким бы не

¹ Регламент Государственной Думы РФ // Государственная дума: [сайт]. URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations> (дата обращения: 06.11.2020).

² Регламент нижней палаты парламента Казахстана // Парламент республики Казахстан: [сайт]. URL: <http://www.parlam.kz/ru/regulation> (дата обращения: 06.11.2020).

³ В ряде стран СНГ статус парламентских комитетов установлен в Конституции (например, в Армении, ст.106), в других странах приняты

был официальный способ формирования состава комиссий, их партийный состав почти всегда определяется на основе принципа пропорционального представительства парламентских фракций, благодаря чему партии, располагающие большинством в палате, получают руководство в комитетах (комиссиях).

В парламентском законодательстве государств-участников СНГ депутатские объединения вправе сами определять структуру и порядок избрания руководящих органов, объём и сроки их полномочий, периодичность проведения заседаний, порядок обсуждения и принятия решений. Например, в соответствии с Регламентом Государственной Думы РФ внутренняя деятельность депутатских объединений организуется ими самостоятельно.

Фракции и депутатские группы парламентов стран СНГ принимают внутренние регламенты (положения) о своей деятельности. При этом уставы ряда партий предусматривают обязательную процедуру согласования положения о фракции (например, устав политической партии «Справедливая Россия»).

В отличие от членства в политических партиях, вопросы членства в депутатских объединениях урегулированы в парламентском законодательстве, поскольку носят публично-правовой характер. По общему правилу избранные депутаты от определённых политических партий становятся членами одно-

мённой политической партии. Общим в парламентском законодательстве стран СНГ является закрепление принципа, согласно которому парламентарий вправе состоять только в одном депутатском объединении.

Уставы ряда политических партий предусматривают обязательную процедуру согласования с руководством партии вхождения в её фракцию, депутатов-членов иных партий (например, уставы политических партий «Либерально-демократическая партия России», «Яблоко» и др.).

Парламентское законодательство государств-участников СНГ не содержит иных форм принадлежности к депутатским объединениям, кроме членства во фракциях, в отличие от законодательства о партиях, предусматривающего кандидатов в члены партии, сочувствующих, сторонников партии и т. д.

Практика парламентаризма в государствах-участниках СНГ выработала различные формы коллегиального обсуждения вопросов в депутатских объединениях. Основной формой являются собрания фракций, на которых определяется политическая позиция фракций, принимаются политические заявления, решаются вопросы о приёме новых членов, формируется позиция депутатского объединения при голосовании. Порядок ведения заседаний, участия в их работе иных лиц, а также порядок принятия решений существенно варьируются в зависимости от принятых в самих фракциях внутренних регламентов.

Выбор депутата выявляется и соотносится с позицией депутатского объединения в 2-х формах – через солидарное и свободное голосования.

При *солидарном голосовании* позиция депутата predetermined решением, ранее принятым депутатским объ-

специальные законы о парламентских комитетах (комиссиях). – Закон Азербайджанской Республики от 10.07.1998 № 521-ІГ «О комитетах Милли Меджлиса Азербайджанской Республики», Закон Республики Казахстан от 07.05.1997 № 101-І «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан», Закон Украины от 04.04.1995 № 116/95-ВР «О комитетах Верховной Рады Украины».

единением по тому или иному вопросу. Однако в реальной парламентской практике депутаты, входящие в состав того или иного объединения, нередко голосуют по-другому, нежели фракция, в которую они входят, что, по сути, является основанием для разбирательства и для привлечения к партийной ответственности.

Как подчёркивает депутат парламента Кыргызской Республики V созыва Э. А. А. Кочкарова, члены фракций в отдельных случаях могут высказывать своё особое мнение по тому или иному вопросу, но, в целом, они не свободны в своих решениях, что особенно отчётливо проявляется при принятии решений по самым важным для страны законопроектам [6].

При свободном голосовании позиция депутата определяется в соответствии с его внутренними убеждениями, которые могут и не совпадать с позицией депутатского объединения в целом. Как правило, решение о свободном голосовании принимается депутатским объединением в случаях, когда выработка единой позиции представляется делом крайне затруднительным, либо когда вопрос не имеет явного политического значения. В отдельных случаях решение о свободном голосовании продиктовано необходимостью предотвратить дальнейшее политическое размежевание внутри депутатского объединения.

В большинстве государств-участников СНГ (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Молдавия, Туркменистан, Узбекистан и Украина) депутат парламента голосует лично.

Допускается передача права голоса депутату той же фракции в парламентском законодательстве Киргизии и Таджикистана. Например, депутат парламента Киргизии вправе пере-

дать право голоса лидеру или депутату своей фракции по голосованию, которые не могут получить одновременно более 2-х доверенностей (п. 2 ст. 86 Регламента Парламента Кыргызстана).

В Регламенте Государственной Думы РФ до 2016 г. допускалась возможность передачи права голоса. В настоящее время депутат Государственной Думы РФ имеет право голосовать только лично.

В возможности передачи права голоса проявляется ещё одна составляющая доминирования политических партий над своими фракциями в парламенте.

Практически все уставы политических партий, имеющих своих депутатов в представительных (законодательных) органах государственной власти, предусматривают обязанность парламентской фракции следовать установкам руководства политической партии.

Регламент нижней палаты Парламента Казахстана не только обязывает партийную фракцию взаимодействовать с руководящими органами политической партии (п. 162-2), но и предусматривает, что деятельность фракций может быть досрочно прекращена по решению высших и (или) руководящих органов политической партии в (п. 162-1).

Закон Кыргызской Республики № 267 «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»¹ (п. 5 ч. 2 ст. 9) обязывает депутата подчиняться фракционной дисциплине.

Федеральный закон № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

¹ Закон Кыргызской Республики от 18.12.2008 № 267 «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30369794 (дата обращения: 06.11.2020).

Федерации»¹ (п. 3 ст. 7¹) предусматривает, что деятельность фракции в Государственной Думе РФ организуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, Федеральным законом № 95-ФЗ «О политических партиях» и Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Закон о партиях устанавливает, что депутаты Государственной Думы, депутаты иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутаты представительных органов муниципальных образований могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей (п. 3 ст. 10).

Особенности статуса депутата партийной фракции

Основные обязанности депутатов-членов фракции перед политической партией заключаются в:

1. пребывании депутата в соответствующем депутатском объединении с партийной принадлежностью;
2. исполнении решений партийной фракции;
3. зависимости от решений и установок политической партии;
4. подотчётности и подконтрольности парламентской деятельности по отношению к руководящим органам партии.

Мерами дисциплинарного воздействия в отношении депутата могут являться:

- снятие с должностей руководства партийной фракции, комитета (комиссии) парламента;

- исключение из фракции.

В качестве примера стоит привести лишение депутата Государственной Думы РФ VII созыва Н. В. Поклонской должности председателя комиссии, которая, несмотря на позицию своей фракции «Единая Россия», проголосовала против законопроекта о повышении возраста выхода на пенсию.

В парламентском законодательстве в зависимости от оснований предусмотрены 2 процедурные формы прекращения членства в депутатском объединении – добровольная (на основе заявления) и принудительная, требующая принятия решения большинством его членов.

В парламентской деятельности стран СНГ сложилась практика, когда депутаты-члены партийных фракций по тем или иным основаниям покидают фракции. Пожалуй, наиболее распространено перемещение депутатского корпуса между фракциями (депутатскими группами) в парламентской практике Верховной Рады Украины. Так, правящую парламентскую фракцию «Слуга народа» в Верховной Раде Украины IX созыва покинуло 14 депутатов² и на сегодняшний день её численность составляет 248 депутатов.

В практическом плане интерес представляет ситуация, когда депутата в принудительном порядке, в качестве санкции, исключают из числа членов фракции за неисполнение своих обязанностей перед политической партией и фракцией. Исключение происходит на основании регламентов парламента и фракции. Как правило, депутат может быть исключён решением фракции принятым большинством голосов.

Например, общественный резонанс получило исключение в Государственной

¹ Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/6032> (дата обращения: 06.11.2020).

² По состоянию на 28.07.2020.

Думе РФ III созыва из фракции КПРФ Г. Селезнёва, С. Горячевой и Н. Губёнка за невыполнение решения партии и фракции покинуть должности председателей комитетов¹, а также О. Дмитриевой, И. Грачева и Е. Ищенко – из депутатской группы «Народный депутат»².

В Государственной Думе РФ VI созыва фракция «Справедливая Россия» исключила из своих рядов депутатов А. Митрофанова, Л. Левина, Д. Гасанова, И. Зотова и Н. Лакутина, проголосовавших вопреки решению партии за утверждение Д. Медведева на посту Председателя Правительства РФ³.

В Национальном собрании Армении VI созыва из парламентской фракции «Республиканской партии Армении» был исключён Ш. Торосян, проголосовавший за кандидатуру Н. Пашиняна на пост премьер-министра вопреки решению фракции⁴.

В парламенте Кыргызской Республики VI созыва из фракции «Прогресс» исключили депутатов Т. Икрамова, К. Жолдошбаева и А. Жутанова за то,

что они «не поддерживали политику фракции»⁵.

В Верховной Раде Украины IX созыва из пропрезидентской фракции «Слуга народа» были исключены депутаты А. Скороход и А. Поляков за отказ поддержать законопроект о продаже земли⁶.

Стоит признать, что политические партии не располагают какими-либо реальными рычагами и инструментами воздействия на своих депутатов-членов фракции. По этой причине депутаты, принадлежащие к одной политической партии, нередко находятся в группировках, чьи позиции зачастую не только не совпадают, но и прямо противоположны.

Поэтому одной из неразрешённых ни в науке, ни на практике проблем является разработка механизма прекращения членства во фракции вместе со сложением депутатских полномочий.

Представим проблему в следующем ракурсе.

Политическая партия, согласно пропорционально полученным числом голосов на выборах, формирует соответствующую по численности депутатскую фракцию в парламенте. При пропорциональной избирательной системе избиратель отдаёт свой голос за определённую политическую партию и в поддержку её программы. Неисполнение депутатом фракции устава и программы

¹ Коммунисты решили гамлетовский вопрос отрицательно // Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/articles/2002/06/04/kprf/> (дата обращения: 06.11.2020).

² Депутатская группа «Народный депутат» исключила из своих рядов троих депутатов // News.ru.com. URL: <https://www.newsru.com/russia/20mar2001/uchli.html> (дата обращения: 06.11.2020).

³ «Справедливая Россия» исключила из партии «согласителей» Митрофанова и Лакутина // Полит.ру: [сайт]. URL: https://polit.ru/ews/2012/05/17/mitrofanov_lakutin/ (дата обращения: 06.11.2020).

⁴ Ширак Торосян исключён из фракции Республиканской партии Армении // Seldon News: [сайт]. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/189199108> (дата обращения: 06.11.2020).

⁵ Трёх депутатов исключили из фракции «Онугуу-Прогресс» – они «не поддерживали политику фракции» // Kloop: [сайт]. URL: <https://kloop.kg/blog/2017/10/26/treh-deputatov-isklyuchili-iz-partii-onuguu-progress-oni-ne-podderzhivali-politiku-fraktsii/> (дата обращения: 06.11.2020).

⁶ Трёх депутатов официально исключили из фракции партии Зеленского в Раде // ТАСС: [сайт]. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/7252247> (дата обращения: 06.11.2020).

партии влечёт санкцию в виде исключения из фракции. Однако исключение депутата из фракции без сложения депутатских полномочий означает не только уменьшение представительства партии в парламенте, но и введение в заблуждение избирателей, которые голосовали за эту партию. Следовательно, место исключённого из фракции парламентария должен занять стоящий следующим по списку кандидат (либо этот вопрос остаётся на усмотрение руководящего органа политической партии).

В определённой мере предложенный вариант реализуется в Регламенте Государственной Думы РФ. Так, в случае, если избранный от политической партии депутат ГД РФ принимает решение о выходе из партийной фракции (нарушая этим взятые на себя обязательства), то в таком случае наступает санкция – его полномочия депутата прекращаются¹.

Аналогичная норма содержится в Конституции Украины (ст. 81): полномочия народного депутата Украины прекращаются досрочно в случае невхождения народного депутата Украины, избранного от политической партии (избирательного блока политических партий), в состав депутатской фракции этой политической партии (избирательного блока политических партий) или выхода народного депутата Украины из состава такой фракции. В случае невхождения народного депутата Украины, избранного от политической партии (избирательного блока политических партий), в состав депутатской фракции этой политической партии (избирательного блока политических

партий) или выхода народного депутата Украины из состава такой фракции его полномочия прекращаются досрочно на основании закона по решению высшего руководящего органа соответствующей политической партии (избирательного блока политических партий) со дня принятия такого решения.

Необходимо отметить, что в Федеральном законе № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»² предусмотрено, что в случае досрочного прекращения полномочий депутата ГД РФ, избранного в составе федерального списка кандидатов, руководящий орган политической партии, выдвинувшей этот список, вправе предложить Центральной избирательной комиссии РФ кандидатуру другого зарегистрированного кандидата из того же федерального списка кандидатов для замещения вакантного депутатского мандата (в п. 1 ст. 96).

Однако в случае принудительного исключения депутата из фракции практически во всех государствах-участниках СНГ его полномочия депутата парламента не прекращаются, и партия не может предложить свою кандидатуру, а следовательно, происходит введение в заблуждение избирателей, отдавших свои голоса за политическую партию, выдвинувшую его в депутаты.

Исключением из этого правила является Казахстан. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан депутат нижней палаты Парламента лишается своего мандата при выходе или

¹ Ст. 18 Регламента Государственной Думы РФ, ст. 7¹ Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

² Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31511159 (дата обращения: 06.11.2020).

исключении депутата из политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом он избран (ч. 5 ст. 52).

Законопроекты, предполагающие наделить фракции правом лишать депутатов мандатов, вносились на рассмотрение ГД РФ, но не были приняты¹. В этой связи В. В. Федоров охарактеризовал этот законопроект как попытку «закрепить за депутатом статус покорного исполнителя решения фракционного руководства». Правда, тут же он добавляет, что «справедливости ради, следует отметить, что зачастую фракции играют и роль позитивного сдерживающего фактора, применяя к депутатам нормы внутрипартийной дисциплины, коррелирующие с этическими нормами поведения в парламенте» [11].

Известный специалист в области партийного строительства С. Е. Заславский в противовес указанным тезисам о необходимости наделения политических партий правом отзыва избранных депутатов, утративших связь с партией, приводит следующие доводы:

1. депутат парламента по своему статусу является представителем всех избирателей соответствующего избирательного округа, а не только той его части, которая голосовала за определённую политическую партию;

2. если депутата выбрали избиратели, то только они и могут его отозвать;

3. такая норма не может быть реализована в отношении депутатов, избранных по одномандатным округам, и депутатов, избранных по спискам других политических партий;

4. наложение на депутата, прекратившего членство во фракции, право-

вой санкции в виде прекращения депутатских полномочий, по сути, означало бы запрет на существование различных точек зрения внутри партии [3, с. 314].

Соглашаясь с тем, что подобная норма не может быть реализована в отношении членов фракций, которые являются депутатами-одномандатниками, а также депутатов-членов партий, не прошедших в парламент, полагаем, что уже сейчас, исходя из приведённых выше норм законодательств Армении, Казахстана, Киргизии, Молдавии, России и Украины, заложен принцип политической и организационной связи фракции с политической партией, а фактически введён императивный мандат депутата парламента. Сущностью императивного мандата является ограничение в действиях депутата парламента условием соблюдения партийной дисциплины.

Стоит заметить, что на необходимость введения процедуры отзыва депутата парламента, как например, в Белоруссии и Узбекистане, указывали многие правоведы [5; 8; 9].

Более того, Конституционный Суд РФ предоставляет возможность избирателю участвовать в процедуре отзыва².

Закрепление императивного мандата не исключает наличия внутрипартийной дискуссии. Если внутри фракции или партии нет единого мнения по рассматриваемому вопросу, то назначается т. н. «свободное голосование». В то же время, как показывает практика парламентаризма в государствах-участниках СНГ, политическая партия выступает выразителем интересов определённого круга лиц и претворяет в жизнь конкретные партийные программы, по-

¹ Законопроект № 73897-6, внесённый депутатами С. М. Мироновым, Н. В. Левичевым, О. А. Оганяном, М. В. Емельяновым.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 № 21-П, от 07.06.2000 № 10-П, от 02.04.2002 № 7-П и др.

этому голосование фракции по принципиальным вопросам (например, утверждение в должности председателя правительства) требует консолидированного голосования фракции. Если избранный депутат не согласен с позицией своей партии, то он может в добровольном порядке выйти из фракции.

Выводы

Подводя итог изложенному, заметим, что если в своём исследовании, посвящённом зарубежным политическим партиям, в конце прошлого века В. Б. Евдокимов пришёл к выводу, что парламентские фракции главных партий в своей деятельности довольно самостоятельны по отношению к центральным и местным партийным организациям [2], то в XXI в. на примере государств-участников СНГ можно с уверенностью утверждать, что законодательно установлен принцип политической и организационной зависимости парламентских фракций от политических партий. Задача депутатов фракций в парламенте состоит в выполнении программы политической партии и строгом соблюдении партийной дисциплины.

Принцип политической и организационной связи фракции с политической партией заложен в законодательстве Армении, Казахстана, Киргизии,

Молдавии, России и Украины. Указанный принцип выражается в следующих моментах:

– вопросы организации и деятельности парламентских фракций регламентируются уставами политических партий;

– парламентское законодательство предусматривает обязательность создания партийной фракции;

– избранный депутат по списку от одной политической партии обязан состоять в соответствующей партийной фракции;

– парламентские должности распределяются между представителями партийных фракций;

– голосование депутата соотносится с позицией партийной фракции.

Целесообразно дополнить Федеральный закон № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (п. 3 ст. 7¹), Федеральный закон № 95-ФЗ «О политических партиях» и Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ нормой, предусматривающей прекращение полномочий депутата в случае его принудительного исключения из партийной фракции.

Статья поступила в редакцию 05.08.2020 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Долгих Ф. И. Партийная система России – состояние и перспективы // Юридический мир. 2020. № 2. С. 19–22.
2. Евдокимов В. Б. Партии в политической системе буржуазного общества. Свердловск, 1990. 158 с.
3. Заславский С. Е. Политические партии России: Процесс правовой институционализации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. 406 с.
4. Кирчанов М. В. Политические и интеллектуальные мифологемы современного туркменского национализма // Центральная Азия и Кавказ. 2010. Т. 13. № 1. С. 59–71.
5. Коновалова Л. Г. Институт отзыва депутатов в зарубежных странах: нормативное закрепление и практика реализации // Гражданское общество и правовое государство. 2011. Т. 2. С. 28–31.

6. Кочкарова Э. А. Внутренние противоречия фракций Жогорку Кенеша (парламента) Кыргызской Республики // Таврические чтения 2016. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность. СПб., 2017. С. 211–219.
7. Лапаева В. В. Право и многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999. 296 с.
8. Луценко С. И. Запрос на институт отзыва депутата // Государство и право. 2017. № 9. С. 101–104.
9. Кудряшов Е. Н. Отзыв депутата Государственной Думы как основание прекращения его полномочий // Проблемы науки. 2018. № 6 (30). С. 83–85.
10. Парламент и парламентаризм. Федеральное Собрание Российской Федерации. Актуальные вопросы современного права: учебно-методическое пособие / С. А. Готов, А. Н. Губин, М. М. Какителашвили, В. Д. Мазаев, Н. А. Синяева, С. М. Молчанова. М., 2019. 670 с.
11. Федоров В. В. Проблемы регулирования деятельности политических партий и партийной дисциплины // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2014. № 6. С. 17–21.

REFERENCES

1. Dolgikh F. I. [Party system of Russia – state and prospects]. In: *Yuridicheskii mir* [The Legal World], 2020, no. 2, pp. 19–22.
2. Evdokimov V. B. *Partii v politicheskoi sisteme burzhuaznogo obshchestva* [Parties in the political system of bourgeois society]. Sverdlovsk, 1990. 158 p.
3. Zaslavskiy S. E. *Politicheskie partii Rossii: Protsess pravovoi institutsionalizatsii: dis. ... dokt. yurid. nauk* [Political parties of Russia: The process of legal institutionalization: D. thesis in Juridical Sciences]. Moscow, 2004. 406 p.
4. Kirchanov M. V. [Political and Intellectual Mythologemes of Contemporary Turkmen Nationalism]. In: *Tsentrálnaya Aziya i Kavkaz* [Central Asia and the Caucasus], 2010, vol. 13, no. 1, pp. 59–71.
5. Konovalova L. G. [Institute for the recall of deputies in foreign countries: regulatory consolidation and implementation practice]. In: *Grazhdanskoe obshchestvo i pravovoe gosudarstvo* [Civil society and the rule of law], 2011, vol. 2, pp. 28–31.
6. Kochkarova E. A. A. [Internal contradictions of factions of the Jogorku Kenesh (parliament) of the Kyrgyz Republic]. In: *Tavrisheskie chteniya 2016. Aktualnye problemy parlamentarizma: istoriya i sovremennost* [Tauride readings 2016. Actual problems of parliamentarism: history and modernity]. СПб, 2017, pp. 211–219.
7. Lapaeva V. V. *Pravo i mnogopartiinost v sovremennoi Rossii* [Law and the multi-party system in modern Russia]. Moscow, Norma Publ., 1999. 296 p.
8. Lutsenko S. I. [Request for the institution of a deputy recall]. In: *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2017, no. 9, pp. 101–104.
9. Kudryashov E. N. [Recalling a Deputy of the State Duma as a Ground for Terminating his Authority]. In: *Problemy nauki* [Problems of Science], 2018, no. 6 (30), pp. 83–85.
10. Glotov S. A., Gubin A. N., Kakitelashvili M. M., Mazaev V. D., Sinyaeva N. A., Molchanova S. M. *Parlament i parlamentarizm. Federalnoe Sobranie Rossiiskoi Federatsii. Aktualnye voprosy sovremennogo prava* [Parliament and parliamentarism. Federal Assembly of the Russian Federation. Topical issues of modern law]. Moscow, 2019. 670 p.
11. Fedorov V. V. [Problems of regulating the activities of political parties and party discipline]. In: *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Uralskii region* [News of higher educational institutions. Ural region], 2014, no. 6, pp. 17–21.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Какителашвили Михаил Михайлович – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного сотрудничества в сфере прокурорской деятельности Университета прокуратуры Российской Федерации;
e-mail: mmk2010@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Mikhail M. Kakitelashvili – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of International Cooperation in the Field of Prosecutorial Activity, University of Prosecutor's office of the Russian Federation;
e-mail: mmk2010@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Какителашвили М. М. Деятельность партий в парламентах государств-участников СНГ // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 65–78.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-65-78

FOR CITATION

Kakitelashvili M. M. Activity of parties in the parliaments of the CIS member states. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 65–78.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-65-78

РАЗДЕЛ IV.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ; УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 343.341

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-79-94

ФЕНОМЕН ОРГАНИЗАЦИИ, ПОСЯГАЮЩЕЙ НА ЛИЧНОСТЬ И ПРАВА ГРАЖДАН: ОБЩИЕ ПРИЗНАКИ (ПО МАТЕРИАЛАМ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ)

Карпачева Т. С.

*Российский государственный университет правосудия
117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69, Российская Федерация*

*Московский городской педагогический университет
129226, г. Москва, 2-й Сельскохозяйственный пр-д, д. 4, корп. 1, Российская
Федерация*

Аннотация.

Цель. Выявить характерные признаки преступных посягательств, предусмотренных ст. 239 УК РФ, но не нашедших отражения в диспозиции уголовно-правовой нормы, и представить проект редакции исследуемой уголовно-правовой нормы с учётом квалифицирующих признаков.

Процедура и методы. На основе судебной практики рассмотрены признаки преступных посягательств: корыстная цель руководителя и совершение преступления организованной группой. При проведении исследования использовались методы: анализа, синтеза, интерпретации результатов, сравнительно-правовой и сравнительно-исторический.

Результаты. В ходе работы были выявлены характерные для преступных посягательств, предусмотренных ст. 239 УК РФ, признаки, и представлен проект новой редакции статьи.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты исследования вносят вклад в науку уголовного права и будут востребованы при внесении изменений в УК РФ, а также при работе по пресечению преступлений, предусмотренных ст. 239 УК РФ.

Ключевые слова: статья 239 УК РФ, посягательство на личность и права граждан, секта, корыстная цель, организованная преступная группа, групповое преступление.

THE PHENOMENON OF ORGANIZATIONS ENCRDACHING THE PERSON AND RIGHTS OF CITIZENS: GENERAL FEATURES (BASED ON THE MATERIALS OF JUDICIAL PRACTICE)

T. Karpacheva

*Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russian Federation*

© СС BY Карпачева Т. С., 2020.

Moscow City University

4-1, 2nd Selskokhozyaystvenny proezd, Moscow, 129226, Russian Federation

Abstract.

Aim. To identify the characteristics of criminal encroachment, provided for in article 239 of the criminal code of the Russian Federation that are not reflected in the disposition of the criminal law, and to submit the draft revision of the studied criminal law provisions taking into account qualifying circumstances.

Methodology. On the basis of judicial practice, the characteristics of crime provided for in article 239 of the criminal code are discussed: mercenary purpose of the Director and a crime committed by an organized group. The research uses the methods of analysis, synthesis, interpretation of results, as well as the comparative legal and comparative historical ones.

Results. In the course of work the signs characteristic for the criminal encroachment provided for in article 239 of the criminal code of the Russian Federation were singled out, and a draft of the new amendment to this article is presented.

Research implications. The results of the study contribute to the science of criminal law and will be required for when amendments to the criminal code of the Russian Federation will be made, as well as in suppressing crimes, provided for in article 239 of the criminal code.

Keywords: article 239 of the Criminal Code of the Russian Federation, encroachment on the person and rights of citizens, sect, mercenary purpose, organized criminal group, group crime

Введение

К исследованию признаков состава преступления, предусмотренного ст. 239 УК РФ («Создание некоммерческой организации, посягающей на личность и права граждан»), особенностей его квалификации и связанных с этим проблем, уже неоднократно обращались различные учёные [6; 8; 9; 10; 13; 14].

С 1.01.1997 г. по 20.07.2012 г. ст. 239 УК РФ носила другое название – «Организация объединения, посягающего на личность и права граждан»; ранее (с 27.08.1993 г. до 1.01.1997 г.) идентичное преступление «Организация объединений, посягающих на личность и права граждан» было предусмотрено ст. 143.1 УК РСФСР. С 1991 по 1993 г. норма, предусматривавшая наказание за подобные деяния, в кодексе отсутствовала. В советское время преступление, посягающее на те же общественные отношения, было предусмотрено ст. 227 УК РСФСР «Посягательство на личность и права граждан под видом испол-

нения религиозных обрядов», а с 1960 по 1962 г. статья называлась «Создание группы, причиняющей вред здоровью граждан». До 1960 г. сходной нормы в российском законодательстве не было. Название статьи в прежней редакции «Организация объединения, посягающего на личность и права граждан», на наш взгляд, более удачное.

Понятие «некоммерческой организации», введённое в название статьи 20.07.2012 г., ограничивает правоприменителя. Получается, что, если указанные в диспозиции признаки будут соответствовать коммерческой организации (например, ООО), это окажется препятствием на пути привлечения её руководителя и его соучастников к уголовной ответственности [8]. Также лишне введение в ч. 2 статьи понятия «иностранный агент» либо «структурного подразделения иностранной некоммерческой неправительственной организации» – этот признак не смягчает и не отягощает деяний, предусмотренных диспозици-

ей статьи. В силу принципа равенства граждан перед законом (ст. 4 УК РФ) его отсутствие не станет помехой для привлечения к уголовной ответственности лидеров организаций, являющихся иностранными агентами, если в их деятельности будут содержаться признаки состава преступления, предусмотренного ст. 239 УК РФ. На наш взгляд, также значительно более удачным в названии статьи (до 2012 г.) было понятие «объединение», чем «организация», т. к. такие группы могут быть разной степени сплочённости, состав их членов может быть постоянным или переменным и т. д., и всё это не должно останавливать правоприменителя в противодействии подобного рода преступлениям.

Нужно отметить, что исследуемая уголовно-правовая норма всегда вызывала полемику. Так, до сих пор учёными неоднозначно определяется объект этого преступления. В. В. Пилявец, обобщая имеющиеся как в советской, так и в современной российской юридической науке точки зрения, среди объектов, «претендующих» на уголовно-правовую охрану, называет здоровье населения, общественную деятельность, гражданские обязанности, права человека, конституционные права и свободы граждан, общественный порядок, общественную безопасность [9, с. 27].

Место религиозной составляющей в деятельности организаций, посягающих на личность и права граждан

Большинство исследователей сходится в том, что организации, о которых идёт речь в ст. 239 УК РФ (ранее ст. 227 УК РСФСР), не что иное, как религиозные (псевдорелигиозные) секты¹ (в настоящее время более распро-

странён термин тоталитарные секты [4]). Диспозицией же нормы предполагается, что организация, посягающая на личность и права граждан, может быть как религиозной, так и общественной. Интересно, что в научном комментарии к ст. 227 УК РСФСР прямо указывалось именно на деятельность сект применительно к этой норме [12, с. 440]. О. В. Старков и Л. Д. Башкатов относят это преступление к категории «чисто религиозных» [11, с. 31]. С ними согласен и Р. Д. Шарипов [14, с. 55]. И. В. Иванишко, говоря о проблеме несогласованности между частями исследуемой нормы и избыточности разделения ч.ч. 1 и 2, аргументирует свою точку зрения реалиями, относящимися именно к тоталитарным сектам: «Практика применения ст. 239 УК РФ свидетельствует о том, что деятельность деструктивных религиозных организаций часто сопряжена с насилием над гражданами, причинением вреда их здоровью одновременно с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей и к совершению иных противоправных действий. Однако данные альтернативные действия сейчас законодателем необо-

тому, что в диспозиции ст. 239 УК РФ указаны религиозные организации. Ряд исследователей называет секты, организаторы которых, собственно, и являются фигурантами уголовных дел по ст. 239 УК РФ, псевдорелигиозными организациями, а распространяемое вероучение – псевдорелигиозным, с чем нельзя не согласиться. И. В. Иванишко называет псевдорелигиозными мотивы лидеров сект, совершающих преступления экстремистской и иной направленности: «Мотивы таких криминальных деяний являются псевдорелигиозными, т. к. чистая неискажённая вера в Бога-Творца не может привести человека на путь преступника, который совершает общественно опасные деяния, прикрываясь религиозными лозунгами и догматами» [7, с. 62].

¹ Термин «религиозные» в данном случае не всегда точен. Мы употребляем его лишь по-

снованно разведены по разным частям одной статьи» [6, с. 66]. Если согласиться с мнением И. В. Иванишко, целесообразно объединить ч.ч. 1 и 2 ныне действующей диспозиции статьи в одну, т. к. деяния, предусмотренные ч.ч. 1 и 2 ст. 239 УК РФ, действительно часто совершаются руководителями подобных организаций одновременно (как показывает практика), но в диспозиции должен быть отражён более полный список антиобщественных деяний, которые характерны для лидеров сект [8], при этом по смыслу статьи любое из указанных в диспозиции деяний должно образовывать состав преступления.

В научных работах, посвящённых анализу ст. 239 УК РФ, исследователи не приводят примеров общественных организаций без религиозной составляющей в их деятельности. Возможно, в практике такие случаи встречались, но нам они также неизвестны.

На наш взгляд, введение в диспозицию данной нормы понятия «общественной организации» обусловлено тем, что секты далеко не всегда, а, точнее, крайне редко регистрируются как религиозные организации, а как общественные организации – довольно регулярно. Так, осуждённый в 2013 г. по ч. 1 ст. 239 УК РФ (в ред. до 20.07.2012) и по ч. 4 ст. 111 УК РФ Чарушников А. Л. свою посягающую на личность и права граждан секту «Преображение России» зарегистрировал в форме благотворительной общественной организации. Трое активных членов организации были осуждены по ч. 2 ст. 239 УК РФ (в ред. до 20.07.2012) и пп. «а», «ж», «з» ч. 2 ст. 126 УК РФ, а двое из них ещё по п. «г» ч. 2 ст. 161 УК РФ. Организация под видом нарко- и алкорекреативации эксплуатировала безвозмездный труд реабилитантов, извлекая доход для ру-

ководства, а также занималась похищением и удержанием людей. В рамках уголовного дела было проведено две религиозно-экспертные экспертизы. Согласно первой из них, организация являлась религиозной, согласно второй – нет. Суд пришёл к выводу, что организация «Преображение России» религиозной не является, но использует религиозную составляющую в своей деятельности.

Веснин В. В., признанный виновным по ч. 1 ст. 239 УК РФ (освобождён от наказания в связи с истечением срока давности) и ч. 4 ст. 135 УК РФ (приговор вступил в законную силу 5.11.2013 г. и подтверждён судом высшей инстанции)¹, ещё в начале 90-х гг. XX в. создал «Оренбургский городской общественный благотворительный фонд саморазвития человека», впоследствии переименованный в «Оренбургский городской общественный фонд самосовершенствования» – объединение, «деятельность которого была сопряжена с насилием над гражданами, причинением вреда их здоровью, побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей и систематическому совершению противоправных, в т. ч. развратных, действий в отношении несовершенно-

¹ В Оренбуржье к уголовной ответственности привлекут свидетеля по делу о секте Веснина // REGNUM: [сайт]. URL: <https://regnum.ru/news/accidents/1625729.html> (дата обращения: 06.11.2020); Дело Веснина: в Оренбурге осуждена преступная группа // Оренбургские новости: [сайт]. URL: <https://www.orinfo.ru/73340/delo-vesnina-v-orenburge-osuzhdena-prestupnaya-gruppa> (дата обращения: 06.11.2020); Вячеслав Веснин получил почти 10 лет колонии строгого режима // RIA56: [сайт]. URL: <https://ria56.ru/posts/47568672464535463.htm> (дата обращения: 06.11.2020); Вячеслав Веснин не добился пересмотра приговора // Аргументы и факты. Оренбург. 2014. 04 августа.

нолетних лиц»¹. Хотя организация была зарегистрирована как общественная, однако в её деятельности прослеживалась ярко выраженная оккультно-религиозная составляющая с абсолютизацией культа лидера. Как следует из приговора, «идеологическим ... обоснованием созданного и руководимого <Весниным> общественного объединения стали его собственные ... познания, состоящие из синтеза оккультно-религиозных доктрин и различных психотехник ..., которые преподносились участникам созданного объединения (секты) как учение, полученное в момент его полубожественного просветления»².

И всё же, на наш взгляд, преступление, предусмотренное составом ст. 239 УК РФ, не является «чисто религиозным». Как показывает практика, религиозную составляющую лидеры таких организаций используют как «маску», прикрытие для своей криминальной деятельности – посягательств в той или иной форме на личность и права граждан (как указано в диспозиции статьи), а также зачастую и на собственность (этот признак диспозицией не охвачен). Для того чтобы понять эту особенность деятельности подобных организаций, необязательно быть специалистом в области религиоведения или права.

Так, в приговоре в отношении Куренкова А. П., о секте которого речь пойдёт ниже, нашли отражение показания свидетеля С., справедливо полагающей, что «свои противоправные дей-

ствия Куренков пытался вуалировать под какие-то религиозные течения»³. К уголовной ответственности по ст. 239 УК РФ привлекаются в подавляющем большинстве случаев лидеры сект, использующие религиозную составляющую как прикрытие для своей криминальной деятельности.

Корыстная цель руководителя организации, посягающей на личность и права граждан

При анализе приговоров в отношении лидеров таких организаций (объединений, групп) можно выделить ряд общих особенностей, которые в диспозиции ст. 239 УК РФ пока ещё не нашли отражения. В первую очередь, лидер такой группы в большинстве случаев руководствуется корыстной целью, которая, что показательно, практически всегда фиксируется в приговорах в отношении лидеров сект – там, где даже не были выявлены признаки преступлений в сфере экономики. Так, Чарушников А. Л., хоть и не был привлечён к ответственности за преступления против собственности, тем не менее, как сказано в приговоре, «создал общественное объединение в форме благотворительной общественной организации “Преображение России”, желая получать материальную выгоду»⁴. Руководитель извлекал выгоду и строго контролировал финансовую деятельность организации: «Для

¹ Приговор Соль-Илецкого районного суда Оренбургской области от 12.04.2012 в отношении А-й М. П. С. 1 // Архив Соль-Илецкого районного суда Оренбургской области. (В этом приговоре в отношении активной участницы организации Веснина В. В., занимавшей видное положение в иерархии секты, подробно описана деятельность руководителя).

² Там же. С. 2.

³ Приговор Красноармейского районного суда Краснодарского края от 12.05.2017 в отношении Куренкова А. П. С. 24 // Архив Красноармейского районного суда Краснодарского края.

⁴ Приговор Рудничного районного суда г. Кемерово (Кемеровская область) по уголовному делу № 1-29/2013 от 11.04.2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/18YTONqG7Jl4> (дата обращения: 24.08.2020).

обеспечения постоянного притока денежных средств ... Чарушников А. Л. разработал совместно с региональными руководителями финансовую схему, в которой активно использовался бесплатный труд реабилитантов. Каждый реабилитационный центр вёл свою коммерческую деятельность в нарушение положений Устава. ... Финансовые поступления и их распределение контролировались лично Чарушниковым А. Л.»¹. Руководитель и создатель секты «Ашрам Шамбалы» Руднев К. Д., в 2013 г признанный виновным по ч. 1 ст. 239 (освобождён от наказания по истечении срока давности), осуждённый по ч. 1 ст. 131, ч. 1 ст. 132, ч. 1 ст. 30, ч. 3 ст. 228.1 УК РФ, как следует из приговора, «получал всю прибыль с проводимых семинаров, продажи книг и прочего. После этого Руднев К. Д. определял направления и цели использования этих денежных средств»². Из показаний бывших членов секты следует, что «всеми денежными средствами распоряжался Руднев, в то время когда все остальные её участники существовали в нищенских условиях, голодном состоянии»³. В приговоре зафиксированы также деяния Руднева, которые, на наш взгляд, имеют признаки мошенничества, хотя они и не были квалифицированы судом. Так, например, как следует из показаний В., находясь на одном из семинаров, проводимых сектой Руднева, она увидела, что там продавались предметы, которым приписывались мистические свойства.

В. купила камешек, который, как ей сообщили, избавлял от головной боли. По сообщению свидетеля Г., секта «Ашрам Шамбалы» проводила семинары для бизнесменов, привлекая их обещанием научить с помощью оккультных практик более успешному ведению бизнеса. Стоимость семидневного семинара в 2007 г., как вспоминает свидетель, составляла 30 000 руб. Также в рамках семинаров проводились индивидуальные занятия по целительству стоимостью около 15 000 руб., продавались различные предметы: статуэтки, камешки, браслеты, бубны, книги, наделённые, по словам организаторов семинара, мистической силой⁴. Помимо показаний В. и Г., в показаниях других потерпевших и ряда свидетелей также описывается приобретение предметов, якобы наделённых магической силой, указаны суммы денежных средств, уплаченных за участие в семинарах секты либо переданных лично Рудневу К. Д., – всё это судом не квалифицировано. Корыстная цель деятельности секты Веснина В. В. также явствует из приговора⁵.

Цель получения выгоды тесно связана с целью лидера получения личной власти, что вообще характерно для феномена тоталитарной секты. По наблюдению А. Л. Дворкина, известного специалиста по проблемам новых религиозных движений, введшего в научный оборот термин «тоталитарная секта», цель лидера секты, в первую очередь – власть, и лишь во вторую – деньги⁶.

¹ Там же.

² Приговор Новосибирского районного суда Новосибирской области по уголовному делу № 1-7/2013 от 07.02.2013 в отношении Руднева К. Д. С. 35. // Архив Новосибирского районного суда Новосибирской области.

³ Там же. С. 113.

⁴ Там же. С. 58–59.

⁵ Приговор Соль-Илецкого районного суда Оренбургской области от 12.04.2012 в отношении А-й М. П. С. 1, 2, 3, 4 и т. д. // Архив Соль-Илецкого районного суда Оренбургской области.

⁶ Дворкин А. Л. Большая часть сект ушла с улицы и работает через соцсети // Аргументы и факты. 2015. 14 сентября.

Действительно, почувствовав власть над адептами, лидер секты стремится получить из этого выгоду, поэтому начинает вводить обязательные взносы, ставить на поток продажу литературы, собственных изображений, якобы наделённых «энергией», создавать «фасадные» организации, приносящие доход и служащие для привлечения новых членов. Так что координация «финансовых потоков» – это всегда функция организатора секты.

Так, «<Веснин> как организатор в рамках созданной им организованной группы и “школы” осуществлял руководящую роль, занимал высшее положение Мастера школы, принимал и исключал членов фонда, переводил их на следующий уровень, вёл занятия, собрания, мероприятия и сессии. Он же ... определял размеры взносов, получал и распоряжался по своему усмотрению денежными средствами, полученными от участников»¹. Согласно показаниям потерпевших и свидетелей, все занятия в «школе» Веснина были платными, при этом необходимо было вносить ежемесячные взносы. С учётом того, что деятельность сообщества была зарегистрирована как благотворительный фонд, принятая система обязательных взносов, как отмечено в приговоре, вступает в противоречие с ФЗ «О некоммерческих организациях»: «в целях получения максимальной материальной выгоды от своей преступной деятельности вопреки ст. 26 Закона № 7-ФЗ от 08.12.1995 “О некоммерческих организациях” (принцип добровольности имущественных взносов и пожертвований) была разработана и введена в деятельность ОРФОСС система различных обязательных платежей,

вносимых участниками фонда. Так, основным условием вступления и участия в ОРФОСС являлось внесение вступительных, ежемесячных, а начиная со второго уровня посеместровых взносов, разовый размер которых доходил до 20–30 тыс. руб., что при посещении занятий не менее 100 участниками приносило ... ежегодно незаконный доход не менее 5 000 000 руб. ... Часть денежных средств, получаемых в результате преступной деятельности, использовались лицами, дело в отношении которых выделено в отдельное производство (речь идёт о Веснине В. В. и его сожительнице – Т. К.), по своему усмотрению, в т. ч. направлялись на приобретение земельного участка и строительство жилого дома <адрес>. Кроме того, при строительстве указанного дома в массовом порядке использовался труд участников “школы”, которые по причине отсутствия денежных средств, необходимых для внесения оплаты участия в фонде, выполняли различные строительные и отделочные работы, которые строго контролировались»².

Следует отметить, что эксплуатация безвозмездного труда последователей тоже представляет собой общий признак подобных организаций, что в силу сложности этой проблемы, требующей междисциплинарного подхода (психологического наряду с юридическим), должно стать предметом отдельного исследования.

Корыстная цель отмечается и в приговоре в отношении Куренкова А. П., в 2017 г. привлечённого к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 239 и п. «б» ч. 4 ст. 132 УК РФ. Деятельность организации была «сопряжена с насилием над гражданами в виде совершения

¹ Там же. С. 3.

² Там же. С. 14–15.

действий сексуального характера, с причинением вреда здоровью и психическим насилием»¹. О руководителе организации известно, что ещё с 90-х гг. он проводил оккультные обряды якобы с целью исцеления, за что получал денежные средства. В период между 2004 и 2006 г. (точное время не установлено) Куренков А. П. создал незарегистрированную организацию, которую он и его адепты называли «космической семьёй». Как следует из приговора, помимо удовлетворения своих извращённых половых (педофильских) потребностей, а также чувства власти над адептами, Куренков получал и материальные блага, будучи руководителем секты: «Все члены семьи работали, при этом деньги передавались Куренкову, ни у кого личных денежных средств не было»², также в показаниях потерпевших и свидетелей содержатся сведения о проводимых руководителем оккультных обрядах на платной основе, отчуждении недвижимости членами организации в пользу Куренкова А. П.³

На корыстную цель руководителей организаций, деятельность которых криминализована исследуемой уголовно-правовой нормой, уже указывали учёные. Так, Р. Р. Галиакбаров, исследуя особенности преступления, предусмотренного ст. 227 УК РСФСР, применительно к данной норме приводит широ-

ко известное высказывание основателя саентологии Р. Л. Хаббарда: «Если хочешь разбогатеть – надо создать свою религию» [3, с. 13]. В. В. Пилявец отмечает: «В деятельности религиозных сект имеют место случаи завладения имуществом членов объединения. <...> Такие действия могут образовывать мошенничество, а создание религиозного объединения будет выступать формой совершения корыстного преступления» [10, с. 147–148]. Действительно, лидеры сект неоднократно привлекались к уголовной ответственности по ст. 159 УК РФ, и при этом в их действиях содержались и признаки состава преступления, предусмотренного ст. 239 УК РФ, однако судом не квалифицированные.

Здесь можно привести в пример громкие уголовные дела начала 2000-х в отношении лидеров сект Антоненко Н. Н. и Грабового Г. П., провозгласивших себя целителями и взимавших денежные средства за «чудесное исцеление» (а Грабовой ещё и за «воскрешение») – оба экстрасенса были привлечены к уголовной ответственности за мошенничество. В обоих этих преступлениях ярко выражена латентная составляющая: в действиях как Антоненко Н. Н., так и Грабового Г. П. были выявлены, но не квалифицированы судом посягательства не только на собственность граждан, но и на их жизнь и здоровье. Как показали потерпевшие, ввиду отказа от медицинской помощи, следовавшего из учения Антоненко Н. Н., умерли их родственники⁴. Между учением секты, запрещающим обращение за медицинской помощью, и смертью лиц, страдаю-

¹ Приговор Красноармейского районного суда Краснодарского края от 12.05.2017 в отношении Куренкова А. П. С. 4 // Архив Красноармейского районного суда Краснодарского края. (Как мы видим, ст. 239 УК РФ часто образует совокупность с преступлениями, посягающими на половую свободу и половую неприкосновенность – это тема отдельного исследования).

² Там же. С. 12.

³ Там же. С. 19, 21, 22.

⁴ Приговор Балашихинского городского суда Московской области по уголовному делу № 22-8555/2011 от 19.09.2011 в отношении Антоненко Н. Н. // Архив Балашихинского городского суда Московской области.

щих тяжёлыми заболеваниями, очевидна причинно-следственная связь.

Грабовой Г. П., помимо циничной наживы на горе матерей, чьи дети погибли в ходе теракта 1 сентября 2004 г. в школе № 1 г. Беслана (он стал известен широкой общественности, когда пообещал оказать матерям платные услуги по воскрешению их детей), также взимал денежные средства за исцеление от тяжёлых заболеваний. Так, из показаний потерпевшей В. следует, что она обратилась к Грабовому Г. П. вследствие болезни своего мужа, и «Грабовой Г. П. заверил <её> о благоприятном исходе»¹, однако муж в скором времени скончался, а «полученные от В. денежные средства Грабовой Г. П. и соучастники присвоили»².

В обоих сектах был установлен культ лидера и своя вероучительная система, включавшая в себя ряд предписаний и запретов. Антоненко Н. Н. считалась адептами наделённой сверхъестественным даром, «избранной» Богом чудотворицей, а Грабовой провозгласил себя «вторым пришествием Христа». Обе организации носили ярко выраженный религиозный, или, точнее, псевдорелигиозный, характер. Грабовой Г. П., создатель партии ДРУГГ (Добровольные распространители учения Григория Грабового), как выявлено судом, действовал совместно с соучастниками в составе организованной группы.

По всей видимости, единственным уголовным делом в отношении лидера секты, где квалифицированы и признаки состава преступления, предусмотренного ст. 239 УК РФ, и одновременно

мошенничества, совершённого в рамках деятельности секты, является резонансное дело Попова А. Ю. («бога Кузи»), привлечённого к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 239 УК РФ и ч. 4 ст. 159 УК РФ. В деле Попова А. Ю. и соучастников наиболее полно отражена суть деятельности тоталитарной секты. Так, в приговоре указана корыстная цель, которой руководствовался Попов А. Ю. при создании своей незарегистрированной организации: «Создавая религиозное объединение, Попов А. Ю., действуя из корыстных побуждений, разработал преступный план по извлечению для себя материальной выгоды и созданию комфортных условий проживания. С этой целью он организовал проведение лекций и встреч с неустановленным кругом лиц на платной основе, а также производство и продажу неопределённому кругу лиц предметов религиозного культа...»³; «Попов А. Ю. ..., имея умысел на систематическое совершение тяжких преступлений корыстной направленности, создал на территории г. Москвы религиозную организацию с целью совершения мошеннических действий»⁴. Таким образом, дело «бога Кузи» играет важную роль в истории противодействия «сектантским» преступлениям.

Корыстная цель при создании лидером псевдорелигиозного объединения, деятельность которого охватывается диспозицией ст. 239 УК РФ, вроде бы очевидна, но ранее она не была квалифицирована. В тех же случаях, когда корыстная цель привела лидера секты к

¹ Приговор Таганского районного суда г. Москвы от 07.07.2008 в отношении Грабового Г. П. С. 4 // Архив Таганского районного суда г. Москвы.

² Там же.

³ Приговор Пресненского районного суда г. Москвы по уголовному делу от 16.07.2018 в отношении Попова А. Ю., Ф-й Ж. В., Р-й Н. А., М-ч Г. М. С. 5 // Архив Пресненского районного суда г. Москвы.

⁴ Там же. С. 20.

совершению мошенничества, установленного в судебном порядке, его деяния не были квалифицированы судом по ст. 239 УК РФ, хотя признаки соответствующего преступления в них были. Пожалуй, только в приговоре в отношении Попова А. Ю. и соучастников квалифицирована совокупность двух наиболее характерных для лидера секты преступных деяний, отражающих корыстную цель при создании псевдорелигиозного объединения.

Совершение преступления, предусмотренного ст. 239 УК РФ, организованной группой

Ещё одним важным положением, характерным для организации, о которой идёт речь в диспозиции ст. 239 УК РФ, является признак организованной группы. Тем не менее этот признак довольно редко квалифицируется судом. Из известных нам судебных решений в отношении лидеров и участников организаций, привлечённых к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 239 УК РФ, признак организованной группы выявлен в сектах Веснина В. В. и Попова А. Ю., хотя присутствовал и во многих других: «...в период с 1998 по 2006 г. <Веснин В. В.> из числа наиболее активных участников “школы” создал организованную группу (ОГ), куда путём длительного отбора <...> вовлёк» ряд лиц, которые имели каждый свои функции в организации, для конспирации использовались псевдонимы¹. Эта организованная группа, как установлено судом, «характеризовалась высоким уровнем устойчивости, наличием тесных межличностных связей

между её членами, конспирацией, единой кассой, формирующейся за счёт взносов участников объединения (секты), чёткими внутренними правилами поведения, основанными на запретах и ограничениях, неисполнение которых влекло негативные последствия для членов организованной группы, их полным подчинением <Веснину В. В.>, строгой иерархией, применением специальных психологических методик воздействия на личность»².

В судебном решении по делу «бога Кузи» его объединение признано организованной преступной группой с обоснованием всех характерных для неё признаков: «Организованная преступная группа, созданная Поповым А. Ю., имела устойчивую, иерархическую структуру, с распределением ролей каждого соучастника. Организатор Попов А. Ю. устанавливал свои порядки, требовал соблюдения жёсткой дисциплины и наказывал за её нарушение, самостоятельно разрабатывал схемы совершения преступлений и распределял между участниками группы роли перед совершением каждого преступления, полностью формировал механизм финансового и материально-технического обеспечения, а также участвовал при совершении мошеннических действий»³. Неоднократно в приговоре указывается на организованность участников группы, наличие «единого руководства со сторон Попова А. Ю.»⁴, чёткое распределение ролей и функций каждого участника, устойчивость, сплю-

¹ Приговор Соль-Илецкого районного суда Оренбургской области от 12.04.2012 в отношении А-й М. П. С. 2 // Архив Соль-Илецкого районного суда Оренбургской области.

² Там же. С. 10.

³ Приговор Пресненского районного суда г. Москвы по уголовному делу от 16.07.2018 в отношении Попова А. Ю., Ф-й Ж.В., Р-й Н.А., М-ч Г.М. С. 20 // Архив Пресненского районного суда г. Москвы.

⁴ Там же. С. 6.

чённость её членов, внутреннюю иерархию, наличие механизма «поддержания внутренней дисциплины»¹, устойчивость, стабильность состава, «наличие элементов конспирации и вуалирования преступной деятельности»².

На наш взгляд, этот признак, так же как и корыстная цель, является общим, или, по крайней мере, весьма распространённым для организаций, чья деятельность охватывается диспозицией ст. 239 УК РФ. Однако, несмотря на то, что лидеры сект неоднократно привлекались к уголовной ответственности по ст. 239 УК РФ вместе с соучастниками (например, Чарушников А. Л. «Преображение России»; Казаков А. Б. «Благородный орден дьявола»), признак организованной группы в ряде случаев судом не квалифицирован. В приговоре в отношении Чарушникова А. Л., как уже отмечалось выше, указано, что у организации были «региональные подразделения», руководители которых отчитывались перед Чарушниковым А. Л. У Казакова А. Б., лидера секты мордовских сатанистов «Благородный орден дьявола», суд выявил одного соучастника, и групповой характер преступления не указан, хотя в приговоре зафиксировано достаточно большое количество лиц, разделявших идеологию и антиценности группы.

16 июля 2010 г. Казаков А. Б. был привлечён к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 239 УК РФ и ст. 135 УК РФ (в ред. ФЗ от 08.12.2003 № 162-ФЗ, от 21.07.2004 № 73-ФЗ, поскольку действовавшая на тот момент редакция ст. 135 УК РФ в ред. ФЗ от 27.07.2009 № 215-ФЗ ухудшала положение подсудимого). Деятельность объединения

была «связана с посягательствами на личность, совершением ... преступных и противоправных действий, насилием над гражданами»³. Впоследствии религиозная группа «Благородный орден дьявола» Верховным Судом Республики Мордовия была признана экстремистской организацией и её деятельность запрещена⁴, что также иллюстрирует групповой характер преступления.

Что касается организации Руднева К. Д. «Ашрам Шамбалы», то его функции как руководителя по смыслу осуществляемых действий совпадают с функциями Попова А. Ю., отражёнными в приговоре.

Сравним:

Руднев К. Д.: «определение стратегии и направления развития и расширения территориальных и людских ресурсов организации. Например, на “кострах” Руднев К. Д. говорил о том, что нужно “осваивать” Украину ...; создание и распространение идеологии общины внутри неё. Рудневым К. Д. создавались книги “Путь дурака”, ... организовывалось обучение наставников новым практикам и направлениям религиозного учения общины ...; указание конкретных целей и задач подчинённым наставникам. Руднев К. Д. всегда сам назначал даты проведения крупных семинаров, и только в г. Сочи на крупных семинарах собиралось до 100 человек ...; определение финансовой и хозяйственной деятельности секты. Это заключалось в том, что Руднев К. Д. посредством Д.

¹ Там же. С. 7.

² Там же. С. 21.

³ Приговор Октябрьского районного суда г. Саранска Республики Мордовии по уголовному делу № 1-45/2010 от 16.07.2010 в отношении Казакова А.Б. и Д-а Д.Г. С. 2. // Архив Октябрьского районного суда г. Саранска Республики Мордовии.

⁴ Решение ВС Республики Мордовия по делу № 3-11/2010 от 27.12.2010 // Архив ВС Республики Мордовия.

получал всю прибыль с проводимых семинаров, продажи книг и прочего. После этого Руднев К. Д. определял направления и цели использования этих денежных средств ...; проведение религиозных обрядов (посвящение, явление учителя) и назначение людей для проведения обрядов от его имени. Кроме того, Руднев К. Д. придумал название и направление религиозного учения под названием «Школа богинь»¹ для набора молодых девушек для вербовки в общину и для последующего доставления в Центр понравившихся девушек с целью вступления их с Рудневым К. Д. в половую связь»².

Попов А. Ю.: «осуществлял общее руководство участниками организованной преступной группы; разрабатывал и совершенствовал преступный план, в соответствии с которым осуществлял обман и хищение денежных средств граждан; планировал деятельность организованной преступной группы в целом и определял её направления, а также роли участников организованной преступной группы; контролировал соучастников при совершении преступных действий; единолично назначал на должности адептов разной к нему приближённости и доверия; давал распоряжения на изготовление печатной и аудио продукции, используемой в пропагандистской деятельности; внедрял обязательные к исполнению инструкции, которыми руководствовались все

участники организованной преступной группы...»³ и т. д.

Как видим, деяния руководителя такого сообщества весьма сходны, однако, например, организация Попова А. Ю. (секта бога Кузи) была рассмотрена судом как организованная преступная группа, а «Ашрам Шамбалы» Руднева К. Д. – нет, и деяния соучастников Руднева К. Д. судом не квалифицированы.

Когда лидер организации, посягающей на личность и права граждан, ставит своей целью вовлечь как можно большее количество участников для удовлетворения своих властных амбиций, корыстных целей или ещё каких-то низменных интересов, то он понимает, что в одиночку управлять сообществом затруднительно, и ищет себе помощников среди наиболее увлечённых его идеей последователей. Как отмечает А. Л. Дворкин, «с ростом организации у гуру появляется множество помощников, “приближённых лиц”, которые играют роль “маленьких гуру” для рядовых сектантов. <...> Такая пирамидальная структура обеспечивает жёсткость контроля и единообразие в организации» [4, с. 66].

Изучая групповые преступления, Р. Р. Галиакбаров [2] выделяет следующие признаки:

- а. множественность (два или более) исполнителей;
- б. непосредственное участие каждого из них в выполнении (исполнении) преступления;
- с. осуществление посягательства совместными усилиями – групповым способом;

¹ Помимо «Школы богинь», через которую вёлся набор в секту, известны и другие «фасадные организации», действовавшие в разных городах России для набора новых членов [1].

² Приговор Новосибирского районного суда Новосибирской области по уголовному делу № 1-7/2013 от 07.02.2013 в отношении Руднева К. Д. С. 35 // Архив Новосибирского районного суда Новосибирской области.

³ Приговор Пресненского районного суда г. Москвы по уголовному делу от 16.07.2018 в отношении Попова А.Ю., Ф-й Ж.В., Р-й Н.А., М-ч Г.М. С. 23 // Архив Пресненского районного суда г. Москвы.

d. совершение умышленного посягательства;

e. внутренняя согласованность действий участников двусторонней психической связью.

Все эти признаки присутствовали, судя по описанным в судебных решениях обстоятельствам, в сектах и «Ашрам Шамбалы», и «Благородный орден дьявола», и «Преображение России». Если секта небольшая, то лидер, конечно, может действовать в одиночку, но развиваясь, группа неизбежно выстраивается в «пирамидальную» структуру. Показательно, что классифицируя виды и типы организованных преступных формирований, ведущий российский криминолог А. И. Долгова наряду с бандой, незаконным вооружённым формированием, экстремистским сообществом и т. д. называет и объединение, деятельность которого криминализована ст. 239 УК РФ [5, с. 302].

Очевидно, что групповой характер преступления, предусмотренный ст. 239 УК РФ, несёт большую общественную опасность, потому что деятельность такого объединения посягает на значительно более широкий круг граждан, нежели секта, руководимая и координируемая лидером единолично. В этой связи групповой характер преступления необходимо отразить как квалифицирующий признак исследуемой уголовно-правовой нормы.

На основе анализа судебной практики мы убедились в том, что в исследуемые организации руководители зачастую вовлекают несовершеннолетних: чаще всего это дети адептов секты, ставшие «заложниками» «духовного совершенствования» их родителей (например, секты Веснина и Куренкова), но могут быть и иные случаи, когда лидер секты свою вербовочную деятельность

направляет адресно на несовершеннолетних (секта «Благородный орден дьявола»). Ввиду повышенной общественной опасности этого деяния вовлечение несовершеннолетних в такие организации тоже должно стать квалифицирующим признаком.

Закключение

Итак, в ходе нашего исследования мы пришли к следующим выводам:

- преступление, предусмотренное ст. 239 УК РФ, не является религиозным, т. к. организации, деятельность которых криминализована этой статьёй, используют религиозную составляющую как «прикрытие» для осуществления посягательств против личности, прав граждан и (или) их собственности;
- руководители и создатели организаций, посягающих на личность и права граждан, в подавляющем большинстве случаев преследуют корыстные цели;
- чаще всего преступления, предусмотренные ст. 239 УК РФ, совершаются в соучастии (организованной группой), однако этот признак редко квалифицируется судом.

Ввиду вышесказанного целесообразно изложить содержание ст. 239 УК РФ в следующей редакции:

Статья 239. Организация объединения, посягающего на личность и права граждан

1. Создание религиозного, общественного или иного объединения, деятельность которого сопряжена с посягательством на личность и права граждан в одной из следующих форм либо в их сочетании: насилие над гражданами или иное причинение вреда их здоровью, пропаганда суицида, побуждение к отказу от исполнения гражданских обязанностей, к отказу от оказания или по-

лучения медицинской помощи, вовлечение в попрошайничество или иную антиобщественную деятельность, побуждение к совершению противоправных деяний, а равно руководство таким объединением либо структурным подразделением такого объединения – наказывается...

2. Активное участие в деятельности объединения, указанного в первой части настоящей статьи, а равно пропаганда деяний, предусмотренных частью первой настоящей статьи – наказывается...

3. Деяния, предусмотренные первой частью настоящей статьи:

а) совершённые из корыстных побуждений;

б) совершённые группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

в) сопряжённые с публичным выступлением, использованием публично демонстрирующегося произведения, средств массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетей (включая интернет);

г) сопряжённые с вовлечением несовершеннолетнего в такое объединение – наказываются...

Статья поступила в редакцию 27.08.2020 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Воат А. А. Деструктивные тоталитарные культы (на примере «Ашрама Шамбалы») // Научный альманах. 2018. № 4-2 (42). С. 240–242.
2. Галиакбаров Р. Р. Групповое преступление. Постоянные и переменные признаки: учеб. пос. Свердловск, 1973. 140 с.
3. Галиакбаров Р. Р. Ответственность за религиозное изуверство по уголовному праву РСФСР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1964. 18 с.
4. Дворкин А. Л. Сектоведение. Тоталитарные секты. Опыт систематического исследования. Нижний Новгород: Христианская библиотека, 2006. 813 с.
5. Долгова А. И. Преступность, её организованность и криминальное общество. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2003. 572 с.
6. Иванишко И. В. Актуальные проблемы законодательной формулировки диспозиции нормы, предусмотренной ст. 239 УК РФ // Актуальные проблемы уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права. 2017. Вып. 6. С. 61–68.
7. Иванишко И. В. Церковно-христианское понимание причин и условий религиозной преступности // Социум и христианство: материалы конференции. Минск, 2018. С. 61–63.
8. Карпачева Т. С. Преступления руководителей и участников тоталитарных сект против общественной безопасности и общественного порядка (на примере ст. 239 УК РФ) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 4. С. 123–136.
9. Пилявец В. В. Организация объединения, посягающего на личность и права граждан: некоторые вопросы объективных признаков состава преступления // Следователь. 1998. № 6. С. 25–31.
10. Пилявец В. В. Уголовная ответственность за организацию и участие в объединениях, посягающих на личность и права граждан: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 190 с.
11. Старков О. В., Башкатов Л. Д. Проблема понятия, классификации и показателей религиозных преступлений // Российский следователь. 2001. № 1. С. 28–33.
12. Уголовный кодекс РСФСР. Научный комментарий: учеб. пос. / под ред. М. И. Ковалева, Е. А. Фролова, М. А. Ефимова. Т. 2. Свердловск: Изд-во Свердловского юридического института, 1962. 569 с.

13. Фокин М. С. Уголовно-правовая характеристика организации религиозных объединений, посягающих на личность и права граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2000. 183 с.
14. Шарапов Р. Д. Преступления против здоровья населения и общественной нравственности. Тюмень, Тюменский юридический институт МВД России, 2002. 87 с.

REFERENCES

1. Voat A. A. [Destructive totalitarian cults (on the example of «Ashram Shambala»)]. In: *Nauchnyi almanakh* [Scientific Almanac], 2018, no. 4-2 (42), pp. 240–242.
2. Galiakbarov R. R. *Grupповое prestuplenie. Postoyannye i peremennye priznaki* [Group crime. Constant and variable signs]. Sverdlovsk, 1973. 140 p.
3. Galiakbarov R. R. *Otvetstvennost za religioznoe izuverstvo po ugovnomu pravu RSFSR: avto-ref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Responsibility for religious fanaticism in the criminal law of the RSFSR: abstract of PhD thesis in Juridical sciences]. Saratov, 1964. 18 p.
4. Dvorkin A. L. *Sektovedenie. Totalitarnye sekty. Opyt sistematicheskogo issledovaniya* [The sect studies. Totalitarian sects. The experience of systematic research]. Nizhny Novgorod, Christian Library Publ., 2006. 813 p.
5. Dolgova A. I. *Prestupnost, ee organizovannost' i kriminalnoe obshchestvo* [Crime, its organization and criminal society]. Moscow, Russian Criminological Association, 2003. 572 p.
6. Ivanishko I. V. [Actual problems of the legislative wording of the disposition rules provided for in article 239 of the criminal code]. In: *Aktualnye problemy ugovnogo prava, kriminologii i ugovno-ispolnitelnogo prava* [Current problems of criminal law, criminology and penal enforcement law], 2017, no. 6, pp. 61–68.
7. Ivanishko I. V. [The Church and the Christian understanding of the causes and conditions of religious crime]. In: *Sotsium i khristianstvo* [Society and Christianity]. Minsk, 2018, pp. 61–63.
8. Karpacheva T. S. [Crimes of leaders and participants of totalitarian sects against public safety and public order (on the example of Art.239 of the Criminal Code of the Russian Federation)]. In: *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya* [Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence], 2019, no. 4, pp. 123–136.
9. Pilyavets V. V. [Organization of an association that infringes upon the personality and rights of citizens: some issues of objective signs of corpus delicti]. In: *Sledovatel* [Investigator], 1998, no. 6, pp. 25–31.
10. Pilyavets V. V. *Ugolovnaya otvetstvennost' za organizatsiyu i uchastie v ob'edineniyakh, posyagayushchikh na lichnost' i prava grazhdan: dis. ... kand. yurid. nauk* [Criminal liability for organizing and participating in the associations encroaching on the person and rights of citizens: PhD thesis in Juridical Sciences]. Moscow, 1998. 190 p.
11. Starkov O. V., Bashkatov L. D. [The problem of the concept, classification and indicators of religious crimes]. In: *Rossiiskii sledovatel* [Russian investigator], 2001, no. 1, pp. 28–33.
12. Kovaleva M. I., Frolova E. A., Efimova M. A., ed. *Ugolovnyi kodeks RSFSR. Nauchnyi kommentarii. T. 2* [Criminal Code of the RSFSR. Scientific commentary. Vol. 2]. Sverdlovsk, Sverdlovsk Law Institute Publ., 1962. 569 p.
13. Fokin M. S. *Ugolovno-pravovaya kharakteristika organizatsii religioznykh obedinenii, posyagayushchikh na lichnost i prava grazhdan: dis. ... kand. yurid. nauk* [Criminal-legal characteristic of the organization of religious associations encroaching the person and rights of citizens: PhD thesis in Juridical Sciences]. Omsk, 2000. 183 p.
14. Sharapov R. D. *Prestupleniya protiv zdorovya naseleniya i obshchestvennoi nrvstvennosti* [Crimes against public health and public morals]. Tyumen, Tyumen Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2002. 87 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Карпачева Татьяна Сергеевна – кандидат филологических наук, доцент кафедры русской литературы Московского городского педагогического университета; аспирант кафедры уголовного права Российского государственного университета правосудия;
e-mail: filology888@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tatiana S. Karpacheva – Cand. Sci. (Philology), Assoc. Prof., Department of Russian Literature, Moscow City University; Postgraduate Student, Department of Criminal Law, Russian State University of Justice;
e-mail: filology888@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Карпачева Т. С. Феномен организации, посягающей на личность и права граждан: общие признаки (по материалам судебной практики) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 79–94.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-79-94

FOR CITATION

Karpacheva T. E. The phenomenon of organizations encroaching the person and rights of citizens: general features (based on the materials of judicial practice). In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 79–94.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-79-94

УДК 343.625.5

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-95-102

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ ГРАНИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РОДИТЕЛЬСКОЙ ВЛАСТИ

Сумачев А. В.

Югорский государственный университет

628012, г. Ханты-Мансийск, ул. Чехова, д. 16, Российская Федерация

Аннотация.

Цель. Определить уголовно-правовые грани осуществления родительской власти в отношении детей.

Процедура и методы. В статье рассмотрено понятие родительской власти, проанализированы формы и методы реализации родительской власти с т. зр. морально-нравственных, социально-педагогических и юридически-допустимых граней, а также проведён сравнительно-правовой анализ реализации родительской власти на примере Китайской Народной Республики.

Результаты. В ходе работы было сформулировано определение «родительской власти», а также определены уголовно-правовые грани осуществления родительской власти с позиций законодательства Российской Федерации.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты исследования вносят вклад в теорию уголовного права России, также могут быть использованы в правоприменительной практике.

Ключевые слова: родительская власть, дети, воспитание, формы и методы воспитания, беседы, нанесение побоев, лишение свободы передвижения

CRIMINAL-LEGAL ASPECTS OF EXERCISING PARENTAL AUTHORITY

A. Sumachev

Ugra State University

16, Chekhov ul., Khanty-Mansiysk, 628012, Russian Federation

Abstract.

Aim. To determine the criminal-legal aspects of exercising parental authority in relation to children.

Methodology. The article considers the concept of parental authority, analyzes the forms and methods of implementing parental authority from the point of view of moral, socio-pedagogical and legally permissible aspects, and also conducts a comparative legal analysis of parental authority implementation on the example of the People's Republic of China.

Results. In the course of work the definition of “parent power” was formulated, criminal-legal aspects of parental authority realization were defined through the legislation of the Russian Federation.

Research implications. The results of the research contribute to the theory of criminal law in Russia, and can also be used in law enforcement practice.

Keywords: parental authority, children, upbringing, forms and methods of education, conversations, beatings, deprivation of freedom of movement

Введение

Нет сомнений в том, что семья – это важная составляющая любого общества. Более того, как справедливо отмечают Э. Г. Юзиханова и Е. В. Шестакова, «безусловно, важнейшим институтом воспитания, влияющим на поведение несовершеннолетних, является семья» [5, с. 86]. Между тем педагог-психолог Т. М. Полякова указывает, что «влияние родителей на собственного ребёнка проявляется в самых различных формах» [3, с. 499]. Нет сомнений, что такого рода формы влияния могут варьироваться от юридически-допустимых до противоправных и даже преступных. Более того, по свидетельству Ю. А. Кузьмина, «проблема насилия над детьми сегодня становится всё более актуальной. От неё зависит самое главное – будущее страны, её выживаемость, экономическое и социальное благополучие и процветание» [2, с. 372]. Таким образом, можно утверждать, что исследование вопросов форм осуществления родительской власти в отношении детей является актуальным.

Стоит заметить, что родительская власть как социально-нравственно-правовое явление вызывает огромный интерес не только у россиян, но и во всём мире. В частности, по запросу «родительская власть» в поисковой системе «Яндекс» нашлось 26 млн результатов, в Google – 2,7 млн. При этом очень активно в сети «Интернет» обсуждаются вопросы форм и методов реализации родительской власти. Также данная проблема активно обсуждается в научном сообществе. В частности, педагог-психолог Т. М. Полякова анализирует влияние семьи на формирование личности

ребёнка, профессор П. А. Скобликов исследует вопросы семейного насилия, Э. Г. Юзиханова и Е. В. Шестакова изучают проблемы структурной деформации семьи как фактора виктимного поведения несовершеннолетних. Кроме того, уголовно-правовые и криминологические аспекты семейного насилия являлись предметом исследований на уровне докторских диссертаций, например, «Противодействие насильственной преступности в семье: уголовно-правовые и криминологические аспекты» А. Н. Ильяшенко, «Теория и практика противодействия преступному насилию в семье (системное криминологическое и уголовно-правовое исследование)» В. С. Харламова. Традиции семейного воспитания в Китае исследует Ван Янь Янь. Более того, в 2018 г. в г. Чебоксары состоялась международная научно-практическая конференция на тему «Социально-правовая защита детства как приоритетное направление современной государственной политики».

Целью исследования в данной работе является установление уголовно-правовых граней осуществления родительской власти в отношении детей. В качестве приоритетных задач – определение понятия родительской власти, а также анализ её форм и методов с т. зр. морально-нравственных, социально-педагогических и юридически-допустимых граней. В качестве методов исследования использовались диалектический и системно-логический методы познания, а также сравнительно-правовой метод в рамках анализа реализации родительской власти на примере Китайской Народной Республики.

Понятие родительской власти

Переходя к вопросу о понятии родительской власти, заметим, что в толковом словаре Ожегова (т. е. в одном из самых ключевых и распространённых изданий относительно раскрытия содержания и смысла русских слов) при определении слова «власть» («1. Право и возможность распоряжаться кем-чем-нибудь, подчинять своей воле») в качестве первого примера указана «родительская власть»¹, под которой следует понимать право и возможность родителей подчинять своей воле своих детей.

В свою очередь, педагог-воспитатель Алия Борисовна Эльмурзаева в статье «Родительская власть... это страшно?» относительно данной категории пишет: «Что такое РОДИТЕЛЬСКАЯ ВЛАСТЬ? – это когда вы понимаете, что вы имеете опыт и мудрость, с помощью которых вы имеете ВЛАСТЬ ... ОГРАДИТЬ своего ребёнка от НЕНУЖНЫХ или ВРЕДНЫХ вещей. По отношению к своему ребёнку вы – как создатель произведения, как мастер, желающий сотворить нечто совершенное. И т. к. вы – мастер (или, во всяком случае, должны были им стать, прежде, чем сотворять ребёнка), то вы имеете ПРАВО определить цели жизни вашего творения, и вложить в своё творение те качества, которые вы считаете необходимыми»². Как видно, здесь сделан упор на целевые установки реализации родительской власти, а также конкретизированы «властный» и «подвластный» субъекты соответственно: «мастер», который «сотворил ребёнка» (родители) и «свой ребёнок» (не чужой).

Однако в понятии «родительская власть» должны быть отражены и некоторые правовые аспекты. Так, согласно Семейному кодексу Российской Федерации (СК РФ), ребёнок имеет право на защиту от злоупотреблений со стороны родителей (лиц, их заменяющих) (ч. 2 ст. 56 СК РФ). При этом в процессе реализации своих родительских прав родители не вправе причинять вред физическому и психическому здоровью детей, их нравственному развитию. Способы воспитания детей должны исключать пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление или эксплуатацию детей (абз. 1 ч. 1 ст. 65 СК РФ). Родители, осуществляющие родительские права в ущерб правам и интересам детей, несут ответственность в установленном законом порядке (абз. 2 ч. 1 ст. 65 СК РФ). В частности, согласно ст. 69 СК РФ, родители (один из них) могут быть лишены родительских прав, если они, например, жестоко обращаются с детьми, в т. ч. осуществляют физическое или психическое насилие над ними, покушаются на их половую неприкосновенность. Ответственность родителей за жестокое обращение с детьми может быть административной и даже уголовной:

- ст. 6.1.1. «Побои» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ);
- ст. 116.1 «Нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию» Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ);
- ст. 117 «Истязание» УК РФ;
- ст. 127 «Незаконное лишение свободы» УК РФ и др.

Кроме того, формы реализации родительской власти могут, хотя и формально противоречить закону, но с

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2004. С. 86.

² Родительская власть... это страшно? // Проза.ру: [сайт]. URL: <https://www.proza.ru/2014/12/03/1111> (дата обращения: 21.09.2020).

т. зр. региональных или национальных особенностей быть допустимыми именно для формирования необходимого поведения детей. Так, по свидетельству опрошенных в ходе проведения данного исследования россиян, в сельской местности (в сравнении с городскими жителями) гораздо чаще практикуется физическое воздействие на ребёнка (шлепки по попе, наказание ремнём); в городах распространено ограничение свободы «непослушного» ребёнка (запирание в квартире, запрет покидать жилище под угрозой применения насилия); для представителей определённых национальностей (как правило, народности Северного Кавказа) телесные наказания в основном не практикуются, а принуждение в рамках воспитательного воздействия основано на авторитете старших – прежде всего отца.

Суммируя сказанное, можно формулировать следующее определение «родительской власти» – это право родителей формировать необходимое с их т. зр. (как правило, социально-полезное) поведение своих (не чужих) детей, реализуемое в допустимых законом и/или традициями формах.

Формы и методы реализации родительской власти

Формы и методы реализации родительской власти могут варьироваться от социально-правомерных (беседы, личный пример, стимулирование и т. п.) до формально противоправных (нанесение побоев, лишение свободы передвижения и т. п.).

В русле нашего исследования особый интерес вызывают так называемые формально противоправные методы реализации родительской власти. Интерес этот в России обусловлен не только возможными юридическими

последствия для родителей, но и морально-нравственными установками жителей нашей страны. Например, **автор заметки «Родительская власть» на одном популярном портале для молодых мам отмечает:** «...я категорически против насилия над ребёнком, но согласитесь – иногда разбаловавшееся или расхулиганившееся чадо только и можно остановить, что шлепком по попе»¹. В комментариях одна женщина написала: «БИТЬ ИЛИ НЕ БИТЬ – ВОТ В ЧЁМ ВОПРОС!!! ...вот честно, сколько не пыталась – не получается, иногда такого натворят, что ремень сам в руки прыгает»². Другая тоже поделилась своим опытом в воспитании ребёнка через наказание: «Я впервые взяла ремень в руки, когда Ярославу исполнилось шесть лет. Скажу честно, мне каждый раз бывает стыдно после физического наказания своего ребёнка. Поэтому около полугода за ремень я не беру. А стыдно за свою несостоятельность как родителя, неумение завоевать авторитет и любовь, которые могли бы направлять ребёнка вместо шлепков и ремня»³.

Даже эти немногочисленные мнения свидетельствуют о неоднозначности морально-нравственного обоснования россиянами насильственных форм реализации родительской власти. Более того, опять же ввиду традиционности данных методов воспитания в России, насильственные формы реализации родительской власти не представляются чем-то «из ряда вон выходящими» явлениями. Свидетельством этого является некоторое даже юмористическое отношение к

¹ Родительская власть // бэби.ру: [сайт]. URL: <https://www.baby.ru/community/view/126569/forum/post/274757/> (дата обращения: 21.09.2020).

² Там же.

³ Там же.

таким методам воспитания, например, в соцсетях широко обсуждалась картинка, на которой было написано: «Хотите, чтобы ваши дети росли здоровыми и послушными? Педиатры рекомендуют давать детям “Ремнишку”». Комментарии были примерно следующего плана: «“Лупидол” тоже хорошо помогает»; «Очень вкусные пилюли, сам пробовал»; «Если ремняшку без передозировки и усердия давать, она даже полезная. Испытано на людях 80-х, ах какими мы хорошими выросли» и др. Но были там и иные комментарии: «Имеются противопоказания. Перед применением следует внимательно ознакомиться с инструкцией». Так вот, такие «инструкции» по использованию «Ремнишки» или «Лупидола» определяются, в т. ч. и в уголовном законодательстве России. Условно определим их как уголовно-правовые грани реализации родительской власти в Российской Федерации.

Стоит заметить, что отношение законодателя к данному вопросу весьма неоднозначно. Так, применительно к вопросу об уголовной ответственности за побои (ст. 116 УК РФ) первоначально родители могли нести ответственность за нанесение побоев ребёнку на общих основаниях. Федеральным законом № 323-ФЗ¹ законодатель конкретизировал ответственность за побои в отношении «близких лиц». Заметим, что в научной среде это законодательная новелла оценивалась неоднозначно. В частности, П. А. Скобликов резко возражал против криминализации побоев родителями своих несовершеннолетних детей: «... по ст. 116 «Побои» УК РФ суд

будет вынужден почти автоматически вынести обвинительный приговор родителю. Хотя бы единожды отшлёпал? – Отшлёпал. – Получай!» [4, с. 60].

Однако уже спустя чуть более 7 месяцев Федеральным законом № 8-ФЗ² законодатель декриминализировал нанесение побоев ребёнку (побои в отношении «близких лиц»), определив обязательное наличие для подобных случаев административной преюдиции³.

Соответственно, уголовно-правовая грань реализации родительской власти в форме нанесения побоев ребёнку в воспитательных целях в настоящее время в юридическом плане «отодвинута» за административно-правовую грань (первоначально такие действия оцениваются по ст. 6.1.1. КоАП РФ).

Воспитательное воздействие в отношении ребёнка может выражаться и в систематической порке, как её, порой, называют «субботней»⁴. Но в данном случае уголовная ответственность наступает по ст. 117 УК РФ («Истязание») без административной преюдиции. При этом под «систематической поркой» следует понимать не просто многократное нанесение побоев либо многократное совершение иных насильственных действий, а именно систематические периодически совершаемые действия, например, «по субботам – порка». Если же нанесение

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» от 03.07.2016 № 323-ФЗ // Российская газета. 2016. 8 июля.

² Федеральный закон «О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации» от 07.02.2017 № 8-ФЗ // СПС Консультант Плюс.

³ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации» от 07.02.2017 № 8-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 7. Ст. 1027.

⁴ Филимонов Н. Когда детей поролы по субботам // Библиотека: [сайт]. URL: <http://kprn.clubpn.org/club/libr/old/saturday.htm> (дата обращения: 21.09.2020).

побоев, пусть и многократное, но осуществляемое не периодически, а лишь за факт допущенного ребёнком проступка, исключает системность и, соответственно, уголовно-правовую оценку действий как истязания (ст. 117 УК РФ).

Реализация родительской власти может выражаться в лишении ребёнка свободы передвижения, что формально схоже с «незаконным лишением свободы» (ст. 127 УК РФ). Данная форма воздействия достаточно распространена и может считаться весьма эффективной. Однако если в процессе незаконного лишения свободы ребёнка как воспитательной меры осуществляется жёсткое психическое воздействие (например, закрывание в тёмной кладовке, в подвале, в холодном помещении), содеянное может быть оценено как преступление.

Таковы основные уголовно-правовые грани реализации родительской власти в Российской Федерации.

Сравнительно-правовой анализ реализации родительской власти (на примере Китайской Народной Республики)

В Китайской Народной Республике (КНР) исторически сложилось, что все – от императора до простого человека – сходятся во мнении, что воспитание ребёнка – прямая обязанность родителей. Соответственно, с самого раннего детства китайский ребёнок приучался верить, что отеческая власть принадлежит как главе малого семейства, т. е. отцу, так и главе большой семьи, т. е. императору. Эта традиция сохранилась и поныне [1, с. 54, 57]. Традиция воспитания – подчинения и уважения старшим – в современном Китае прививается с детства.

Относительно же так называемых «уголовно-правовых граней осуществления родительской власти»:

Уголовный кодекс Китайской Народной Республики (УК КНР) в ч. 1 ст. 260 прямо устанавливает уголовную ответственность за «жестокое обращение с членами семьи при отягчающих обстоятельствах», определяя, что данное преступление влечёт за собой наказание только в случае подачи жалобы в суд.

Есть также специальная норма, предусматривающая уголовную ответственность за бездействие в части воспитания: «Лица, обязанные осуществлять уход за младенцами, больными, не способными самостоятельно обслуживать себя, и отказавшиеся от выполнения своих обязанностей, при отягчающих обстоятельствах наказываются лишением свободы на срок до 5 лет, краткосрочным арестом или надзором» (ст. 261 УК КНР).

Вместе с тем стоит указать на весьма интересное правило, определяемое в ст. 90 УК КНР, согласно которому «Национальные автономные образования могут не в полной мере применять положения настоящего Кодекса, комитет народных представителей автономного района или провинции, следуя особенностям ... культуры местной национальности (курсив – А. С.) ... может установить применимые к обстоятельствам дополнительные правила...». Соответственно, можно предположить, что если в рамках реализации родительской власти наказание ребёнка посредством лишения его свободы или нетяжкого физического воздействия соотносится с традициями местной культурной общности, деяние будет считаться вполне законным.

В рамках же российского уголовного права такое поведение взрослого даже формально нельзя «подвести» под категорию «обоснованного риска» ст. 41 УК РФ, согласно которой «не является преступлением причинение вреда охраняе-

мым уголовным законом интересам при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели».

Заключение

Таким образом, можно констатировать, что вопрос уголовно-правового регулирования реализации родитель-

ской власти весьма значимый и требует более детального исследования с т. зр. морально-нравственных, социально-педагогических, юридически-допустимых граней, а равно исследования зарубежного опыта в этой части.

Статья поступила в редакцию 16.10.2020 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ван Янь Янь. Традиции семейного воспитания в Китае // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2007. № 43-2. Т. 17. С. 54–57.
2. Кузьмин Ю. А. Виктимологическая профилактика преступлений // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: сб. Чебоксары, 2016. С. 370–374.
3. Полякова Т. М. Семья и её влияние на формирование личности ребёнка // Социально-правовая защита детства как приоритетное направление современной государственной политики: сб. Чебоксары, 2018. С. 498–503.
4. Скобликов П. А. Ослабление государственной монополии на насилие // Законодательство. 2016. № 11. С. 55–61.
5. Юзиханова Э. Г., Шестакова Е. В. Структурная деформация семьи как фактор виктимного поведения несовершеннолетних // Виктимология. 2018. № 1 (15). С. 86–92.

REFERENCES

1. Wang Yan Yan. [Family education traditions in China]. In: *Izvestiya Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A. I. Gertsena* [Proceedings of the Russian State Pedagogical University named after A. I. Herzen], 2007, no. 43-2 vol. 17, pp. 54–57.
2. Kuzmin Yu. A. [Victimological crime prevention]. In: *Aktualnye problemy yuridicheskoi nauki i pravoprimenitelnoi praktiki* [Actual problems of legal science and law enforcement practice: collection of articles]. Cheboksary, 2016, pp. 370–374.
3. Polyakova T. M. [Family and its influence on the formation of the child]. In: *Sotsialno-pravovaya zashchita detstva kak prioritetnoe napravlenie sovremennoi gosudarstvennoi politiki* [Social and legal protection of childhood as a priority area of modern state policy]. Cheboksary, 2018, pp. 498–503.
4. Skoblikov P. A. [Easing the state monopoly of violence]. In: *Zakonodatelstvo* [Legislation], 2016, no. 11, pp. 55–61.
5. Yuzikhanova E. G., Shestakova E. V. [Structural deformation of the family as a factor in the victim behavior of the minors]. In: *Viktimologiya* [Viktimologiya], 2018, no. 1 (15), pp. 86–92.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сумачев Алексей Витальевич – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса Югорского государственного университета; e-mail: alekssumachev@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Alexey V. Sumachev – Dr. Sci. (Law), Prof., Department of Criminal Law and Criminal Procedure, Ugra State University;
e-mail: alekssumachev@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Сумачев А. В. Уголовно-правовые грани осуществления родительской власти // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 95–102.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-95-102

FOR CITATION

Sumachev A. V. Criminal-legal aspects of exercising parental authority. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 95–102.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-95-102

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

УДК 342.727+342.728

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-103-111

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ

Буримов Р. Ю.¹, Ибрагимов О. А.²

¹ Астраханский государственный университет

414056, г. Астрахань, ул. Татищева, д. 20а, Российская Федерация

² Академия управления Министерства внутренних дел России

125993, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8, Российская Федерация

Аннотация.

Цель. Проанализировать предпосылки и условия создания института общественного контроля в сфере государственных закупок.

Процедура и методы. В работе использованы исторический, формально-юридический и сравнительно-правовой методы исследования.

Результаты. Авторами определены основные этапы формирования института общественного контроля системы государственного заказа современной России с 1991 г. по настоящее время. Доказано, что общественный контроль государственных закупок – результат становления конкурентного экономического пространства системы государственного заказа. Анализ федерального законодательства позволил установить, что до 2005 г. не существовало механизмов контроля государственных закупок. Принятие законодательства о размещении заказа ознаменовало создание института ведомственного контроля государственных закупок. Введение в действие федерального контрактного законодательства расширило возможность осуществления контрольных функций государственного заказа со стороны общества.

Теоретическая и/или практическая значимость. В работе систематизированы законодательные акты в сфере государственных закупок, что будет способствовать дальнейшему изучению истории развития института общественного контроля государственного заказа.

Ключевые слова: общественный контроль, государственные закупки, контрактная система, конкуренция, рыночный механизм

PUBLIC CONTROL IN PUBLIC PROCUREMENT OF MODERN RUSSIA: RETROSPECTIVE ANALYSIS

R. Burimov¹, O. Ibragimov²

¹ Astrakhan State University

20a, Tatischev ul., Astrakhan, 414056, Russian Federation

² Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia

8, Z. and A. Kosmodemyanskikh ul., Moscow, 125993, Russian Federation

Abstract.

Aim. To analyze the prerequisites and conditions for creating the institution of public control in the field of public procurement.

Methodology. The research uses the historical, formal-legal and comparative-legal methods.

Results. The authors defined the main stages of the formation of the institute of public control in the state procurement system of modern Russia from 1991 up to the present. It has been proved that public control of public procurement is the result of the formation of a competitive economic space of the state order system. The analysis of federal legislation made it possible to state that until 2005 there were no mechanisms for controlling public procurement. The adoption of the legislation on placement of orders marked the creation of an institution of departmental control in public procurement. The introduction of federal contract legislation has expanded the possibility of exercising the control functions in state procurement by the society.

Research implications. The work systematized legislative acts in the field of public procurement, which will contribute to go on with studying the history of the development of the institution of state orders public control.

Keywords: public control, government procurement, contract system, competition, market mechanism

Введение

Переход от плановой к рыночной экономике кардинально изменил методу проведения закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд и фактически стал истоком формирования новой концепции государственных закупок в России [2].

На заре формирования рыночного механизма проведения государственных закупок принято значительное количество нормативных актов, определяющих исторический порядок формирования действующей контрактной системы. Ретроспективный анализ данных нормативных актов позволит определить предпосылки и условия формирования института общественного контроля государственных закупок.

Этапы формирования института общественного контроля государственных закупок

Рассмотрим 3 основных этапа становления института общественного контроля:

I. 1991–1999 гг.: создание экономико-правовых основ функционирования системы государственных закупок в России.

В 1991 г. принят Закон РСФСР № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»¹, который определил ос-

¹ Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. 18 апреля.

новые направления предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Указ Президента РФ № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году»¹ и Постановление Правительства № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства в 1992 году»² определили договорную основу хозяйственных связей по поставкам продукции и товаров (работ, услуг).

Одним из первых нормативных правовых актов, закрепляющих правовые и экономические принципы государственных закупок стал Закон № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»³, который установил правовую основу взаимоотношений государственного заказчика и поставщика продукции для государственных нужд в форме государственного контракта. Проведение конкурсного отбора поставщиков продукции – принципиально новый под-

ход к организации существовавшей плановой системы госзакупок.

Ввиду отсутствия в законодательном акте правового регулирования конкурсного отбора поставщиков не было необходимости введения системы как ведомственного, так и общественного контроля государственных закупок.

Для создания условий реализации Закона № 2859-1 позднее были изданы Указ Президента РФ № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы»⁴ и Постановление Правительства № 565 «О Реализации Указа Президента Российской Федерации «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы»⁵. Данные нормативно-правовые акты конкретизировали отдельные правовые положения механизма осуществления госзакупок. Государственные закупки, за исключением военной продукции и продукции специального назначения, должны были осуществляться на основе конкурсного отбора подрядчиков (поставщиков), принимающих на себя в соответствии с государственными контрактами обязательства.

Реализация механизма государственных закупок товаров по рыночным ценам и конкурсный отбор поставщиков явились истоками зарождения правового закрепления принципа обеспечения конкуренции действующей в России контрактной системы. При содействии Министерства финансов, Министерства

¹ Указ Президента РСФСР от 15.10.1991 № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. 24 октября.

² Постановление Совмина РСФСР от 23.10.1991 № 558 (ред. от 29.10.1992) «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году» (вместе с Порядком материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году) // СПС КонсультантПлюс; [сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=28977&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.9754194974882218#06398517274043758> (дата обращения: 06.10.2020).

³ Закон Российской Федерации от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» (утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 13.12.1994 № 60-ФЗ) // Российская газета. 1992. 30 июня.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.08.1992 № 826 (ред. от 21.06.1994) «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» // Российская газета. 1992. 14 августа.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 10.08.1992 № 565 (ред. от 04.09.1995) «О реализации Указа Президента Российской Федерации «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» // Российская газета. 1992. 14 августа.

торговли и материальных ресурсов и Государственного комитета по управлению государственным имуществом были созданы акционерные общества «Росконтракт» и «Росхлебопродукт» для участия в осуществлении государственных закупок товаров общепромышленного применения и народного потребления, а также зерна, хлебопродуктов и продуктов зернопереработки, их производства и хранения.

Федеральный закон № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»¹ был принят взамен утратившему силу Закону № 2859-1 и определил общие правовые и экономические принципы и порядок формирования, размещения и исполнения на контрактной (договорной) основе заказов на закупку и поставку товаров, работ, услуг для федеральных государственных нужд предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности. Механизмы осуществления ведомственного и общественного контроля за процедурой проведения государственных закупок в законодательном акте отсутствуют.

В 1997 г. вступил в действие Указ Президента РФ № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»², в котором установлены обязательное публичное

размещение государственных заказов на конкурсной основе и проведение квалификационного отбора поставщиков. Важным недостатком данного нормативного акта является отсутствие правовых положений о контроле за процедурами государственных закупок. Учёные отмечают, что за период действия указа некоторые механизмы закупок начали функционировать, но с учётом отечественной институциональной специфики, детерминирующей значительную долю теневых отношений при размещении государственных заказов, девальвировали принцип конкуренции [3, с. 36]. Например, М. А. Кузнецов [4] акцентировал внимание на том, что нормативная правовая база, регулирующая государственные закупки, состояла из огромного числа несистематизированных законодательных актов. Данные нормативные правовые акты в силу неопределённости и неточности отдельных правовых положений позволяли заказчикам применять их в действии с учётом личной заинтересованности, что привело к формированию устойчивых теневых механизмов торгов. Система теневых торгов дисконировала экономико-правовые механизмы легальных госзакупок, что послужило торможению совершенствования законодательства в этой сфере, в т. ч. правовых норм, касающихся осуществления контрольных функций как со стороны государственных органов, так и со стороны общественных организаций.

II. 1999–2014 гг.: формирование механизмов контрольной деятельности в сфере государственных закупок.

В 1999 г. вступил в силу Федеральный закон № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для

¹ Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Российская газета. 1994. 21 декабря.

² Указ Президента Российской Федерации от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. 14 апреля.

государственных нужд»¹, нормативные положения которого впервые закрепили порядок осуществления ведомственного контроля за проведением госзакупок. Ст. 4 нормативного акта устанавливает контроль за проведением конкурсов со стороны уполномоченного федерального органа исполнительной власти – Министерства экономического развития и торговли РФ. Согласно ст. 3 Постановления Правительства № 443 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации»² контрольная деятельность за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд и координацию их проведения должна осуществляться Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

В 2005 г. вступил в действие Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»³

¹ Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (утратил силу с 01.01.2006 в связи с принятием Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ) // Российская газета. 1999. 13 мая.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 27.08.2004 № 443 (ред. от 20.05.2005) «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации» (утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. 6 сентября.

³ Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу с 01.01.2014 в связи с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ)

(Закон о размещении заказов), кардинально изменивший процедуры осуществления государственных закупок. Нормативный акт послужил предпосылкой создания единого экономического пространства в сфере государственного заказа: в 2011 г. введён в действие официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок (www.zakupki.gov.ru), законодательно закреплены новые конкурентные способы размещения заказов, значительно расширен спектр действия системы обеспечения защиты прав и законных интересов участников размещения заказов и т. п.

В то же время в законодательный акт в период его действия 39 раз вносились изменения, также был принят ряд подзаконных нормативных актов. По мнению многих учёных, данные факторы негативно повлияли на правоприменительную практику, усложнили работу контрольных органов, вводили в заблуждение поставщиков. Возникла необходимость в разработке принципиально нового нормативного акта, поскольку решение существующих проблем процедур проведения государственных закупок путём внесения изменений в действующий закон не представлялось возможным [5, с. 34].

Принятием Закона о размещении заказов впервые в России основан институт ведомственного контроля государственных закупок. Ст. 17 нормативного акта устанавливала, что контроль за размещением заказов осуществляется путём проведения плановых и внеплановых проверок. Проверки должны проводиться органами соответствующего уровня власти. Внеплановые проверки в случае обращения участника размещения заказа с жалобой на дей-

// Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. 25 июля.

ствия (бездействие) заказчика могли быть инициированы только участниками размещения заказа.

Таким образом, на данном этапе сформировалась конкурентная система размещения государственного заказа, контроль за функционированием которой осуществлялся уполномоченными органами власти.

III. 2014 г. – настоящее время: создание института общественного контроля в сфере государственных закупок.

Ведомственный контроль за государственными закупками не предусматривает участие граждан в контрольной деятельности, несмотря на то, что государственный заказ призван удовлетворять именно общественные потребности. Общественный контроль в большей степени объективен и независим, т. к. в нём могут принимать участие все заинтересованные граждане.

В рамках развития системы государственного заказа законодателем принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (Закон о контрактной системе), положивший начало новому направлению в развитии системы государственных закупок – федеральной контрактной системе. Реализацию принципов открытости, ответственности за результативность закупок и их эффективности контрактной системы сложно представить без участия в ней граждан, в т. ч. посредством осуществления деятельности по общественному контролю.

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 04.04.2020, с изм. от 09.04.2020) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2013. 5 апреля.

Ст. ст. 20 и 102 Закона о контрактной системе регулируются положения, связанные с деятельностью института общественного контроля в сфере государственных закупок. Структура данного института в настоящее время включает следующие основные элементы:

1. Субъекты общественного контроля: граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц.

2. Объекты общественного контроля – государственные заказчики.

3. Специальные цели общественного контроля:

– реализация принципов контрактной системы в сфере закупок;

– развитие и совершенствование контрактной системы;

– предупреждение и выявление нарушений требований законодательства в сфере закупок;

– информирование заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях;

– принятие во внимание мнения граждан, касающихся общественно значимых вопросов при крупной закупке, затрагивающей интересы значительного числа граждан (в рамках общественных обсуждений закупок).

4. Права субъектов общественного контроля:

– подготовка предложений по совершенствованию законодательства;

– участие граждан в общественном обсуждении закупок;

– направление заказчиком запросов о предоставлении информации по закупкам и контрактам;

– осуществление независимого мониторинга закупок и оценки эффективности закупок;

– обращение в органы власти о проведении контрольных мероприятий;

– обращение в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика;

– обращение в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов.

5. Обязанность субъектов общественного контроля в обеспечении конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами.

Проблемы функционирования института общественного контроля государственных закупок

Как видно из структуры института общественного контроля в сфере закупок, законодатель включил такие элементы, которые преимущественно являются специфическими для государственных закупок.

Такие субъекты общественного контроля, как общественные объединения, с одной стороны, относятся к иным организационным структурам общественного контроля согласно ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ (Закон об общественном контроле). С другой стороны, правовое регулирование деятельности общественных объединений осуществляется соответствующим федеральным законом², организационно-правовые формы которых включают и политические партии. В данном случае законодателю следует устранить нео-

пределённости в определении субъектов общественного контроля. Специальные цели, права и обязанности субъектов общественного контроля в сфере закупок не противоречат соответствующим положениям общественного контроля, установленных ст.ст. 1 и 10 Закона об общественном контроле.

Некоторые правоведа отмечают и другие неточности правового регулирования исследуемого института. Так, А. И. Авдеева считает, что законодатель указал на такую абстрактно сформулированную цель общественного контроля как реализация принципов контрактной системы в сфере закупок, содействие развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок [1, с. 44]. Данные цели дублируют функции контрактной системы, указанные в ст. 1 Закона о контрактной системе.

Заключение

При формировании института общественного контроля в сфере государственных закупок система государственного заказа преодолела 3 основных этапа. Первый этап характеризуется большим количеством несистематизированных правовых актов, которые не предусматривали контрольных функций проведения государственных закупок. Второй этап выделяется созданием института ведомственного контроля за проведением государственных закупок. На третьем этапе после вступления в действие Закона о контрактной системе в России был сформирован институт общественного контроля в сфере государственных закупок, развитие которого продолжается и в настоящее время.

Статья поступила в редакцию 16.10.2020 г.

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) // Российская газета 2014. 23 июля.

² Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «Об общественных объединениях» // Российская газета. 1995. 25 мая.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авдеева А. И. Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 241 с.
2. Буримов Р. Ю., Ибрагимов О. А. Понятие, принципы и виды общественного контроля государственных закупок в России: юридический анализ // Правовая парадигма. 2020. Т. 19. № 3. С. 84–90.
3. Вольчик В. В., Нечаев А. Д. Трансакционный анализ сферы государственных закупок. Ростов-на-Дону, 2015. 144 с.
4. Кузнецов М. А. Развитие российского законодательства о государственных закупках в историческом аспекте // Аспирант. 2016. № 9 (25). С. 37–40.
5. Осокин Р. Б. Организационно-правовые проблемы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и роль органов прокуратуры в их разрешении // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 8. С. 133–144.

REFERENCES

1. Avdeeva A. I. *Pravovoe regulirovanie obshchestvennogo kontrolya za deyatelnost'yu organov gosudarstvennoy vlasti subektov Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk* [Legal regulation of public control over the activities of public authorities of the constituent entities of the Russian Federation: PhD thesis in Juridical sciences]. Moscow, 2017. 241 p.
2. Burimov R. Yu., Ibragimov O. A. [The Concept, Principles and Types of Public Control in Public Procurement in Russia: The Legal Analysis]. In: *Pravovaya paradigma* [Legal Paradigm], 2020, vol. 19, no. 3, pp. 84–90.
3. Volchik V. V., Nechaev A. D. *Transaktsionnyi analiz sfery gosudarstvennykh zakupok* [Transactional analysis of public procurement]. Rostov-on-Don, 2015. 144 p.
4. Kuznetsov M. A. [Historical development of Russian legislation on public procurement]. In: *Aspirant* [Post-graduate student], 2016, no. 9 (25), pp. 37–40.
5. Osokin R. B. [Organizational and legal problems of the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs and the role of the prosecutor]. In: *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2016, no. 8, pp. 133–144.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Буримов Роман Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права Астраханского государственного университета;
e-mail: burimov-maksim@mail.ru

Ибрагимов Олег Александрович – старший инженер Академии управления МВД России;
e-mail: 464941@rambler.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Roman Yu. Burimov – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Criminal Law, Astrakhan State University;
e-mail: burimov-maksim@mail.ru

Oleg A. Ibragimov – Senior Engineer, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia;
e-mail: 464941@rambler.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Буримов Р. Ю., Ибрагимов О. А. Общественный контроль в сфере государственных закупок современной России: ретроспективный анализ // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 103–111.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-103-111

FOR CITATION

Burimov R. Yu., Ibragimov O. A. Public control in government procurement of modern Russia: retrospective analysis. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 103–111.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-103-111

УДК

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-112-122

ПРИНЦИПЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА: ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ

Глотов С. А., Алешкова И. А.

*Московский государственный областной университет
141014, Московская обл., г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская
Федерация*

Аннотация.

Цель. Анализ принципов экономического развития в системной взаимосвязи с принципами предпринимательского права.

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

Результаты. Авторы подчёркивают, что предпринимательские отношения являются частью экономических отношений и, соответственно, принципы, составляющие основу российской модели предпринимательского права, тесно связаны со стратегическим, экономическим и социальным развитием страны. Система принципов предпринимательского права, с одной стороны, устойчива в силу закрепления базовых установлений, определяющих основы экономической деятельности на конституционном уровне, с другой стороны, весьма гибкая ввиду специфики российской модели экономики, а также институтов составляющих предпринимательское право. В статье рассмотрены принципы, лежащие в основе российской модели предпринимательского права, и отмечены принципы, являющиеся инновационными в российской модели предпринимательских отношений.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты данного исследования могут быть учтены законодателем, а также использованы в преподавании дисциплины «Предпринимательское право».

Ключевые слова: предпринимательское право, принципы права, экономические отношения, свобода предпринимательской деятельности, рыночные отношения, тенденции развития

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

PRINCIPLES OF BUSINESS LAW: TRADITION AND INNOVATION

S. Glotov, I. Aleshkova

*Moscow Region State University
24, Very Voloshinoy ul., Mytishchi, 141014, Moscow Region, Russian Federation*

Abstract.

Aim. To analyze the principles of economic development in the systemic relationship with the principles of business law.

Methodology. When conducting the research, general logical methods (analysis, synthesis, generalization) were used as general scientific methods, as well as specific scientific methods (formal legal and comparative legal) in their various combinations.

Results. The authors emphasize that entrepreneurial relations are part of economic relations and, accordingly, the principles that form the basis of the Russian model of business law are closely related to the strategic, economic and social development of Russia. The system of principles of business law, on the one hand, is stable due to the consolidation of the basic provisions that determine the foundations of economic activity at the constitutional level; on the other hand, it is very flexible due to the specifics of the Russian economic model, as well as the institutions that make up business law. The article shows the principles that form the basis of the Russian model of business law and points out the principles that are innovative in the Russian model of business relations.

Research implications. The results of this study can be taken into account by legislators, and also used in teaching the discipline «Business Law».

Keywords: business law, principles of law, economic relations, freedom of entrepreneurial activity, market relations, development trends

Acknowledgments. This research was supported by an RFBR grant № 19-011-00058 and LRS «ConsultantPlus».

Введение

Принципы российского предпринимательского права, включая в свою систему ряд принципов гражданского, коммерческого, корпоративного, договорного и хозяйственного права, являются не только значимыми регуляторами экономических отношений, но и выражают общую направленность развития российской модели экономических отношений.

Система принципов российского предпринимательского права, ввиду многогранности затрагиваемых сфер, характеризуется гибридностью и многообразием, т. к., с одной стороны, включает в своё содержание устоявшиеся веками требования к осуществлению экономической деятельности, с другой стороны, содержит гибкие, меняющиеся в зависимости от политических, стратегических, экономических, социальных факторов компромиссные установки.

Среди принципов предпринимательского права можно выделить:

- принцип свободы договора;

- принцип свободы предпринимательской деятельности;

- принцип свободы конкуренции;

- принцип юридического равенства форм собственности;

- принцип законности в предпринимательской деятельности;

- принцип единства экономического пространства;

- принцип запрета недобросовестной конкуренции;

- принцип запрета произвольного вмешательства в предпринимательскую деятельность;

- принцип ограничения монополистической деятельности [1; 4; 5; 11].

Первичными и главными сентенциями появления обозначенных принципов были такие социальные ценности как свобода, равенство, порядок, добросовестность, партнёрство, солидарность, благотворительность и единство. Они выступали регуляторами товарно-производственных и товарообменных отношений ещё задолго до образования государства и послужили предпосылками создания принципа вознаграждения за труд и принципа общей пользы.

Принципы предпринимательского права

В настоящее время государство посредством создания требований и гарантий (принятие соответствующих правовых предписаний) обеспечивает возможность реализации предпринимательской деятельности и формирует условия для её осуществления в условиях рыночных отношений. Рынок как площадка реализации предпринимательской деятельности является уникальным изобретением человечества. При этом рынок сам в состоянии регулировать многие отношения товарного производства и товарного обмена, купли продажи и др. явлений, вытекающих из действий объективных экономических законов.

Соответственно, принципы как регуляторы выступают существенным элементом правового регулирования в экономических отношениях, одной из разновидностей которых являются предпринимательские отношения.

Государственное воздействие на предпринимательскую деятельность осуществляется на основе приоритетных принципов – публичного интереса, государственного контроля, безопасности и общенародной собственности. В условиях интенсивного развития законодательства конструктивный подход, опирающийся на принципы предпринимательского права, является оптимальной моделью [9, с. 40–49]. В этом плане задача законодателя – не вмешиваться в те отношения, которые саморегулируются рынком [12, с. 12].

Доминирование государственного участия и интенсивное развитие цифровой экономики не могло не сказаться на принципах предпринимательского права [10].

Принципы эффективности использования бюджетных средств, рацио-

нального использования бюджетных средств, подконтрольности использования бюджетных средств, платного природопользования, рационального природопользования, индексации, конкуренции, многообразия форм собственности, достоверности бюджета, дифференциации государственного бюджета, адресности и целевого характера бюджетных средств, подведомственности расходов бюджетов, надлежащего финансового обеспечения организации и деятельности государственной власти, сформировавшие как каркас устойчивого развития экономики, развиваются, с одной стороны, автономно, а с другой стороны, очевидна их диалектическая взаимосвязь с принципами предпринимательского права. Данные принципы создают основу для организации и деятельности в сфере предпринимательских отношений, в которых одним из субъектов выступает государство в лице его органов.

Развитие современного информационного общества, введение цифровых технологий неизбежно вносит значительные изменения в тактику и стратегию экономического развития государств. Большинство принципов предпринимательского права системно взаимосвязаны с принципами экономического развития и имеют свои критерии реализации. В первую очередь, это принципы свободы предпринимательской деятельности, свободы перемещения товаров и др. Свобода заканчивается там, где требуется обеспечить сохранность и неизбежность основ конституционного строя и безопасности государства.

Вместе с тем имеются основополагающие принципы для реализации всех иных принципов предпринимательского права: принцип экономического

плюрализма; принцип экономического суверенитета; принцип добровольного сотрудничества; принцип добросовестности; принцип бережного отношения и сохранения ценных активов (экономического, экологического, политического и социального) государства.

Данные принципы направлены как на развитие рыночной экономики, так и не менее важны для оптимизации государственной экономической деятельности, сбалансированного развития государства и гражданского общества. Они играют существенную роль в обеспечении соответствия институтов государства потребностям функционирования демократического информационно развитого общества. В сочетании с иными общими принципами права, в частности, с принципом государственной безопасности, принципы экономического развития выступают как действенные регуляторы общественных отношений.

В целом система принципов, составляющие основу российской модели предпринимательского права, как правило, включает традиционные для рыночных отношений принципы, а также принципы, которые находят своё закрепление в специальном законодательстве, регулирующем порядок организации и функционирования определённых институтов предпринимательского права.

Например, в ст. 5 Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, в качестве принципов обозначены:

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации, и внесении изме-

– открытость и доступность информации о государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве, за исключением сведений, составляющих государственную тайну и иную охраняемую законом тайну;

– обеспечение конкуренции;

– отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом;

– добросовестное исполнение сторонами соглашения обязательств по соглашению;

– справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения;

– свобода заключения соглашения.

К числу принципов института технического регулирования в соответствии со ст. 3 Федерального закона № 184-ФЗ «О техническом регулировании»² относятся:

– принципы соответствия технического регулирования уровню развития национальной экономики, уровню научно-технического развития;

– единая система и правила аккредитации;

– единство применения требований технических регламентов независимо от видов или особенностей сделок и т. д.

Принципы института лицензирования формально определены в ст. 4 Федерального закона № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»³:

нений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (Ч. I). Ст. 4350.

² Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (Ч. I). Ст. 5140.

³ Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

- установление лицензируемых видов деятельности федеральным законом;
- единый порядок лицензирования;
- открытость и доступность информации о лицензировании и т. п.

В Указе Президента РФ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»¹ достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство определены как национальные цели развития Российской Федерации.

Соответственно, для их достижения в условиях стремительно развивающихся отношений в сфере предпринимательской деятельности особое значение приобретают такие инновационные принципы как *принцип устойчивого развития*, *принцип конституционной сдержанности*, а также *принцип поддержания доверия к закону и действиям государства*, которые выполняют стабилизирующие функции применительно к тем сферам общественных отношений, которые в настоящее время не получили должного нормативно-правового обеспечения, а также оказывают существенное влияние на конкурентоспособность отечественной юрисдикции.

Принцип устойчивого развития определяет требования по осуществлению ряда гарантий, затрагивающих социально-экономическую сферу жизнедеятельности общества, в их числе:

- требования, касающиеся предоставления нуждающимся помощи и защиты, благоприятных условий труда;
- справедливое вознаграждение за труд;
- защита прав потребителей;

- производство качественных продуктов;
- повышение качества жизни и справедливое распределение доходов;
- охрана здоровья, социальная защита и т. п.

В отношении коллективного права народов на развитие принцип устойчивого развития определяет направление совершенствования таких мер, как:

- улучшение положения развивающихся стран в международной торговле, в частности, путём обеспечения им благоприятных условий торговли и справедливых и выгодных цен для сбыта их товаров;
- оказание большей помощи и на более благоприятных условиях;
- облегчение условий займов развивающимся странам путём установления низких процентных ставок на займы и длительных льготных сроков их погашения;
- предоставление технической, финансовой и материальной помощи, в т. ч. для создания благоприятных условий для эксплуатации такими странами их национальных ресурсов и природных богатств;
- введение общей, не основанной на взаимности, недискриминационной системы преференций для экспорта из развивающихся стран в развитые;
- передача технических знаний, включая технологии производства и патенты и др.²

Принцип конституционной сдержанности стал использоваться как контекстуальный антоним термина «активизм». Появление данного принципа

¹ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Российская газета. 2020. 22 июля.

² Декларации ООН о праве на развитие от 04.12.1986 // ООН: [сайт]. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/right_to_development.shtml (дата обращения: 20.03.20).

было обусловлено потребностью развития «гибкой» концепции рыночной экономики, основанной на взаимном контроле при самостоятельности и независимости субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Принцип конституционной сдержанности предполагает обязательное соблюдение требований осторожности, разумности и последовательности, выполнение которых обеспечивает надёжность правовых гарантий, устойчивость сформировавшейся модели современной рыночной экономики. В условиях формирования правового поля цифровой экономики данный принцип имеет существенное значение, ибо именно он способен стать сдерживающей детерминантой, обеспечивающей недопущение перехода открытой рыночной экономики в теньевую рыночную экономику.

Принцип поддержания доверия к закону и действиям государства, в содержание которого включены такие морально-этические элементы, как добросовестность, верность, честность, порядочность, солидарность и др. в основном в цивилистике и употребляется при характеристике таких институтов как доверительное управление имуществом, товарищество на вере, институт представителей и пр. [3; 8].

В данных видах правоотношений доверие возникает между практически равными субъектами права.

Исходя из того, что приоритетным направлением развития России является формирование общества, основанного на «доверии к публичной власти»¹, кате-

гория «доверие» стала активно использоваться для обозначения вектора развития государственной деятельности и взаимоотношений между личностью, обществом и государством. Государство стимулирует развитие правоотношений, основанных на доверии, в т. ч. создаёт конструкции ответственности за злоупотребление доверием лиц, осуществляющих публичную власть. По сути, это позитивные превентивные меры, т. к. доверие между гражданским обществом и государством, особенно в кризисных ситуациях, реально может стать основой для формирования позитивных тенденций конституционного развития и конституционного правоприменения [12, с. 19–26].

Заметной тенденцией развития современного права является расширение влияния принципов права как регуляторов общественных отношений на международно-правовом и национально-правовом уровнях.

Общими принципами взаимодействия в экономической сфере для всех стран мира являются:

- принцип незыблемости суверенитета государств при осуществлении экономической деятельности;
- принцип суверенитета государств над своими ресурсами и экономической деятельностью – право государств владеть и использовать свои ресурсы на благо своего народа;
- принцип мирного урегулирования экономических споров;
- принцип взаимовыгодного сотрудничества государств с целью развития.
- принцип открытости и либерализации национальной экономики;
- принцип добросовестной конкуренции;
- принцип добровольного сотрудничества.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

Анализ содержания конституций различных стран мира позволяет выделить ставшие классическими принципы экономического развития:

- принцип многообразия форм собственности;
- принцип свободы экономической деятельности;
- принцип свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств;
- принцип единства кредитно-денежной системы;
- принцип запрета монополии;
- принцип равенства субъектов экономических отношений;
- свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности;
- принцип неприкосновенности частной собственности;
- принцип запрета на лишение имущества иначе как по решению суда и др.¹

Для успешного развития конкурентноспособной России важно синтезировать традиционные и инновационные принципы и применять их с учётом их диалектического единства [13].

Так, например, диалектическая взаимосвязь принципов конкуренции и устойчивого развития социально-экономической сферы жизни выражается в их системном развитии и взаимозависимости; в субсидиарности взаимодействия; не идентичном по степени и формам, но в равнозначном по важности влиянию указанных принципов на

процессы функционирования и развития экономических отношений.

В целом можно выделить ряд закономерностей диалектической взаимосвязи традиционных и инновационных принципов предпринимательского права, в их числе:

1. системное развитие принципов предпринимательского права;
2. взаимозависимость принципов предпринимательского права;
3. субсидиарность действия принципов предпринимательского права;
4. равнозначное по значению влияние традиционных и инновационных принципов экономического развития в процессе их реализации.

Вместе с тем следует отметить, что существует прерывность развития ряда принципов предпринимательского права. В частности, такой важный принцип участия предпринимателей в благотворительности длительный период времени был бесосновательно забыт. Надежда на его возрождение появилась с закреплением в Конституции РФ положения, однако практика его реализации недостаточно эффективна и результативна. Также практически не уделяется внимание *принципам конкурентоспособности отечественной юрисдикции, сбалансированной инновационной финансовой активности, конструктивной электронной открытости и др.*

Ещё одним моментом, на который следует обратить внимание, является тот факт, что необходимо конкретизировать некоторые принципы предпринимательского права. Например, актуальным является вопрос, что следует понимать под *принципом добросовестной конкуренции*. Не исключены случаи, когда термин добросовестность как морально-нравственная категория трактуется по-разному.

¹ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: учебное пособие / сост. В. В. Маклаков. М.: Волерс Клувер. 2010. 656 с.

Заключение

Тенденции и перспективы развития предпринимательства России сегодня нельзя назвать позитивными. Исходя их статистических данных Федеральной службы государственной статистики, можно сделать вывод, что в России наблюдается хроническая «депопуляция» бизнеса. Так, за 2017–2019 гг. ликвидировано в 2 раза больше предприятий, чем создано новых:

– 2017 г.: создано – 359 430, закрыто – 510 669;

– 2018 г.: создано – 290 288, закрыто – 622 111;

– 2019 г.: создано – 264 595, закрыто – 611 755¹.

В 2020 г. ситуация в этой сфере ещё хуже. Закрытие предприятий ведёт к уменьшению количества рабочих мест и негативно сказывается в целом на развитии экономики. По данным Росстата, с 2016 по 2018 г. в стране было ликвидировано примерно на 92 тыс. рабочих мест больше, чем создано новых².

Как подчёркивают аналитики, «сокращение зарплатного фонда страны связано с несколькими факторами: прямым урезанием зарплат или надбавок, уменьшением общего числа занятых, переводом части сотрудников на неполный рабочий день»³.

Заменить их моделью «самозанятых» не представляется перспективным, хотя потенциал самозанятых оценивается в

16 млн чел. Так, в 2019 г. в 4 регионах, где проводился эксперимент по самозанятости, таковыми зарегистрировалось чуть более 250 человек, а ведь этот эксперимент проходил в Москве, Московской области, Татарстане и Калужской области – регионах экономического роста. А. Башкатова, анализируя экономические показатели России, подчёркивает тенденцию к спаду российской экономики и отмечает, что «какой прогноз ни возьми, итоги года будут неутешительными»⁴.

Негативные последствия сокращения числа предприятий и рабочих мест, рост напряжённости на рынке труда, замедление роста заработных плат – всё это мешает устойчивому развитию российской экономики и минимизирует надежду на то, чтобы «победить бедность в богатой стране». По официальным данным, в 2019 г. в России порядка 20 млн бедных – это люди, чей месячный доход ниже прожиточного минимума⁵.

При этом важно подчеркнуть, что существенно изменилась система ценностей, с которыми большинство людей ассоциируют своё благосостояние. В частности, А. Бондаренко отмечает, что в их числе «первый показатель – стоимость бензина; второй – приобретение новых автомобилей; третий – покупка смартфонов, который стал предметом первой необходимости». Удивительно, но факт: всё чаще человек сначала покупает новый гаджет, а затем новую одеж-

¹ Демографические показатели предприятий по видам экономической деятельности // Федеральная служба государственной статистики: [сайт]. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/bush-dem1.htm> (дата обращения: 21.07.2020).

² Башкатова А. Депопуляция бизнеса стала хронической // Независимая газета. 2020. 1 марта.

³ Башкатова А. Каждый пятый работник потерял треть оклада // Независимая газета. 2020. 12 июля.

⁴ Башкатова А. По экономическим показателям Россия осталась на уровне 2010 года // Независимая газета. 2020. 22 июля.

⁵ Раскина Ю. У бедности есть черты генетических заболеваний // Meduza: [сайт]. URL: <https://meduza.io/feature/2020/01/06/ubednosti-est-cherty-geneticheskikh-zabolevaniy> (дата обращения: 23.07.2020).

ду, более того, 25–30% смартфонов приобретается в кредит¹.

Некоторый оптимизм относительно перспектив развития экономики и социальных отношений, а также действенной реализации принципов предпринимательского права вызывают изменения, внесённые в Конституцию РФ в 2020 г.². Наконец-то акцентировано внимание на значимых конституционных приоритетах, способствующих устойчивому экономическому росту государства. Своё конституционное выражение получили принципы взаимного доверия, уважения труда граждан и социального партнёрства (ст. 75¹). Важным является и концентрация внимания на значимости принципов си-

стемы пенсионного обеспечения (п. 6 ст. 75). Одним из главных направлений деятельности Правительства РФ определено содействие развитию предпринимательства и частной инициативы (п. е³ п. 1 ст. 114). Доминирование обозначенных принципов, наряду с тенденцией централизации и консолидации государственных институтов, в сфере предпринимательской деятельности видится перспективным и оправданным.

Следует также отметить, что существенное значение имеет диалектическая взаимосвязь как традиционных, так и инновационных принципов предпринимательского права. Важно при этом сохранить и обеспечить действенность традиционных, выверенных жизнью принципов предпринимательского права, которые доказали положительное влияние на развитие экономики и сформировали позитивную практику реализации инновационных принципов предпринимательского права.

Статья поступила в редакцию 25.09.2020 г.

¹ Бондаренко А. Искусственный интеллект спрогнозировал будущее постковидной экономики // Российская газета. 2020. 23 июля.

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.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белых В. С. К вопросу о принципах предпринимательского права // Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности / отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстиц-информ, 2016. С. 29–34.
2. Белых В. С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России. М.: Проспект, 2005. 430 с.
3. Беневоленская З. Э. Доверительное управление имуществом в сфере предпринимательства: монография. М.: Проспект, 2017. 304 с.
4. Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М.: Юрист, 2002. 286 с.
5. Лаптев В. В. Предмет и система хозяйственного права. М.: Юридическая литература, 1969. 175 с.
6. Львов Ю. А. Основы экономики и организации бизнеса. СПб., 1992. 382 с.
7. Мамутов В. К. Совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности (методология, направления). Киев: Наукова думка, 1982. 238 с.
8. Нам К. В. Принцип добросовестности: развитие, система, проблемы теории и практики. М.: Статут, 2019. 278 с.

9. Певцова Е. А., Соколов Н. Я. Профессиональное поведение юристов в электронном государстве в случаях несовершенства законодательства // Журнал российского права. 2018. № 6 (258). С. 40–49.
10. Принципы конкуренции и устойчивого развития в экономике: диалектика взаимодействия в контексте информационной глобализации / И. В. Ростовщиков, И. А. Умнова-Конюхова, И. А. Алешкова, А. В. Сердюк // Springer Nature Switzerland / под ред. А. О. Иншакова, Е. И. Иншакова. 2019. С. 503–510.
11. Современное предпринимательское право / И. В. Ершова, Л. В. Андреева, Н. Г. Аapresова и др. М., 2014. 344 с.
12. Умнова (Конюхова) И. А. Тенденции конституционного развития и конституционно-правового применения в условиях угроз и вызовов человечеству // Государство и право. 2018. № 2. С. 19–26.
13. Kudrin A., Mau V. The principles and goals of the Russian state in the twenty-first // Russia: Strategy, Policy and Administration. 2017. P. 17–29.

REFERENCES

1. Belyh V. S. K voprosu o principah predprinimatel'skogo prava // Problemy realizacii principov prava v predprinimatel'skoj deyatel'nosti / otv. red. V. A. Vajpan, M. A. Egorova. M.: YUstic-inform, 2016. S. 29–34.
2. Belyh V. S. Pravovoe regulirovanie predprinimatel'skoj deyatel'nosti v Rossii. M.: Prospekt, 2005. 430 s.
3. Benevolenskaya Z. E. Doveritel'noe upravlenie imushchestvom v sfere predprinimatel'stva: monografiya. M.: Prospekt, 2017. 304 s.
4. Gadzhiev G. A. Konstitucionnye principy rynochnoj ekonomiki (razvitie osnov grazhdanskogo prava v resheniyah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii). M.: YUrist", 2002. 286 s.
5. Laptev V. V. Predmet i sistema hozyajstvennogo prava. M.: YUridicheskaya literatura, 1969. 175 s.
6. L'vov YU. A. Osnovy ekonomiki i organizacii biznesa. SPb., 1992. 382 s.
7. Mamutov V. K. Sovershenstvovanie pravovogo regulirovaniya hozyajstvennoj deyatel'nosti (metodologiya, napravleniya). Kiev: Naukova dumka, 1982. 238 s.
8. Nam K. V. Princip dobrosovestnosti: razvitie, sistema, problemy teorii i praktiki. Moskva: Statut, 2019. 278 s.
9. Pevцова Е. А., Sokolov N. YA. Professional'noe povedenie yuristov v elektronnom gosudarstve v sluchayah nesovershenstva zakonodatel'stva // ZHurnal rossijskogo prava. 2018. № 6 (258). S. 40–49.
10. Principy konkurencii i ustojchivogo razvitiya v ekonomike: dialektika vzaimodejstviya v kontekste informacionnoj globalizacii / I. V. Rostovshchikov, I. A. Umnova-Konyuhova, I. A. Aleshkova, A. V. Serdyuk // Springer Nature Switzerland / pod red. A. O. Inshakova, E. I. Inshakova. 2019. S. 503–510.
11. Sovremennoe predprinimatel'skoe pravo / I. V. Ershova, L. V. Andreeva, N. G. Apresova i dr. M., 2014. 344 s.
12. Umnova (Konyuhova) I. A. Tendencii konstitucionnogo razvitiya i konstitucionnogo pravoprimeneniya v usloviyah ugroz i vyzovov chelovechestvu // Gosudarstvo i pravo. 2018. № 2. S. 19–26.
13. Kudrin A., Mau V. The principles and goals of the Russian state in the twenty-first // Russia: Strategy, Policy and Administration. 2017. P. 17–29.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Глотов Сергей Александрович – доктор юридических наук, кандидат философских наук, профессор кафедры предпринимательского права юридического факультета Московского государственного областного университета;
e-mail: glotov_rgsu@mail.ru

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

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Sergey A. Glotov – Dr. Sci. (Law), Cand. Sci. (Philosophy), Prof., Department of Entrepreneurial Law, Faculty of Law, Moscow Region State University;
e-mail: glotov_rgsu@mail.ru

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

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Глотов С. А., Алешкова И. А. Принципы предпринимательского права: традиции и инновации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 112–122.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-112-122

FOR CITATION

Glotov S. A., Aleshkova I. A. Principles of Business Law: Tradition and Innovation. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 112–122.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-112-122

УДК 347.61/.64

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-123-132

СЕМЕЙНЫЕ СПОРЫ КАК ОБЪЕКТ АЛЬТЕРНАТИВНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ

Рабец А. М.¹, Хватова М. А.²

¹ *Национальный исследовательский Томский государственный университет
634036, г. Томск, пр-т. Ленина, д. 36, Российская Федерация*

² *Московский государственный технический университет имени Н. Э. Баумана
105005, г. Москва, 2-я Бауманская ул., д. 5, стр. 1, Российская Федерация*

Аннотация.

Цель. Определить понятия семейных споров, выявить круг споров, по которым возможно, а во многих случаях необходимо, альтернативное урегулирование, в т. ч. с применением семейной медиации.

Процедура и методы. В ходе исследования использовались методы: системного анализа, анализа и синтеза, нормативный, структурно-функциональный, сравнительно-правовой.

Результаты. В результате проведённого исследования сформулировано авторское определение понятия семейных споров, разработана их классификация. Авторы приходят к выводу, что семейными являются любые споры, в которых затрагиваются интересы семьи, независимо от отрасли права, регулирующей отношения, по которым возник конфликт.

Теоретическая/практическая значимость. В целях объективного и справедливого разрешения семейных споров предлагается закрепить в семейном законодательстве принцип добросовестности и положение о недопустимости злоупотребления семейными правами.

Ключевые слова: семья, защита, споры, принципы, добросовестность, злоупотребление правом, альтернативное урегулирование, медиация

FAMILY DISPUTES AS AN OBJECT OF ALTERNATIVE SETTLEMENT

A. Rabets¹, V. Khvatova²

¹ *National Research Tomsk State University
36, Lenin prosp., Tomsk, 634036, Russian Federation.*

² *Bauman Moscow State Technical University
5-1, 2-ya Baumanskaya ul., Moscow, 105005, Russian Federation.*

Abstract.

Aim. To define the concept of family disputes, to identify the range of disputes where alternative settlement including the use of family mediation is possible, and in many cases is necessary.

Methodology. The methods of system analysis, analysis and synthesis, normative, structural and functional, and comparative law were used in the research.

Results. As a result of the research, the author's definition of the concept of family disputes is formulated, their classification is developed. The authors come to the conclusion that family disputes are any disputes that affect the interests of the family, regardless of the branch of law governing the relations in which the conflict arose.

Research implications. In order to objectively and fairly resolve family disputes, it is proposed to establish the principle of good faith and the provision on the inadmissibility of abuse of family rights in family legislation.

Keywords: family, defense, disputes, principles, integrity, abuse of law, alternative settlement, mediation

Введение

В числе социальных конфликтов, постоянно происходящих в человеческом обществе, семейные споры занимают далеко не последнее место. На жизнедеятельность семьи оказывает влияние целый ряд всякого рода объективных и субъективных факторов, изучению которых посвящены многочисленные исследования в различных отраслях знаний: истории, экономики, социологии, психологии, юриспруденции. В современной юридической науке всё большее значение приобретают достижения в области юридической конфликтологии, в частности, исследования проблем конфликта интересов и способов их предотвращения и устранения [11, с. 53].

Понятно, что целью настоящей работы не является изучение причин и характера всех семейных споров, которые, кстати сказать, далеко не всегда оказывают на жизнедеятельность семьи исключительно отрицательное влияние; напротив, порой они могут оказаться для отдельных семей благотворными [4, с. 26], хотя в большинстве случаев семья испытывает в результате их возникновения и развития весьма серьёзные потрясения, вплоть до распада, что, в конечном счёте, не может не оказывать негативного влияния на жизнь семьи как социального института, а также общества и государства. Неслучайно уже на протяжении ряда десятилетий не только в науке, но и на официальном уровне констатируется глубокий и затяжной кризис российской семьи [8, с. 16–21].

Задачей социальных и правовых наук, в т. ч. юриспруденции и прежде всего семейного права, является создание правового механизма, способного предотвратить возникновение семейных споров, а если они уже возникли, – то разрешить их способом наиболее безболезненным для семьи, в частности путём их альтернативного урегулирования. В настоящее время необходимость поисков такого механизма чётко осознана на всех уровнях государственной власти, что выразилось, во-первых, в принятии специального законодательного акта¹; во-вторых, в активном внедрении альтернативных процедур урегулирования конфликтов не только в судебную, но и в административную системы [3, с. 460].

С одной стороны, альтернативное урегулирование семейных споров было известно ещё в дореволюционной России, о чём свидетельствуют проведённые исследования современных учёных [2, с. 33–34], с другой стороны, прежний опыт настолько забыт, что альтернативное урегулирование семейных споров воспринимается как нечто абсолютно новое, ранее неизвестное. Правда, само понимание семейных споров как объекта альтернативного урегулирования существенно расширилось.

В настоящей работе мы как раз и хотим определить круг споров, которые можно и необходимо причислить

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (медиации)» (в ред. от 26.07.2019 № 197-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

к семейным, несмотря на то что соответствующие отношения как предмет спора далеко не всегда регулируются нормами семейного права. Для достижения данной цели потребовалось решить ряд конкретных научных задач, в частности:

- определить понятие семейно-правовых споров, выявить их существенные признаки;
- разработать классификацию семейно-правовых споров по различным критериям – предметному, субъектному, отраслевому;
- предложить пути совершенствования нормотворческой практики альтернативного урегулирования семейных споров.

По вполне понятным причинам при проведении исследования использовались в основном работы, опубликованные после принятия упомянутого федерального закона, однако ощутимую помощь оказали исследования начала текущего столетия и даже прошлого века, особенно по проблемам конфликта интересов в семейном праве. Нами предпринята попытка не только определить понятия семейных споров, но и разработать их классификацию, с тем чтобы более глубоко уяснить специфику методов и технологий альтернативного урегулирования и судебного рассмотрения по существу каждой категории соответствующих брачно-семейных дел.

Правовые предпосылки наличия семейных споров

Глубокое уяснение понятия и существенных признаков семейных споров, проникновение в их сущность вряд ли возможно без анализа ряда принципиальных положений, составляющих основу не только правового регулирования семейных отношений, но также

основу урегулирования споров, вытекающих из этих отношений либо связанных с ними. Рассмотрим эти положения более детально.

В соответствии со ст.ст. 7 и 38 Конституции РФ¹ в ч. 1 ст. 1 СК РФ² закреплено, что семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства. Во всём мировом сообществе семья определяется как основная естественная ячейка общества, что нашло отражение в «Декларации прав человека и гражданина» 1948 г.³ В одном из важнейших политико-правовых документов, определяющих государственную семейную политику в РФ, семья в современной России определяется как фундаментальная основа государства⁴. В целях реализации конституционного принципа защиты семьи государством семейное законодательство исходит из необходимости укрепления семьи, построения семейных отношений на чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьёй всех её членов.

Однако семья как целостный социальный институт, во-первых, норма-

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 год (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 32. Ст. 4398.

² Семейный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

³ Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. 672 с.

⁴ Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 года № 1618-П // Собрание законодательства РФ. 2014. № 35. Ст. 4811.

тивно не определена на федеральном уровне, что нередко порождает как необоснованные требования со стороны объединений граждан, считающих себя семьёй, с другой стороны – необоснованный отказ отдельным семьям в защите их прав, хотя как наука, так и нормотворческая практика уже давно предлагают достаточно чёткое нормативное определение понятия семьи и формулируют её существенные признаки [5, с. 11–13; 10, с. 17–20]; во-вторых, она не обладает самостоятельной семейной правосубъектностью. Не являются субъектами права также отдельные семьи, т. е. семья как отдельная социальная структура не может самостоятельно приобретать, осуществлять и защищать свои права и обязанности, нести ответственность перед государством и другими субъектами общественных отношений за действия своих членов [9, с. 52–54].

Защита семьи государством, в т. ч. оказание семье помощи в разрешении различных семейных конфликтов, осуществляется через институт защиты прав и охраняемых законом интересов отдельных её членов. В ч. 1 ст. 1 СК РФ предусмотрено, что семейное законодательство исходит из обеспечения членам семьи беспрепятственного осуществления своих прав, возможности их судебной защиты, а также из недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи. Указанные положения являются исходными принципами регулирования всех семейных отношений, в т. ч. принципами, составляющими основу урегулирования семейных споров. К ним относятся и такие важные принципы регулирования семейных отношений, как разрешение всех внутрисемейных вопросов по взаимному соглашению, обеспечение при-

оритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи (ч. 3 ст. 1 СК РФ).

Любой семейный конфликт, касающийся внутренней жизни семьи, вправе разрешить, прежде всего, сама семья по взаимному соглашению, отдавая при этом приоритет правам и интересам несовершеннолетних детей, нетрудоспособных супругов, родителей или других членов семьи. Вмешательство в дела семьи органов публичной власти, их должностных лиц, а также организаций и отдельных граждан допустимо лишь в исключительных случаях, когда принятое семьёй по возникшему спору решение нарушает права и законные интересы её членов, особенно несовершеннолетних и нетрудоспособных.

Разумеется, любой из членов семьи, которого не удовлетворило общесемейное решение того или иного вопроса, вправе, образно говоря, «вынести сор из избы», т. е. потребовать в установленном законом порядке защиты своих прав и интересов. В ч. 1 ст. 7 СК РФ установлено, что граждане по своему усмотрению распоряжаются принадлежащими им семейными правами, в т. ч. правом на их защиту, т. е. сами решают необходимо ли и целесообразно ли защищать своё право и идти в разрез с мнением семьи или подчиниться общесемейному решению; однако это не относится к вопросам осуществления и защиты прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи, права и интересы которых защищаются в приоритетном порядке, как правило, с участием органов публичной власти, в частности, органов опеки и попечительства, прокурора и, прежде всего, суда.

Важно подчеркнуть, что в соответствии с ч. 2 ст. 7 СК РФ семейные пра-

ва охраняются законом, за исключением случаев, если они осуществляются в противоречии с их назначением.

Возникает вопрос: что следует понимать под назначением семейных прав? Во-первых, семейные отношения должны строиться на принципах взаимопомощи и ответственности перед семьёй всех её членов. Это означает, что при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей каждый член семьи должен действовать не только в собственных интересах, но и в интересах всей семьи. Во-вторых, осуществление своих прав и исполнение обязанностей одними членами семьи не должно нарушать права, свободы и законные интересы других членов семьи, а также иных граждан, вступивших с кем-либо из членов семьи в правовые отношения. В-третьих, при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей членами семьи должны действовать добросовестно, не допускать злоупотребления своими семейными правами. Правда, действующий СК РФ не содержит норм, прямо закрепляющих принципы добросовестности и недопустимости злоупотребления правом. Отчего нередко существенно проигрывает авторитет публичной власти, прежде всего судебной, при рассмотрении различных категорий брачно-семейных споров. Следует безоговорочно согласиться со специалистами, предлагающими закрепить в действующем СК РФ указанные принципы [6, с. 18–20].

Однако на любого члена семьи как на гражданина распространяется действие гражданского законодательства, если соответствующие вопросы не урегулированы нормами семейного права и если применение к семейным отношениям норм гражданского права не противоречит существу семейных от-

ношений. Принципы добросовестности и недопустимости злоупотребления правом закреплены в ст.ст. 1 и 10 ГК РФ; их применение к вопросу о пределах осуществления семейных прав не противоречит существу семейных отношений, а потому вполне оправдано, хотя, разумеется, было бы весьма желательно прямо закрепить соответствующие положения в ст.ст. 1 и 7 СК РФ. Однако и действующая редакция ч. 2 ст. 7 СК РФ даёт суду возможность отказать истцу в защите нарушенного права, если оно осуществляется в противоречии с его назначением.

Понятие и классификация семейных споров

Признаваемое Конституцией РФ право каждого на судебную защиту (ст. 45) означает, что каждый гражданин, в т. ч. выступающий в данном конкретном случае в качестве члена семьи, может беспрепятственно реализовать путём обращения в суд за разрешением практически любого семейного спора. В настоящее время существует достаточно широкий спектр способов судебной защиты, установленных как Семейным (ст. 8), так и Гражданским (ст.ст. 12–16) кодексами РФ.

В то же время, как справедливо отмечает М. А. Астахова, каждая отдельная семья, будучи автономной, замкнутой ячейкой общества, создаёт собственную уникальную сферу жизнедеятельности, не терпящую постороннего вмешательства без особой на то необходимости, в т. ч. вмешательства права – инструмента достаточно острого, подчас даже слишком острого, способного порой нанести тяжёлую, возможно, неизлечимую, травму этой тонкой сфере человеческой жизни. Прежде всего, речь идёт о довольно сложных, длительных

и формальных административных и судебных процедурах, применяемых при рассмотрении семейных споров, без чего невозможно объективное, беспристрастное, полное и всестороннее исследование всех обстоятельств дела [1, с. 8–9].

Что же такое семейные споры, каковы их существенные признаки? Для более чёткого уяснения понятия семейных споров как предмета изучения необходимо отличить их от сходных споров, подобных семейным, но имеющих иную юридическую природу, хотя их социальная природа является общей, т. к. любой семейный спор также, как и спор, сходный с таковым, является разновидностью социального конфликта, поскольку как семья, так и социальные группы, подобные семейным, в социологическом смысле характеризуются общими признаками: совместным проживанием её членов, взаимной заботой, материальной и моральной поддержкой. Однако семья определяется как социальная группа (объединение) физических лиц (граждан), основанное на браке, родстве или принятии детей на воспитание в установленных законом формах.

В юридическом смысле семья характеризуется наличием между её членами взаимных прав и обязанностей. Эти существенные признаки семьи во многом являются критериями, отличающими семью от иных семейных социальных групп и, соответственно, семейные споры от споров, весьма сходных с семейными, но не являющихся таковыми. К примеру, мужчина и женщина, не состоящие между собой в браке, а также проживающие совместно лица одного пола образуют союзы, подобные семейным: проживают совместно, приобретают в общую собственность имуще-

ство, связаны между собой взаимной заботой и поддержкой. Однако они не являются семьёй по 2-м причинам: во-первых, их объединение не основано на указанных выше правовых состояниях; во-вторых, они не связаны между собой взаимными правами и обязанностями. Соответственно и споры между ними, хотя бы идентичные по предмету и содержанию, нельзя считать семейными спорами. Разумеется, при их урегулировании также могут быть применены некоторые альтернативные процедуры, но эти споры вытекают не из семейных, а из гражданско-правовых отношений, а потому при их урегулировании не могут применяться нормы семейного права, т. к. по смыслу ст. 6 ГК РФ применение к гражданско-правовым отношениям в порядке аналогии закона или аналогии права сходных норм семейного права или его основных начал, а также принципов, указанных в ст. 5 СК РФ, не допускается. По названным причинам некоторые способы альтернативного урегулирования семейных споров к таким спорам также не применяются.

В то же время к числу семейных споров относятся споры между лицами, хотя и не проживающими совместно и не образующими семью в социологическом смысле слова, но связанные между собой семейными правами и обязанностями, т. е. являющиеся субъектами семейных правоотношений. К примеру, семейным спором является спор о взыскании алиментов на несовершеннолетнего ребёнка с родителя, никогда не проживавшего вместе с этим ребёнком, но записанного таковым в актовой записи о рождении ребёнка.

Особо оговоримся, что не всякий семейный конфликт, в т. ч. проявляющийся как спор, соответствует по своему содержанию термину «семейный спор»,

применяемому нами исключительно для удобства выражения. Разумеется, не всякий семейный спор имеет правовое содержание, а потому предмет нашего изучения следовало бы определять как «семейно-правовой» спор, но, во-первых, вряд ли в этом имеется острая необходимость, поскольку изучаемый предмет явно относится к области юриспруденции, а во-вторых, не всякий семейный по своей сути спор является семейно-правовым по своему содержанию, поскольку большую группу семейных по своей сути споров составляют споры, при разрешении которых применяются нормы не семейного, а гражданского права.

Семейный спор можно определить как разновидность социального конфликта имущественного либо личного неимущественного характера, возникающего между членами одной семьи либо между членом семьи и иным лицом, если в ходе такого конфликта затрагиваются права и интересы семьи либо отдельных её членов. Спор можно квалифицировать как семейный, если хотя бы одна из спорящих сторон выступает в качестве члена семьи в целях защиты её (семьи) интересов от действительного или мнимого их нарушения. Таким образом, существенными признаками, определяющими понятие семейного спора, является специфический субъектный состав спорящих сторон и направленность спора на защиту интересов семьи либо прав и интересов отдельных членов семьи, прежде всего, несовершеннолетних и нетрудоспособных.

Итак, речь идёт о спорах, вытекающих из правоотношений, складывающихся в сфере жизнедеятельности семьи, выполнения её социальных функций. Эти правоотношения, а сле-

довательно, и вытекающие из них споры, имеют различную отраслевую природу, даже если складываются внутри одной семьи между её членами. Они имеют также различный субъектный состав, соответственно, и споры могут возникать между супругами, родителями и детьми, другими родственниками и свойственниками, состоящими в естественно-биологических и социальных связях, признаваемых законом в качестве правовых.

Семейные правоотношения различаются также по предмету регулирования – могут быть личными неимущественными и имущественными, соответственно, и основанные на них семейные споры могут быть спорами имущественного и неимущественного характера. Различается и порядок рассмотрения и разрешения семейных споров: в одних случаях споры носят частный характер и разрешаются чаще всего самими спорящими сторонами или судом, другие предполагают обязательное участие органов государства, в частности, органов опеки и попечительства. Некоторые споры, прежде чем будут переданы в суд, решаются в досудебном порядке (ст. 67 СК РФ). Возможно также разрешение семейных споров в административном порядке, однако и в этих случаях возможно обращение в суд с жалобой на действия или бездействие соответствующих органов.

Следует отметить, что не ко всем спорам, возникающим между членами семьи, при их рассмотрении и разрешении применяются нормы семейного права. Довольно многочисленную группу составляют споры, разрешаемые с помощью норм гражданского, жилищного права, однако от этого они, не являясь в чистом виде семейно-правовыми, не перестают быть семейными спорами.

Таким образом, возникает необходимость и возможность классификации семейных споров по различным критериям, что весьма важно не только в чисто теоретико-познавательном, но и в практическом отношении. Знание и учёт в практической деятельности всех критериев классификации семейно-правовых споров поможет избежать ошибок как в выборе способа разрешения соответствующего спора, так и в применении при его разрешении норм материального и процессуального права, а также выявить специфику их разрешения путём альтернативного урегулирования, в т. ч. с применением семейной медиации¹.

Определённую сложность представляет вопрос о том, может ли быть объектом правового регулирования семейный спор, возбуждаемый органами публичной власти? Имеются в виду споры, к примеру, о признании брака недействительным, о лишении или об ограничении родительских прав, если иск предъявляет прокурор либо орган опеки и попечительства. На этот вопрос сравнительно легко ответить утвердительно при споре о признании брака недействительным, поскольку обе стороны в споре – совершеннолетние дееспособные лица. Если же речь идёт о защите прав детей, а иск предъявляет орган опеки и попечительства,

то, как известно, он является одновременно и процессуальным истцом и представителем материального истца, а потому даже при судебном рассмотрении спора по существу трудно говорить об идеальном процессуальном равенстве участников спора, не говоря уже о процедуре альтернативного урегулирования.

По данной проблеме имеется исследование, проведённое Н. Н. Петуровой, в котором обобщён нормотворческий опыт правового регулирования опеки и попечительства над недееспособными или ограниченно дееспособными совершеннолетними лицами. Автор приходит к выводу, что и в данной категории споров семейная медиация не исключается, а в некоторых странах прямо закреплена законодательно [7, с. 12–15].

Заключение

Подводя итоги проведённого исследования, несмотря на его весьма ограниченные рамки, можем констатировать, что нам удалось получить желаемые результаты: определить понятие семейных споров, выявить их существенные признаки, обозначить основные критерии их классификации, а также предложить конкретное законодательное решение, без которого, по глубокому убеждению авторов, невозможно объективное и справедливое разрешение семейных споров, в т. ч. их альтернативное урегулирование. Речь идёт о необходимости включения в действующий СК РФ таких важнейших принципов осуществления субъективных семейных прав, как принцип добросовестности и принцип недопустимости злоупотребления ими.

Статья поступила в редакцию 23.11.2020 г.

¹ Прим.: К сожалению, в данной статье мы не имеем возможности раскрыть специфику медиативного подхода к каждой группе семейных споров, даже если ограничиться только самой общей их классификацией, т. е. их дифференциацией исключительно по отраслевому критерию. Однако мы убеждены, что медиативный подход к разрешению всех споров, охватываемых понятием «семейные споры», несмотря на всю их сложность и многообразие, вполне возможен и весьма целесообразен.

ЛИТЕРАТУРА

1. Астахова М. А. Способы защиты семейных прав: вопросы теории // Семейное и жилищное право. 2016. № 5. С. 7–11.
2. Бакарева О. А., Николайченко О. В. Урегулирование семейных споров посредством процедуры медиации // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 7. С. 32–36.
3. Блакитная О. С. Примирительные процедуры по спорам с административными органами // Концепция развития судебной системы и системы добровольного и принудительного исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных и третейских судов, Европейского Суда По правам человека. Краснодар, СПб., 2007. С. 458–467.
4. Ильина О. Ю. Проблемы интереса в семейном праве Российской Федерации. М.: Городец, 2007. 192 с.
5. Мананкова Р. П. Правовой статус члена семьи. Томск, 1990. 227 с.
6. Матанцев Д. А. О принципе добросовестности в семейном праве // Право и государство: теория и практика. 2018. № 7. С. 16–20.
7. Петурова Н. Н. Отражение международных стандартов защиты совершеннолетних лиц в гражданском законодательстве Франции // Семейное и жилищное право. 2017. № 2. С. 12–15.
8. Правовое обеспечение государственной поддержки семьи в Российской Федерации / под ред. А. М. Рабец. М., 2016. 328 с.
9. Рабец А. М. Проблемы нормативного определения понятия семьи в Российской Федерации и на постсоветском пространстве // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2017. № 1. С. 91–95.
10. Рабец А. М. Проблемы правосубъектности семьи в Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2018. № 2. С. 52–55.
11. Юридическая конфликтология / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М., 1995. 316 с.

REFERENCES

1. Astakhova M. A. [Ways to protect family rights: theoretical questions]. In: *Semeinoe i zhilishchnoe pravo* [Family and housing law], 2016, no. 5, pp. 7–11.
2. Bakareva O. A., Nikolaichenko O. V. [Settlement of family disputes through mediation]. In: *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess* [Arbitration and civil proceedings], 2017, no. 7, pp. 32–36.
3. Blakitnaya O. S. [Conciliation procedures in disputes with administrative authorities]. In: *Kontseptsiya razvitiya sudebnoi sistemy i sistemy dobrovol'nogo i prinuditel'nogo ispolneniya reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii, sudov obshchei yurisdiktsii, arbitrazhnykh i treteiskikh sudov, Evropeiskogo Sudka Po pravam cheloveka* [The concept of development of the judicial system and the system of voluntary and compulsory execution of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, courts of general jurisdiction, arbitration and arbitration courts, the European Court of Human Rights]. Krasnodar, St. Petersburg, 2007, pp. 458–467.
4. Ilina O. Yu. *Problemy interesa v semeinom prave Rossiiskoi Federatsii* [Interest problems in family law of the Russian Federation]. Moscow, Gorodets Publ., 2007. 192 p.
5. Manankova R. P. *Pravovoi status chlena semi* [Family member]. Tomsk, 1990. 227 p.
6. Matantsev D. A. [On the principle of good faith in family law]. In: *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika* [Law and State: theory and practice], 2018, no. 7, pp. 16–20.
7. Petrova N. N. [Reflection of international standards for the protection of adults in French civil law]. In: *Semeinoe i zhilishchnoe pravo* [Family and housing law], 2017, no. 2, pp. 12–15.
8. Rabets A. M., ed. *Pravovoe obespechenie gosudarstvennoi podderzhki semi v Rossiiskoi Federatsii* [Legal issues of state support for families in the Russian Federation]. Moscow, 2016. 328 p.

9. Rabets A. M. [Problems of the Normative Definition of the Concept of a Family in the Russian Federation and in the Post-Soviet Space]. In: *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of Omsk University. Series: Law], 2017, no. 1, pp. 91–95.
10. Rabets A. M. [Problems of the legal personality of the family in the Russian Federation.]. In: *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of Omsk University. Series: Law], 2018, no. 2, pp. 52–55.
11. Kudryavtsev V. N., ex. ed. *Yuridicheskaya konfliktologiya* [Legal conflictology]. Moscow, 1995. 316 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Рабец Анна Максимовна – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, старший научный сотрудник лаборатории социально-правовых исследований Национального исследовательского Томского государственного университета;

e-mail: rabecjur@mail.ru

Хватова Мария Алексеевна – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой правопедения Московского государственного технического университета имени Н. Э. Баумана;

e-mail: Xvatovama@rambler.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Anna M. Rabets – Dr. Sci. (Law), Prof., Honored Scientist of Russian Federation, Senior Researcher, Laboratory of Social and Legal Research, National Research Tomsk State University;

e-mail: rabecjur@mail.ru

Maria A. Khvatova – Cand. Sci (Law), Assoc. Prof., Departmental Head, Department of Law, Bauman Moscow State Technical University;

e-mail: Xvatovama@rambler.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Рабец А. М., Хватова М. А. Семейные споры как объект альтернативного урегулирования // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 123–132.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-123-132

FOR CITATION

Rabets A. M., Khvatova M. A. Family disputes as an object of alternative settlement. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 123–132.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-123-132

РАЗДЕЛ VI.

ПОЗИЦИЯ ЗАРУБЕЖНОГО УЧЁНОГО

УДК 341

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-133-138

К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ СОВРЕМЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ЗАЩИТЕ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ (ВЗГЛЯД ЮРИСТА-ПРАКТИКА)

Дыбова А. К.

*Папский католический университет Рио-де-Жанейро
38097, г. Рио-де-Жанейро, Руа Маркес-де-Сан-Висенте, д. 225, Федеративная
Республика Бразилия*

Аннотация.

Цель. Сопоставить законодательные нормы бразильского Общего закона о защите данных (LGPD) и европейского Общего Устава о защите данных (GDPR).

Процедура и методы. В исследовании использовались методы анализа, сравнения, синтеза, компаративный и формально-юридический подходы.

Результаты. Выявлены сходства, ключевые расхождения и особенности двух нормативных документов.

Ключевые слова: международное право, бразильское законодательство, нормативные акты, персональные данные, Общий закон о защите данных (LGPD), Общий Устав о защите данных (GDPR), Федеральный закон «О персональных данных»

ON THE ISSUE OF MODERN DATA PROTECTION LEGISLATION SPECIFICITY (LEGAL EXPERT'S POINT OF VIEW)

A. Dybova

*Pontifical Catholic University, Rio de Janeiro
225, Rua Marques de San Vicente, Rio de Janeiro, 38097 Brazil*

Abstract.

Aim. To compare the legislative rule of the Brazilian Law on General Data Protection (LGPD) and the European General Data Protection Regulation (GDPR).

Methodology. The methods of analysis, synthesis, as well as the comparative and formal-legal methods were used in the research.

Results. Similarities, key differences and specificity of the two normative documents are revealed.

Keywords: international law, Brazilian legislation, normative acts, personal data, Law on General Data Protection (LGPD), General Data Protection Regulation (GDPR), Federal Law "On Personal Data"

В последнее время актуальным вопросом юриспруденции становится проблема защиты персональных данных. Не является исключением в этом отношении и Бразилия. Рассмотрим основные различия между двумя законодательными актами: Общим законом о защите данных (LGPD) и Общим Уставом о защите данных (GDPR).

General Data Protection Regulation (Общий регламент защиты персональных данных, Постановление 2016/679, GDPR)¹ – постановление Европейского Союза, с помощью которого Европейский парламент, Совет Европейского Союза и Европейская комиссия унифицируют защиту персональных данных всех лиц в Европейском Союзе(ЕС). Устав был принят 27 апреля

2016 г., вступил в силу 25 мая 2018 г. после двухлетнего переходного периода.

Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Закон № 13.709/2018) – новый законопроект Бразилии, регулирующий обработку персональных данных потребителей, который был создан 14 августа 2018 г. и должен вступить в силу 3 мая 2021 г. Основной задачей LGPD, так же как его прообраза GDPR, является установление принципов защиты данных, определение правовой базы для обработки персональных данных, установление ограничений и обеспечение безопасности обработки данных, а также определение ответственности в случае возможных нарушений.

Рассмотрим основные различия нормативных актов в *табл. 1*.

Таблица 1 / Table 1

Сравнительный анализ законов Евросоюза и Бразилии о защите персональных данных / Comparative analysis of the laws of Brazil and the European Union on the protection of personal data

	General Data Protection Regulation (ЕС)	Lei Geral de Proteção de Dados (Бразилия)	Статьи законов
На кого распространяется	Компании и государственные учреждения, обрабатывающие персональные данные на территории Евросоюза. Компании, имеющие филиалы в странах Евросоюза, должны соблюдать оба закона.	Компания и государственные учреждения, обрабатывающие персональные данные на территории страны. Ст. 3, п. I, II и III. Ст. 4: ситуации, в которых LGPD не применяется, например, при обработке персональных данных, осуществляемых физическим лицом в неэкономических целях, журналистских или целях связанных с искусством.	Ст. 3 Закона 13.709/2018 LGPD Ст. 2° Устава 2016/679

¹ REGULATION (EU) 2016/679 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such

data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN> (дата обращения: 06.11.2020).

	General Data Protection Regulation (EC)	Lei Geral de Protezgo de Dados (Бразилия)	Статьи законов
Обработка конфиденциальных данных	Запрещает обработку конфиденциальных данных, за некоторыми исключениями.	Специальная защита конфиденциальных данных и определение случаев, при которых разрешена их обработка (независимо от согласия держателя).	Ст. 9, §2, «d» и «e» Регламента 2016/679
Обработка данных несовершеннолетних	Для лиц младше 16 лет согласие предоставляют родители.	Для лиц младше 18 лет согласие должно быть дано родителями или опекунами.	Ст. 14, §1 Закона № 13709/2018 Ст. 8, §1 Регламента 2016/679
Политика Защиты данных	Возлагает на контролёров данных обязанность принимать соответствующие технические и административные меры, чтобы гарантировать исполнение законодательства.	Предусматривает реализацию программы управления и конфиденциальности как задачу контролёров данных.	Ст. 50 Закона 13.709/2018 Ст. 24, §2 Регламента 2016/679
Представители	Контролёр или обработчик должен в письменной форме представлять своего представителя в одном из государств-членов ЕС.	Положение о том, что иностранная компания будет извещаться и предупреждаться обо всех процессуальных действиях в лице её агента, представителя или лица ответственного за филиал, агентство, учреждение или офис Компании в Бразилии.	Ст. 61 Закона 13.709/2018 Ст. 27 Регламента 2016/679
Регулирующий орган	Европейский комитет по защите данных.	Национальный орган по защите данных.	Ст. 68 и последующие статьи Закона 13.709/2018 68 и следующие за Постановлением 2016/679
Срок хранения данных / права на забвение	Данные должны храниться таким образом, чтобы можно было идентифицировать их владельцев в течение периода необходимого для цели их обработки.	Данные должны храниться до тех пор, пока не будет подтверждено, что цель достигнута или что данные больше не нужны или не имеют отношения к достижению конкретной искомой цели	Ст.ст. 15 и 16 Закона 13.709 / 2018 Ст. 5, 1, и ст. 17 Регламента 2016/679

	General Data Protection Regulation (ЕС)	Lei Geral de Protezgo de Dados (Бразилия)	Статьи законов
	За исключением: исторических, статистических и научных целей, для общественного здравоохранения или для реализации права на свободу мнения		
Ответственность агентов	Контролёр или оператор не несут ответственности: 1. когда физическое или юридическое лицо не вовлечены в обработку данных; 2. когда, несмотря на ущерб, обработка производится в соответствии с законодательством	Предположения, в которых контролёр/оператор не несёт ответственность: 1. Когда физическое или юридическое лицо не вовлечены в обработку данных; 2. Когда, несмотря на ущерб, обработка производится в соответствии с законодательством; 3. Когда агенты докажут, что ущерб был нанесён исключительно по вине владельца данных или третьих лиц	Ст. 42 и последующие статьи Закона 13.709 / 2018 Ст. 82 Регламента 2016/679
Взаимоотношения контролёра с оператором	Обработка данных оператором должна регулироваться договором или другим правовым актом, который связывает контролёра с оператором	Оператор должен выполнять обработку данных в соответствии с инструкциями контролёра. Необходимости в оформлении контракта нет	Ст. 39 Закона 13.709/2018 Ст. 28 §3° Регламента 2016/679
Отчёт о воздействии	Контролёр должен предоставить отчёт о защите личных данных, если их обработка приводит к угрозе для прав и свобод граждан. Отчёт должен содержать все описания, требуемые законом	Вопрос не решён. Правила должны быть разработаны впоследствии.	Не предусмотрено Законом 13.709 / 2018 Ст. 35 Постановления 679/2016
Утечка персональных данных	Владельцы, чьи персональные данные были раскрыты, должны быть уведомлены об утечке в течение 72 ч с момента выявления нарушения.	Контролёр должен уведомить национальный орган и владельца персональных данных о нарушении в неопределённый, но разумный срок.	Ст. 48 п. 1 Закона 13709/2018 Ст. 33 Постановления 679/2016

	General Data Protection Regulation (EC)	Lei Geral de Protezgo de Dados (Бразилия)	Статьи законов
Международная передача данных	Международная передача данных (независимо от конкретного разрешения) возможна, если Европейская комиссия признает, что третья страна обеспечит адекватный уровень защиты.	Разрешена передача личных данных в страны или международные органы, обеспечивающие их надлежащую защиту.	Ст. 33 Закона 13.709/2018 Ст. 44 и последующие Положения 2016/679
Сроки и штрафы	Предусмотрены штрафы до 20 млн евро или 4% от общего оборота компании (в зависимости от того, что больше). Другие штрафы: предупреждения, решение о блокировке или удалении данных, полное или частичное приостановление работы соответствующей базы данных	Предусмотрены административные санкции за нарушения. Применение штрафа эквивалентного 2% от валовой выручки компании за последний год с максимальной суммой в 50 млн реалов (за каждый случай нарушения). Другие штрафы: приостановка деятельности, которая связана с обработкой персональных данных, и приостановка деятельности компании в целом на рынке до урегулирования	Ст. 52 Закона 13.079/2018 Ст. 83 Постановления 2016/679
Надзор и соблюдение Закона о защите данных	Европейские правила устанавливают создание Европейского комитета по защите данных, ответственного за обеспечение последовательного применения GDPR.	Предусматривается создание Национального органа по защите данных согласно европейским правилам. Однако на положения, которые предусматривали его создание и обязанности, было наложено вето, поскольку они влекут за собой неконституционность законодательного процесса.	Ст. 5, XIX Закона 13.079/2018 Ст. 68 Регламента 2016/679
Сроки уведомления об утечке данных	Об утечке данных необходимо уведомить в течение 72 ч	Не имеет сроков для уведомления об утечке данных.	Не предусмотрено Законом 13.079/2018 Ст. 33 Постановления 2016/679

	General Data Protection Regulation (ЕС)	Lei Geral de Protezgo de Dados (Бразилия)	Статьи законов
Доступ к данным	1 месяц. Срок может быть продлён до 2-х месяцев, чтобы владелец персональных данных получил к ним доступ	15 дней для того, чтобы владелец персональных данных получил к ним доступ.	Ст. 18, §8, II Закона 13.709/2018 Ст. 12, 3 Регламента 2016/679
Согласие на обработку персональных данных	Существует вероятность того, что владелец персональных данных сможет в любое время возразить против их обработки	Необходимо применять общие правила согласия, прозрачности и права возражения со стороны владельцев персональных данных.	Ст. 61 Закона 13.709/2018 Ст. 21 Регламента 2016/679

Хочется надеяться, что проделанный нами сравнительный анализ бразильского Общего закона о защите данных (LGPD) и европейского Общего Устава о защите данных (GDPR) окажется небезынтересен для российских

юристов, которые, как и их зарубежные коллеги, ежедневно сталкиваются с проблемами защиты персональных данных.

Статья поступила в редакцию 26.10.2020 г.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Агнес Кристиан Шавес Фария Александровна Дыбова – PhD, профессор, Папский католический университет; доктор права, Университет Санта-Кроче (Рим, Италия), адвокат и наставник проекта Юридический Ментор Палаты Адвокатов, юрисконсульт Центра по Координации международного сотрудничества PUC-RioЭ; e-mail: agneschristian@gmail.com

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Agnes Christian Chaves Faria Alexandrovna Dybova – Cand. Sci., Prof., Pontifical Catholic University (Rio de Janeiro, Brazil); Doctor of Law, University of Santa Croce (Rome, Italy), attorney and mentor of the project Legal Mentor of the Chamber of Advocates (Rio de Janeiro, Brazil), Legal Adviser of the Center for Coordination of International Cooperation PUC-RioE; e-mail: agneschristian@gmail.com

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Дыбова А. К. К вопросу об особенностях современного законодательства по защите персональных данных (взгляд юриста-практика) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 133–138.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-133-138

FOR CITATION

Dybova A. K. On the issue of modern data protection legislation specificity (legal expert's point of view). In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 133–138.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-133-138

РАЗДЕЛ VII. НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-139-144

АНОНС ЕЖЕГОДНОГО ДОКЛАДА ЦЕНТРА ИССЛЕДОВАНИЙ ПРОБЛЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ ЗА 2020 ГОД

Балытников В. В., Гришковец А. А., Сергеев А. А., Чертков А. Н., Штукин В. В.

*Московский государственный областной университет
141014, Московская обл., г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская
Федерация*

ADVERTISING ANNUAL REPORT OF THE RESEARCH CENTER FOR TERRITORY GOVERNING AND SELF- GOVERNING PROBLEMS, 2020

V. Balytnikov, A. Grishkovets, A. Sergeev, A. Chertkov, V. Shtukin

*Moscow Region State University
24, Very Voloshinoy ul., Mytishchi, 141014, Moscow Region, Russian Federation*

Центр исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета в конце текущего года представит свой 2-й ежегодный доклад о проблемных вопросах и перспективных направлениях развития правового регулирования и правоприменительной практики в соответствующих сферах социальной деятельности.

Темой доклада станет реализация принципа единства публичной власти и взаимодействие её уровней в условиях обычного и чрезвычайного режимов управления.

Текст доклада будет выпущен отдельным изданием, а его электронная версия будет размещена на сайте Центра в целях максимально широкого распространения среди должностных лиц регионального и муниципального уровней, научных и практических работников в области государственного и муниципального управления, конституционного, административного и муниципального права, государственных и муниципальных служащих, общественных активистов, всех интересующихся проблематикой территориального управления и самоуправления.

Доклад будет представлен на ежегодной научной конференции Центра в декабре 2020 г. В зависимости от санитарно-эпидемиологической обстановки конференция пройдёт либо в очном формате, либо в формате онлайн-мероприятия.

Ниже можно ознакомиться с кратким изложением ряда идей основных разделов доклада.

© СС ВУ Балытников В. В., Гришковец А. А., Сергеев А. А., Чертков А. Н., Штукин В. В., 2020.

Раздел 1. Цель функционирования единой системы публичной власти – удовлетворение насущных нужд населения

В п. «в» ч. 45 ст. 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» закреплены положения о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения.

Конституционный Суд РФ в своём заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 о соответствии положениям гл.гл. 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации положений указанного Закона отметил, что принцип единства публичной власти имплицитно следует из положений преамбулы Конституции о соединении многонационального народа Российской Федерации общей судьбой на своей земле, сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождении суверенной государственности России и выражается, прежде всего, в согласованном действии различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан (п. 7 указанного заключения).

Очевидно, что в современных конкретно-исторических условиях только единая система публичной (или де-факто государственной, в широком смысле этого слова) власти России, предназначенная согласно новой ч. 3 ст. 132 Конституции РФ для наиболее эффективного решения задач в интересах населения способна (воплощаясь

в реальную жизнь в качестве теперь уже бесспорной конституционной ценности) решить все 5 указанных выше приоритетов, а через посредство одного решения достичь высшей конституционной цели – обеспечения подлинного блага наших сограждан.

Однако реальной (и самый значимой на сегодняшний день) общественной проблемой является именно отсутствие в обществе понимания того, что же именно является *подлинным общим (общественным) благом (bono publico)*.

И это неудивительно. Ведь коронакризис (спровоцированный COVID-19, но вызванный отнюдь не им, а поистине потрясающей неготовностью современного человечества к типичным для истории человечества угрозам) пришёл «всерьёз и надолго» и разрушил внешне уютную, но на деле абсолютно ирреальную среду жизни большинства населения стран т. н. Глобального Севера.

Настало время заново осмыслить социальную жизнь, понять, что же на самом деле является общим (общественным) благом и на этой основе заново восстанавливать среду и конструктивные формы социального бытия.

Это – главная насущная потребность людей. Это – основная задача власти!

Раздел 2. Конституционное содержание принципа единства публичной власти

Системное толкование положений гл.гл. 1, 3 и 8 Конституции РФ в их взаимосвязи (как в старой, так и в новой редакции) позволяет рассматривать государственную власть и местное самоуправление как подсистемы единой системы публичной власти. В 2020 г. принцип единства публичной власти обрёл прямое конституционное оформление.

В условиях новых вызовов XXI в. единство публичной власти обретает жизненно важное значение. Высшая конституционная ценность человека и общества, общественное благо видятся целью взаимодействия подсистем публичной власти, которая требует слаженной работы всех органов публичной власти как в ординарных, так и тем более в экстраординарных условиях. При этом в зависимости от характера экстраординарных условий могут преобладать тенденции как централизации (военное положение, чрезвычайное положение), так и децентрализации (противодействие распространения коронавирусной инфекции).

Экстраординарные условия требуют чёткости взаимодействия всех органов публичной власти в интересах населения, которая наилучшим образом может быть обеспечена при сочетании *принципов единства публичной власти, субсидиарности и сервисного подхода* к осуществлению власти.

Суть принципа субсидиарности состоит в решении управленческих задач на том уровне, на котором это наиболее эффективно и на котором есть необходимые ресурсы, что требует гибкого механизма перераспределения полномочий между уровнями публичной власти, особенно в кризисных условиях.

Основа сервисного подхода видится в обусловленности организации и деятельности публичной власти эффективным обслуживанием потребностей и интересов населения. Ограничивающие властные меры в условиях турбулентности должны быть продиктованы защитой ценностей более высокого порядка (например, жизнь и здоровье людей).

Публичная власть – это не просто сумма государственных и местных органов, а власть, осуществляемая в ин-

тересах народа, с участием народа и под его контролем. Следует более тщательно и своевременно информировать население о предпринимаемых мерах для преодоления кризисных ситуаций (что не всегда имело место в 2020 г.). В свою очередь, от гражданского общества также требуется институциональное развитие, большая социальная ответственность и «школа самоуправления» для участия в осуществлении публичной власти в качестве третьей её подсистемы, особенно в кризисных ситуациях.

Раздел 3. Специфика режимов управления в условиях «новой нормальности»

Необходима разработка концепции «новой нормальности». В общем виде «новая нормальность» состоит в том, что в отдельных ситуациях в общественных интересах, т. е. исключительно в целях обеспечения жизни и здоровья людей, когда существует массовая угроза этим естественным правам и общечеловеческим ценностям, органы власти федерального и регионального уровней, а также органы местного самоуправления вправе осуществлять принудительные мероприятия преимущественно превентивного характера. В этом случае могут стираться границы между такими мероприятиями и действиями, возможными в условиях чрезвычайных режимов, предусмотренных действующим федеральным законодательством, прежде всего, Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» (не только, а в некоторых ситуациях – и не столько им).

«Новая нормальность» базируется на нормах ст. 2 Конституции Российской Федерации, закрепляющей обязанность

государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Наиболее сложной остаётся проблема соотношения соблюдения прав отдельной личности и прав большинства сограждан, которым может угрожать опасность.

В подобной ситуации необходимо руководствоваться и началами демократии, и интересами безопасности. Режим управления в условиях «новой реальности» отличается тем, что субъекты управления (органы публичной власти) временно вводят на территории административно-территориальной единицы отдельные запреты и ограничения, а также устанавливают юридическую ответственность, главным образом ответственность административную, за их несоблюдение. Соответствующими полномочиями субъекты управления должны наделяться законодательно, предпочтительно федеральным законом. Но необходимо специально оговорить временный характер ограничительных мер.

Раздел 4. Разграничение полномочий и взаимодействие общегосударственного, регионального и муниципального уровней власти в условиях чрезвычайных режимов управления

Реформа, касающаяся разграничения предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, обеспечила централизацию регулятивных полномочий и единство действий различных уровней публичной власти в вопросах их исполнения. Пандемия новой коронавирусной инфекции 2020 г. выявила необходимость учёта региональной специфики при принятии неотложных мер, направ-

ленных на защиту жизни и здоровья, потребовала тесного взаимодействия общегосударственного, регионального и муниципального уровней власти.

На новом этапе совершенствования российской правовой системы становится актуальной задача расширения соответствующих полномочий субъектов РФ и их правильного закрепления в федеральном законодательстве. Возможен вариант закрепления полномочий субъектов РФ по принятию в чрезвычайных обстоятельствах адекватных мер реагирования как полномочий Российской Федерации, передаваемых органам государственной власти субъектов РФ для исполнения. Соответствующие полномочия могут определяться федеральным законом, а передача этих полномочий субъектам РФ может осуществляться в случае угрозы возникновения чрезвычайных обстоятельств специальным постановлением Правительства РФ или указом Президента РФ.

Решения, принимаемые в условиях чрезвычайного режима управления на муниципальном уровне власти, носят правоприменительный характер, они не должны содержать новых правовых норм и ограничивать права граждан. Слаженность действий всех уровней власти должна с наименьшими издержками обеспечивать эффективность мер, направленных на сохранение жизни и здоровья людей.

Раздел 5. Единая публичная власть в глобальной цифровой реальности

Окружающий нас мир в настоящее время подвергается цифровой трансформации. Цифровая трансформация – это процесс интеграции цифровых технологий во все аспекты деятельности общества – от бизнеса до государствен-

ного управления, требующий внесения коренных изменений в технологии, культуру, операции и принципы создания новых продуктов и услуг.

Для максимально эффективного использования новых технологий и их оперативного внедрения во все сферы деятельности человека процессы и модели работы должны быть полностью преобразованы, для этого осуществляется цифровизация и предстоит научиться работать с большими данными. Следует подчеркнуть, что цифровизация и big data – лишь инструменты преобразования, а не самоцель. Цель же любой трансформации – повысить эффективность работы.

Преимущества цифровой трансформации в публичном управлении менее заметны, чем в бизнесе, поскольку перед органами публичной власти не стоит проблема выживания в конкурентной борьбе. Тем не менее, вопрос внедрения эффективных цифровых технологий и

адаптации к модели существования в новой цифровой среде актуален и для органов публичной власти всех уровней – от федеральных органов до органов местного самоуправления.

Особые черты и значение приобретает цифровая трансформация в чрезвычайных ситуациях и ситуациях режима повышенной готовности. Как показала разразившаяся пандемия коронавируса, в подобных обстоятельствах бурное развитие могут получить как новые средства коммуникации и технологии, так и цифровая трансформация по направлениям оказания государственных (муниципальных) услуг на базе информационных технологий в области медицины, здравоохранения и социального обеспечения, цифровых сервисов в области образования, науки и культуры, региональных интернет-проектов и т. д.

Статья поступила в редакцию 20.10.2020 г.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Балытников Вадим Владимирович – кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;
e-mail: vv.balytnikov@mgou.ru

Гришковец Алексей Алексеевич – доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;
e-mail: aa.grishkovets@mgou.ru

Сергеев Алексей Аронович – доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;
e-mail: aa.sergeev@mgou.ru

Чертков Александр Николаевич – доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;
e-mail: an.chertkov@mgou.ru

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 AUTHORS

Vadim V. Balytnikov – Cand. Sci. (Law), Director, Centre for Territorial Government and Self-Government, Moscow Region State University;
e-mail: vv.balytnikov@mgou.ru

Aleksey A. Grishkovets – Dr. Sci. (Law), Leading Researcher, Centre for Territorial Government and Self-Government, Moscow Region State University;
e-mail: aa.grishkovets@mgou.ru

Aleksey A. Sergeev – Dr. Sci. (Law), Chief Researcher, Centre for Territorial Government and Self-Government, Moscow Region State University;
e-mail: aa.sergeev@mgou.ru

Alexander N. Chertkov – Dr. Sci. (Law), Chief Researcher, Centre for Territorial Government and Self-Government, Moscow Region State University;
e-mail: an.chertkov@mgou.ru

Vladislav V. Shtukin – Cand. Sci. (Law), Senior Researcher, Centre for Territorial Government and Self-Government, Moscow Region State University;
e-mail: vv.shtukin@mgou.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Балытников В. В., Гришкoveц А. А., Сергеев А. А., Чертков А. Н., Штукин В. В. Анонс ежегодного доклада центра исследований проблем территориального управления и самоуправления за 2020 год // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 139–144.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-139-144

FOR CITATION

Balytnikov V. V., Grishkovets A. A., Sergeev A. A., Chertkov A. N., Shtukin V. V. Advertising annual report of the research center for territory governing and self-governing problems, 2020. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 139–144.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-139-144



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. № 4

Над номером работали:

Литературный редактор С. Ю. Полякова
Переводчик Е. А. Кытманова
Корректор И. К. Глузнов
Компьютерная вёрстка Н. Н. Жильцов

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. 9,25, уч.-изд. л. 9,25.
Подписано в печать: 30.12.2020. Дата выхода в свет: 14.01.2021. Заказ № 2020/12-05.
Отпечатано в ИИУ МГОУ
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А

ISSN 2072-8557



9 772072 855017 >