

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**УНИВЕРСИТЕТ ПРОКУРАТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Крымский юридический институт (филиал)**



**КРЫМСКИЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ ЧТЕНИЯ.  
РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В РОССИИ**

**СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ  
ВСЕРОССИЙСКОЙ  
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ**

**10–11 июня 2020 года**

**Том I**

**Симферополь  
2020**

УДК 340.12  
ББК 67.0  
К 85

***Составители:***

**Козлов Т.Л.**, заместитель директора Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**Осадчук Е.А.**, доцент кафедры теории и истории государства и права Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**Мамченко Н.В.**, доцент кафедры теории и истории государства и права Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

***Рецензенты:***

**Абасов Г.Г.**, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, доктор юридических наук, доцент

**Басов А.В.**, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, доктор юридических наук, доцент

**Страхова С.В.**, заведующая кафедрой уголовного процесса, криминалистики и участия прокурора в уголовном судопроизводстве, кандидат юридических наук, доцент

**Тюнин В.А.**, заведующий кафедрой прокурорского надзора и участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе, кандидат юридических наук

**К 85 Крымские юридические чтения. Развитие конституционализма в России:** сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. (г. Симферополь, 10–11 июня 2020 г.). В 2 т. / Под общ. ред. Н.Н. Колюки; сост. Т.Л. Козлов, Е.А. Осадчук. – Симферополь: ООО «Амирит», 2020. – Т. 1. – 408 с.

ISBN 000-0-00000-000-0

В первый том сборника включены доклады, статьи, тезисы выступлений участников Всероссийской научно-практической конференции «Крымские юридические чтения. Развитие конституционализма в России», состоявшейся в Крымском юридическом институте (филиале) Университета прокуратуры Российской Федерации 10–11 июня 2020 г. в г. Симферополе.

Целью мероприятия явилось обсуждение вопросов развития и совершенствования конституционных положений о статусе и полномочиях высших органов власти Российской Федерации, повышении социальных гарантий граждан России, реализации международных норм в российском правовом поле, совершенствование конституционно-правового статуса прокуратуры в контексте поправок в Конституцию Российской Федерации.

Статьи публикуются в авторской редакции.

УДК 340.12  
ББК 67.0

ISBN 000-0-00000-000-0

© Крымский юридический институт  
(филиал) Университета прокуратуры  
Российской Федерации, 2020

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Обращение к читателю .....	9
Вступительное слово .....	11
Приветственное слово .....	13

### **РАЗДЕЛ I. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ..... 14**

<i>Гончаров И.В.</i> Векторы правового развития современного мира .....	14
<i>Кисс С.В.</i> Глобализация и межгосударственная интеграция: значение правовой действительности .....	19
<i>Косолапов М.Ф.</i> Взаимодействие понятий «демократия» и «права человека» в основополагающих документах Организации Объединенных Наций .....	23
<i>Мамченко Н.В.</i> Проблемы взаимодействия норм Конституции Российской Федерации и международного права .....	28
<i>Плотникова И.Н.</i> Проблемные вопросы имплементации международных норм в национальную правовую систему (в контексте поправок в Конституцию России) .....	31
<i>Побережная И.А.</i> Поправки к Конституции Российской Федерации как основа трансформации политической системы .....	36
<i>Абасов Г.Г.</i> К вопросу о конституционно-правовом статусе главы государства в контексте поправок к Конституции Российской Федерации .....	40
<i>Старшова У.А.</i> Современное российское социальное государство: конституционный аспект .....	44
<i>Нечипас Ю.В.</i> Поправки к Конституции Российской Федерации как развитие принципа социального государства .....	47
<i>Пальчикова С.И.</i> Трансформация конституционных ценностей на современном этапе развития российского общества .....	50
<i>Осадчук Е.А.</i> Особенности влияния современного государства на порядок регулирования социальных отношений .....	56
<i>Гаврилов Е.В.</i> О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в контексте конституционного совершенствования организации публичной власти в России .....	60
<i>Колесников А.В.</i> Конституционные новеллы как условие рестрикции основных норм о самостоятельности местного самоуправления .....	64

<i>Кабышев В.Т., Заметина Т.В., Комбарова Е.В.</i> Вопросы организации публичной власти на федеральных территориях .....	69
<i>Фролов А.И.</i> Проблема организационно-правовой формы органов публичной власти как юридических лиц .....	76
<i>Грудинин Н.С.</i> Укрепление конституционно-правового статуса Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в свете конституционной реформы 2020: иллюзия или реальность? .....	80
<i>Усов А.Ю.</i> О перспективах существования конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации .....	84
<i>Бабков Д.И.</i> Реформирование судебной системы Российской Федерации в 2003–2002 годах. К истории вопроса .....	89
<i>Кожевников О.А.</i> Некоторые аспекты конституционных изменений в судебной системе .....	93
<i>Росляков С.Е.</i> Сущность правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации: теоретический и практический аспект .....	98
<i>Испандьяров С.Е.</i> Конституционно-правовая сущность государственного суверенитета в решениях Конституционного Суда Российской Федерации .....	103
<i>Рерих Л.А.</i> К вопросу о миссии суда в современном конституционно-правовом пространстве .....	107
<i>Карелин И.А.</i> Значение конституционного и федерального закрепления социальных гарантий субъектов хозяйствования в сфере содействия развитию предпринимательства.....	111
<i>Васильев С.А., Болтова Т.В.</i> Некоторые тенденции развития соотношения субъектов конституционного права.....	116
<i>Троицкая Т.В.</i> Гражданин Российской Федерации – субъект осуществления общественного контроля в России .....	120
<i>Мачинская Д.А.</i> Русский язык как язык государствообразующего народа: новая поправка 2020 года в Конституцию Российской Федерации .....	123
<i>Чепенко Я.К.</i> Экологические поправки в Конституцию Российской Федерации.....	127
<i>Коряченко С.И.</i> Основы конституционных гарантий при осуществлении правовой регламентации градостроительной деятельности .....	130
<i>Семенова Е.Г.</i> Правовое регулирование отношений в сфере недвижимости как инструмент реализации основ конституционного строя .....	134
<i>Халиуллин А.И.</i> Кибербезопасность в международном и национальном законодательстве .....	139

<b>РАЗДЕЛ II. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ИХ ЗАЩИТЫ .....</b>	<b>144</b>
<i>Фирсов В.В.</i> Оптимизация защиты конституционных основ прав человека и гражданина в Российской Федерации.....	144
<i>Абдреев Т.И.</i> Конституционные гарантии трудовых прав в Российской Федерации.....	148
<i>Гундерич Г.А.</i> Право на информацию: проблемы законодательного регулирования.....	151
<i>Аблятипова Н.А.</i> Споры между родителями о порядке реализации права на воспитание детей.....	156
<i>Герасимовский С.В.</i> Правовой статус иностранных физических лиц в Российской Федерации .....	160
<i>Заулочная С.А.</i> К вопросу о праве на частую жизнь .....	164
<i>Храмов С.М.</i> Проблема клонирования и конституционная гарантия охраны здоровья.....	168
<i>Шуршалова Е.С.</i> Искусственный интеллект в образовании в России (работа выполнена при поддержке гранта РФФИ 20-011-00765).....	172
<i>Собакина Н.А.</i> Совершенствование положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в части определения понятия злоупотребления правом на обращение .....	175
<i>Мамедов Э.Т.</i> Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации по защите прав и свобод граждан.....	178
<i>Потапова Л.В.</i> Электронное правосудие в гражданском судопроизводстве: проблемы и перспективы использования .....	182
<i>Борецкая Л.Р.</i> Некоторые аспекты реализации процессуальных прав ответчика в гражданском процессе.....	185
<i>Еремин В.Ю.</i> Расторжение и изменение гражданско-правового договора в связи с существенным изменением обстоятельств .....	189
<i>Баранова М.А.</i> Отдельные сложности реализации публичных уголовно-процессуальных интересов в отношении потерпевших – юридических лиц .....	194
<i>Страхова С.В.</i> Суд с участием присяжных заседателей как форма уголовного судопроизводства и реализации конституционных принципов правосудия .....	198
<i>Овчинникова Н.О.</i> Международное право обвиняемого на допрос показывающих против него свидетелей: вопросы реализации.....	203
<i>Комарова Е.А.</i> Охрана прав потерпевших на начальной стадии расследования уголовных дел.....	206

<i>Холопов А.В.</i> Криминалистические технологии обеспечения познания преступления в судебном разбирательстве как реализация конституционной природы суда присяжных .....	209
--	-----

**РАЗДЕЛ III. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРЫ И СОВРЕМЕННАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....** **214**

<i>Винокуров А.Ю.</i> К вопросу о конституционно-правовом статусе прокуратуры России .....	214
--	-----

<i>Потапов Д.В., Цвященко И.И.</i> Трансформация правового статуса прокурора в контексте внесения поправок в Конституцию Российской Федерации .....	218
---	-----

<i>Алтаева Е.Б.</i> Конституционно-правовой статус российской прокуратуры в историческом аспекте .....	221
--	-----

<i>Мищенко Е.А.</i> Конституционно-правовой статус прокуратуры: новый взгляд на вопросы взаимодействия органов прокуратуры и судебной власти по проверке законности нормативных правовых актов .....	225
--	-----

<i>Провоторь Ю.А.</i> Конституционно-правовой статус органов прокуратуры Российской Федерации: соотношение функций уголовного преследования и прокурорского надзора .....	230
---	-----

<i>Козлов Т.Л.</i> Соотношение прокурорского надзора и контрольно-надзорной деятельности в контексте конституционных поправок .....	236
---	-----

<i>Гайнов И.Д.</i> Проблемы укрепления принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации в современных условиях .....	240
---	-----

<i>Шадрин И.А.</i> Значение некоторых изменений в конституционно-правовой механизм назначения прокуроров с учетом поправок в Конституцию Российской Федерации .....	243
---	-----

<i>Сердюк А.Ю.</i> Конституционное закрепление функции прокуратуры по надзору за исполнением законов и соблюдением прав человека и гражданина. Необходимые законодательные и правоприменительные изменения .....	247
--	-----

<i>Кабанова М.Б.</i> Роль прокуратуры в обеспечении экологической безопасности с учетом изменений в Конституцию Российской Федерации .....	251
--	-----

<i>Бердинских С.В.</i> О деятельностном подходе к обеспечению прокурором конституционных гарантий граждан и публичных интересов в сфере использования и охраны особо охраняемых природных территорий .....	254
--	-----

<i>Вавренюк Л.О.</i> Роль органов прокуратуры в обеспечении прав граждан в сфере труда .....	258
--	-----

<i>Исламова Э.Р.</i> Прокурорский надзор как гарантия соблюдения социальных прав граждан в современных условиях.....	262
<i>Отческая Т.И.</i> О защите социальных гарантий граждан в Российской Федерации на современном этапе. Роль прокуратуры .....	265
<i>Гаврилов Б.Я.</i> Об эффективности контрольно-надзорной деятельности прокурора в современном досудебном производстве: новый взгляд.....	271
<i>Колюка Н.Н.</i> Некоторые аспекты определения процессуального статуса прокурора в административном судопроизводстве .....	276
<i>Белова О.И.</i> Некоторые аспекты правового обеспечения участия прокурора в административных делах о защите нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан.....	279
<i>Басова Ю.Ю.</i> Основные направления деятельности прокурора города, района в условиях чрезвычайной ситуации .....	283
<i>Доборез И.А.</i> Органы прокуратуры в реализации криминологической политики в Российской Федерации.....	286
<i>Раскина Т.В.</i> О некоторых вопросах прокурорской деятельности по профилактике правонарушений в контексте конституционно-правового статуса прокуратуры .....	291
<i>Тюнин В.А.</i> Предостережение как акт прокурорского реагирования: проблемы и эффективность применения .....	295
<i>Васильева А.В.</i> Кадровое обеспечение органов прокуратуры: современное состояние и пути совершенствования.....	299
<i>Боброва Ю.М.</i> Цифровая трансформация органов прокуратуры.....	304
<i>Могорычев А.М.</i> Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в Республике Крым в связи с переходом из правовой системы Украины в правовую систему Российской Федерации .....	308
<i>Хилько И.А.</i> Особенности языковой грамотности современного юриста.....	312

**РАЗДЕЛ IV. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ..... 319**

<i>Евсикова Е.В.</i> Некоторые административно-правовые аспекты совершенствования действующего законодательства в части внесения поправок в Конституцию Российской Федерации .....	319
<i>Руденко А.В.</i> К вопросу реформирования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях .....	325

<i>Нестерова А.В.</i> К вопросу о развитии института оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях в контексте конституционной реформы .....	329
<i>Костылев В.В., Левин Г.С.</i> Понятие и сущность административно-правового режима государственного контроля (надзора) в Российской Федерации .....	332
<i>Гуреева О.А.</i> К вопросу о принудительном помещении на обсервацию в порядке административного судопроизводства .....	336
<i>Басов А.В.</i> Некоторые новеллы административного законодательства в части нарушения установленных временных ограничительных мер в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 .....	340
<i>Мелехин А.В.</i> Депортация – как метод обеспечения государством безопасности в условиях военного времени .....	344
<i>Долида В.В.</i> Административная ответственность за совершение правонарушений в сфере фитосанитарии .....	351
<i>Игнатов А.Н., Абисова К.С.</i> Эволюционные трансформации сущности и проявлений терроризма как угрозы национальной безопасности .....	354
<i>Тормозова Е.А.</i> Информационная безопасность как элемент обеспечения безопасности государства .....	359
<i>Киреев М.П.</i> Некоторые аспекты ограничения прав и свобод человека и гражданина при противодействии терроризму .....	363
<i>Сизова В.Н.</i> К вопросу об уголовном проступке .....	368
<i>Евтушенко И.И.</i> Криминологическая характеристика личности мошенника .....	371
<i>Халиуллина Л.Г.</i> Неправомерное завладения автомобилем сервиса «каршеринга» без цели хищения .....	375
<i>Костылев В.В., Адлер А.В.</i> Правовой режим профилактики коррупции в образовательной среде .....	379
<i>Оболенский Ю.Б.</i> Преступность несовершеннолетних в Крыму и Севастополе: особенности криминологической характеристики .....	382
Приложение .....	387

## Обращение к читателю

Уважаемые коллеги, друзья, читатели!

Рады приветствовать Вас на страницах сборника материалов Всероссийской научно-практической конференции «Крымские юридические чтения. Развитие конституционализма в России», состоявшейся в Крыму в г. Симферополе 10–11 июня 2020 г. В условиях противоэпидемиологических мероприятий и специального режима ограничений в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции, оргкомитетом конференции было принято решение о проведении ее преимущественно в дистанционном и заочном формате.

В результате география участников значительно расширилась. Те, кто в предшествующие годы не имел возможности лично приехать на конференцию в силу различных причин, получили возможность, не выходя из дома или своего рабочего кабинета в Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе, Екатеринбурге, Челябинске, других городах России, принять непосредственное участие в нашем научном собрании, выступить, задать вопросы, поучаствовать в дискуссии.

Мы благодарны за активное обсуждение проблем российского конституционализма в контексте Закона о поправках в Конституцию Российской Федерации представителям Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Уральского государственного юридического университета, Саратовской государственной юридической академии, Академии управления МВД России, Брестского государственного университета им. А.С. Пушкина, Крымского филиала Краснодарского университета МВД России, Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, Крымского республиканского института постдипломного педагогического образования, Севастопольского государственного университета, а также руководству и практическим работникам прокуратуры Республики Крым и города Севастополя.

Следует отметить активность научно-педагогического состава Университета прокуратуры Российской Федерации, его Иркутского, Казанского, Санкт-Петербургского филиалов. Ими представлено более 20 интересных докладов и выступлений на конференции. Профессорско-преподавательский состав Саратовской государственной юридической академии также проявил неподдельный интерес к заявленной теме, в сборнике представлено около 10 работ Саратовской академии.

В ходе онлайн-трансляции мероприятия прозвучали содержательные доклады о конституционных изменениях организации публичной власти в Российской Федерации, о проблемных вопросах имплементации международных норм в национальную правовую систему, взаимодействии норм Конституции и международного права, о взаимоотношениях Российской Федерации и Совета Европы, о значении конституционного закрепления социальных гарантий, о конституционных изменениях в судебной системе, о перспективах существования конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации, о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с конституционными изменениями.

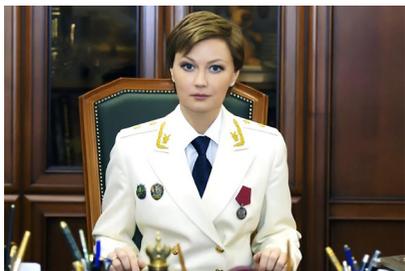
Поправки в Конституцию рассмотрены в контексте основы трансформации политической системы, конституционных ценностей на современном этапе развития российского общества, развития принципов социального государства, совершенствования организации публичной власти в Российской Федерации.

Отдельное внимание было уделено изменениям конституционно-правового статуса прокуратуры, в том числе, в историческом аспекте, изменениям в механизме назначения прокуроров, конституционному закреплению функции прокуратуры по надзору за исполнением законов и соблюдением прав человека и гражданина, роли прокуратуры в профилактике правонарушений, в защите конституционных прав граждан, направлениям развития ее правозащитной деятельности в условиях конституционных преобразований, взаимодействию органов прокуратуры и судебной власти с учетом поправок в Конституцию Российской Федерации.

Конференция получилась интересной и содержательной. В этой связи, предлагаемый вниманию читателей сборник послужит хорошей основой для последующих научных исследований и принятию эффективных практических решений с учетом обновленной Конституции Российской Федерации.

Директор Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, Заслуженный юрист Республики Крым

Н.Н. Колюка



**Вступительное слово  
ректора  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации  
О.С. Капинус**

Уважаемые коллеги!

Рада приветствовать организаторов и участников научно-практической конференции «Крымские юридические чтения», которая в этом году приурочена к дате образования Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации и посвящена развитию конституционализма в России.

Тема конференции выбрана не случайно. Исследование рассматриваемой сегодня проблематики является одним из важнейших направлений юридической науки, которое связано с решением комплекса задач по укреплению конституционного строя.

В настоящее время российский конституционализм воспринимается обществом как основополагающий фактор построения демократического правового государства, развития прав и свобод человека и гражданина, совершенствования структуры гражданского общества.

Укрепление конституционных основ государственной и общественной жизни – один из параметров российских реформ, поддающихся рациональному и достоверному анализу, именно поэтому к развитию конституционной демократии в России на протяжении последних лет приковано пристальное внимание.

Особую роль в развитии конституционализма играет прокуратура Российской Федерации, которая для обеспечения конституционной законности под эгидой Президента Российской Федерации взаимодействует со всеми конституционными органами государственной власти. Востребованность и значимость роли органов прокуратуры в обеспечении конституционной законности, государственном строительстве потребовали изменения конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации и прокуроров, что нашло свое отражение в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

«О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти».

Согласно новой редакции части 1 статьи 129 Конституции Российской Федерации прокуратура Российской Федерации является «единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции».

Конституционное закрепление основных функций российской прокуратуры безусловно будет способствовать повышению ее статуса, позволит обеспечить стабильность функционирования прокурорской системы.

Конституционализм как политико-правовую категорию можно и нужно рассматривать в привязке ко всей политической жизни в стране, к практике применения конституционных норм, а также связывать с развитием норм международного права.

Новые идеи, опыт и инициативы, предложенные участниками сегодняшней научно-практической конференции, несомненно, найдут свое практическое применение по укреплению конституционных основ государства.

Желаю участникам конференции успешной и плодотворной работы!

Ректор Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор РАН, Почетный работник  
прокуратуры Российской Федерации



О.С. Капинус



## **Приветственное слово проректора Уральского государственного юридического университета Л.Н. Берг**

От лица ректора Уральского юридического университета профессора Владимира Александровича Бублика и от себя лично приветствуем всех участников и организаторов научно-практической конференции «Крымские юридические чтения. Развитие конституционализма в России».

Поздравляем с шестой годовщиной образования Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации директора Института Николая Николаевича Коллоку, а также всех работников и студентов Института!

Благодарим директора Института за приглашение научно-педагогических работников и студентов нашего Университета принять участие в конференции! Ректорат Уральского юридического университета горячо приветствует развитие научно-образовательного сотрудничества между нашими образовательными организациями. Институт прокуратуры Уральского юридического университета наряду с Крымским юридическим институтом (филиалом) Университета прокуратуры Российской Федерации входит в систему прокуратуры Российской Федерации.

Проблематика конференции подчёркивает важнейшую роль органов прокуратуры в обеспечении работы механизма российского государства. В преддверии общероссийского референдума по вопросу внесения изменений в Основной закон нашего государства особую значимость приобретают такие направления работы конференции как конституционно-правовой статус прокуратуры, конституционные изменения в судебной системах и др.

Выражаем уверенность в том, что проблематика конференции запомнится содержательными докладами и оживлёнными научными дискуссиями, а также найдет отражение в публикациях участников.

Желаем вам, уважаемые коллеги, плодотворной работы и крепкого здоровья!

Проректор по научной работе,  
доктор юридических наук

Л.Н. Берг

# РАЗДЕЛ I. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

*Гончаров Игорь Владимирович*  
*заведующий кафедрой*  
*государственного строительства и права*  
*Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации*  
*доктор юридических наук, профессор*

## **Векторы правового развития современного мира**

Стабильное и поступательное развитие любого государства не может быть обеспечено без соответствующего развития законодательства. Тем более, когда речь идет о современном этапе их развития, характеризующегося повсеместной информатизацией и цифровизацией общественных отношений, наличием высокоразвитой промышленности с соответствующим уровнем производительности труда, массовым применением инновационных технологий, развитием сферы услуг и индустрии знаний, обусловленным значительным ростом качества жизни населения. Технологические и научные разработки становятся главной движущей силой экономики. Важнейшими производственными ресурсами, определяющими прогресс общества, становятся, в первую очередь, знания, информация и научные разработки. Достигнутый уровень развития экономических технологий, рост производительности труда и образовательного уровня участников этих отношений объективно ведет к повышению благосостояния значительной части населения, меняет структуру общества в пользу лиц, занятых интеллектуальным трудом, но, в то же время предъявляет повышенные требования к спросу на соответствующие услуги.

Современное общество невозможно без его информационной составляющей, включающей в себя наличие информационной инфраструктуры, состоящей из информационных и телекоммуникационных сетей, повсеместную цифровизацию и глобализацию общественных отношений, создание единой среды распространения массовой информации. [2, 6–15].

А это объективно не может не повлечь за собой соответствующие изменения действующего международного права и национального законодательства конкретных государств. Важнейшими тенденциями модернизации законодательства в современном мире являются аспекты,

касающиеся мирового сообщества в целом, аспекты и тенденции развития, имеющие отношения к отдельным государствам и национальным правовым системам, а также тенденции развития законодательства конкретных государств, применительно к статусу отдельных индивидов.

Среди тенденций развития международного законодательства современного постиндустриального общества необходимо отметить, что все большую роль в регулировании общественных отношений играют международные нормативные правовые акты, соглашения и договоры. Да, в настоящее время международное право переживает глубочайший кризис, но в большей степени это касается межгосударственных политических отношений. Но законы экономического развития объективны и, в большей степени не зависят от политики тех или иных государств. Как бы то ни было, процесс концентрации производства и капитала выходит за национальные границы отдельных стран во всем мировом сообществе, поэтому процесс интернационализации и интеграции законодательства не остановить. В условиях глобализации общественных отношений наряду с принятием универсальных международных правовых актов, обязательных для исполнения, объективно идет процесс формирования наднационального права непосредственными участниками международных отношений применительно к конкретным правоотношениям, в рамках государства сознательно идут на ограничение своих некоторых определенных прав и делегирование полномочий соответствующим наднациональным органам. Наиболее яркими примерами этого является право Европейского Союза и право ЕврАзЭС.

В рамках данных организаций к нормам национального законодательства государства добавляются нормативные правовые акты, принимаемые на основании и во исполнение международных соглашений, так как процесс интернационализации источников права неразрывно связан с процессом интеграции государств. Наиболее ярким и последовательным примером указанных тенденции служит Европейский союз (ЕС). В его рамках происходят постоянные интенсивные процессы по унификации норм публичного и частного права. Так, например, по Договору о функционировании ЕС (Римскому договору) регламенты ЕС обязательны внутри каждой страны – члена ЕЭС без принятия специального национального правового акта [6].

Соответственно, в настоящее время объективно идет процесс создания универсальной правовой системы, включающей в себя международное и наднациональное право, национальные правовые системы

государств мира, а, соответственно, объектом правового регулирования является вся совокупность глобальных общественных отношений.

Учитывая, что участниками межгосударственных отношений являются государства с различными правовыми системами, это не может не влиять на соотношение публичного и частного права. С одной стороны, это ведет к стиранию границы между частным и публичным правом. А с другой стороны, постепенно повышается роль норм публичного права над частноправовыми, то есть государства стремятся к более активному вмешательству в отношения между физическими и юридическими лицами. Это проявляется в том, что государство накладывает свои ограничения при реализации субъектами своих прав и свобод. Также государства сами всё чаще выступают субъектами гражданско-правовых отношений, например, – заключение договоров, в которых одной из сторон является государство.

Формирующийся в настоящее время глобальный информационный мир стремится к открытости, экономической и культурной интеграции различных стран, создавая угрозы институту государства, с одной стороны. С другой стороны, современное государство в реалиях глобально модернизации социальной системы все более интегрируется в информационно-компьютерную виртуальную реальность в условиях практически полной цифровизации общественных отношений. И здесь важнейшей задачей, стоящей перед государством, в условиях практически полной «цифровой» прозрачности общественных отношений, является задача обеспечения информационной (национальной) безопасности как самого государства, так и конкретного индивида, учитывая, что современные технологии, переход на принципиально новые механизмы управления могут, как служить государству, так и наносить вред ему и его гражданам. А это невозможно без соответствующего нормативного правового урегулирования все более усложняющихся общественных отношений в рамках международного, наднационального и внутригосударственного права [5, с. 81–85]. Ярким примером этого является законодательное урегулирование так называемого права на «забвение» в Европейском Союзе и в Российской Федерации [3, с. 93–98].

Кроме того, среди тенденций развития источников права современного общества важное место стали занимать интернет – обычаи. Новшества, регулярно используемые в интернете, часто игнорируют традиционные модели правового регулирования. Сейчас древний источник права обычай, известный во всех правовых системах, служит потенциальным источником интернет – законодательства. Например, появление

интернет – торговли, основанной на принципиально новых общественных отношениях, предполагает создание новой системы норм внутри институтов гражданского и торгового права. И в этой связи обычай играет очень большую роль в разъяснении положений и заполнении пробелов в рамках данных правоотношений [4, с. 23–28].

Тенденции развития законодательства современного общества не могут не затрагивать затрагивают жизнедеятельность, а также права и свободы отдельных индивидов. Стремительное развитие цифровых технологий, насыщение фактически всех общественных отношений весомой информационной составляющей объективно приводит, в том числе, к появлению новых прав человека, таких как, например, право пользования коммуникационными сетями и коммуникациями, право людей на создание, получение и использование цифровой информации самых различных видов, вытекающие из этого право на конфиденциальность персональной информации, право на неприкосновенность частного информационного пространства и др.

Соответственно, это предполагает необходимость их нормативного закрепления. Без правового обеспечения этих прав невозможно создать эффективный механизм их реализации и защиты. Так, 28 января 1981 г. в г. Страсбурге была принята Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных. В Конвенции впервые дано понятие базовым понятиям информационного мира, таким как: «персональные данные», «автоматизированные базы данных «автоматическая обработка персональных данных и др.». Кроме того, Конвенция как документ императивного характера накладывает соответствующие обязанности на государства по защите, защищающий физических лиц от возможных нарушений их прав при сборе и обработке соответствующих персональных данных.

Будапештская Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации, принятая 23 ноября 2001 г. государствами-членами Совета Европы г. предлагает государствам-членам Совета Европы в целях защиты прав человека внесение соответствующих правовых норм в национальное уголовное законодательство, предполагающих ответственность за преступления в сфере компьютерной информации (Раздел 1. Материальное уголовное право (ст. 2 – 13 Конвенции).

Россия также в этом плане не является исключением. В сфере информационных технологий в Российской Федерации уже принят ряд соответствующих нормативных правовых актов: базовый ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите

информации». В его развитие принят ряд связанных законодательных актов в сфере информационных технологий: ФЗ от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», ФЗ от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», ФЗ от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 01.03.2020) «О средствах массовой информации».

Таким образом, можно констатировать, что общемировой процесс глобализаций существенно влияет на модернизацию законодательства современных государств. Все более широкое использование международных правовых стандартов в правоприменительной практике государств, стандартов в сфере прав и свобод человека и гражданина, стандартов в сфере финансовых, торговых, экономических и других отношений объективно ведет к правовой интеграции при регулировании общественных отношений. Глобализация общественных отношений приводит к сближению самых различных правовых систем мира, использованию самых различных источников права и поиску принципиально новых регуляторов складывающихся общественных отношений. Некоторые даже говорят о появлении «глобального» или «мирового» права [1, с. 27–31]. Соответственно, тенденции правового развития постиндустриальных государств во время всеобщей глобализации беспрецедентны по своей сложности, темпу изменений, а также по неопределенности вектора их развития.

Соответственно, в будущем одной из важнейших задач правовой науки станет деятельность, направленная на своевременную адаптацию современных правовых систем к изменениям, происходящим, как внутри государства, так и в масштабах мирового сообщества, и особую роль здесь будет иметь юридическое прогнозирование и предвидение» грядущих тенденций и изменений в развитии государств, в том числе во взаимоотношениях с друг другом.

### **Список литературы:**

1. *Гусейнов А.И.* К некоторым тенденциям развития права в постиндустриальных обществах. Право и современные государства. 2013. № 4. С. 27–31. [Электронный ресурс] // Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU. – Режим доступа: свободный URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21193104> (дата обращения 20.05.2020).
2. *Инишкова А.О.* Реакция права на вызовы высоких технологий в инновационной России // Legal Concept = Правовая парадигма. – 2018. – Т. 17, № 4. –

- С. 6–15. – DOI: <https://doi.org/10.15688/> [Электронный ресурс] // Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU. – Режим доступа: свободный URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36586580> (дата обращения 20.05.2020).
3. Кирикова А.А., Харсеева О.В. Права человека новейшего времени: проблемы реализации российского «права на забвение» // В сборнике: Права человека: история, теория, практика сборник научных статей пятой Всероссийской научно-практической конференции. 2016. С. 93–98.
  4. Лисицын-Светланов И.А. Правовой обычай в Интернете. // Труды Ин-та государства и права Российской академии наук. 2010. № 5. С. 23–28.
  5. Смирнов И.С. Роль права в условиях развития цифровой экономики. Modern Science. 2019. № 8-1.С. 81-85 [Электронный ресурс] // Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU. – Режим доступа: свободный URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=39206411> (дата обращения 20.05.2020).
  6. Четвериков А.О. Договор о функционировании Европейского Союза (перевод) // электронный ресурс: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu/> (дата обращения 21.05.2020).

*Кисс Светлана Владимировна  
старший преподаватель кафедры  
государственных и гражданско-  
правовых дисциплин Крымского филиала  
Краснодарского университета  
МВД России,  
кандидат юридических наук*

### **Глобализация и межгосударственная интеграция: значение правовой действительности**

На рубеже тысячелетий под влиянием глобализационных процессов, трансформационных изменений претерпело большинство сфер человеческого существования. С момента зарождения, глобализация, как фактор развития экономических систем, давно уже вышла за пределы субъектов хозяйствования и охватила не только государства в виде межгосударственных интеграционных объединений, но и начала активно влиять на формирование правовых систем национальных государств, их отраслей права, институтов, механизмов правового регулирования.

Учитывая это, проблема распространения глобализации на правовую жизнь и правовую реальность стала чрезвычайно актуальной в зарубежной и отечественной юридической доктрине и практике. Прежде всего, в научной литературе проанализирована роль так называемого

«глобального права» – его принципы, ценности, механизмы, институты, нормы – в формировании внутригосударственного правопорядка и его соотношении, взаимодействии с международным правом.

На первый взгляд, в механизме правового регулирования объективно увеличивается влияние международного права на национальные правовые системы, однако на практике это выходит за пределы сложившихся традиционно-устоявшихся доктрин, как соотношение международного и внутригосударственного права, конституционно-правовой природы международных договоров, конституционного принципа признания и обеспечения общепризнанных норм международного права и тому подобное. Учитывая это, глобализационная парадигма уже давно пересекла границы национальных правовых систем.

Характерной современной особенностью и тенденцией такой экспансии, в отличие от исторических форм и средств рецепции институтов частного права, стали качественные и количественные изменения в национальных традиционно консервативных отраслях публичного права в целом и конституционного права как профилирующей отрасли национального права, в частности.

Процессы глобализации и межгосударственной интеграции как объекты развития и трансформации правовой действительности, по своему содержанию и структуре настолько сложны и неоднозначны, что даже среди специалистов, исследующих эту проблему уже много лет, наблюдаются значительные расхождения в позициях относительно сущности, этапов развития, основных факторов, проявлений и путей решения противоречий указанных процессов. При этом, большинство ученых рассматривают экономическую глобализацию как фундаментальную основу дальнейшей правовой интеграции, построенную на сближении национальных правовых систем.

В частности, Н. Кастельс рассматривал возможность функционирования единой экономики в масштабе планеты [1, с. 105], М.В. Маргелов при обосновании процесса глобализации особое внимание уделяет усилению социальных связей мира в общеисторическом контексте [4, с. 47], а В. Кувалдин определяет глобализацию как процесс универсализации хозяйственной жизни, который делает экономическое пространство более однородным и является предпосылкой превращения современного мира в «мегаобщество» [3, с. 53].

Интересной представляется радикальная позиция японского исследователя Кеничи Омае (Kenichi Ohmae), который в своем исследовании «Мир без границ» («The Borderless World») утверждает о «конце нацио-

нального государства» и видит в глобализации источник будущего процветания, поднятия уровня жизни и унификации правил поведения для всех людей [6]. В разрез данной позиции выступал американский учёный в области международной политической экономии Роберт Гилпин (Robert Gilpin), который выступал против гиперглобализации (хоть и рассматривал глобализацию как определяющую черту международной экономики) и видел основу экономических, политических и правовых процессов именно в национальной политике и национальной экономике каждого отдельно взятого государства [5, с. 3].

Учитывая это, при определении сущности процесса глобализации, нужно избегать острых поляризационных подходов. Глобализация, прежде всего, длительный процесс развития, в рамках которого происходит становление как новой системы хозяйствования, так национальных правовых систем. Такая система органично дополняет национальный уровень организации жизни глобальным аспектом. Причем, есть основания утверждать, что глобализация вовсе не означает отчуждения национального государства от управления экономическими процессами. Она, напротив, приводит к трансформации экономических функций государства, в рамках которой последняя делегирует на глобальный уровень определенные функции. Вместе с тем, процесс глобализации расширяет географическую сферу своего влияния за пределы национальных границ.

В общем, приемлемым является утверждение, что глобализация является комплексным процессом, который в идеальном (утопическом) представлении направлена на образование однородного политико-правового пространства и должна устранить (или по меньшей мере уменьшить) препятствия для политического, экономического и культурного взаимодействия стран и народов.

Однако, необходимо заметить, что глобализация тесно связана со становлением постиндустриального общества. В таком обществе решающую роль играет развитие не просто сектора услуг, а прежде всего секторов, связанных с всеобъемлющей информатизацией общества.

Как и любой сложный по своей структуре процесс, глобализация развивается под воздействием целого ряда факторов: правовых, экономических, политических, идеологических, культурологических, цивилизационных. Это обуславливает чрезвычайное многообразие ее конкретных проявлений и даже определяет определенную раздвоенность этого процесса. С одной стороны, это объективный процесс – результат развития производительных сил и соответствующих им экономических отношений, а с другой – субъективный процесс, то есть результат опре-

деленной политики, которая проводится наиболее развитыми странами – глобальными «игроками» на мировой арене. В этой двоякости скрывается фундаментальное внутреннее противоречие глобализации. С одной стороны, глобализация направлена на взаимодействие стран и народов (что, конечно же, необходимо рассматривать как положительный аспект, который должен привести к более рациональному распределению ресурсов в глобальном масштабе), однако, на самом деле она [глобализация] реализуется в конкретной исторической социально-экономической форме, что служит интересам, прежде всего, ведущих стран.

Именно учитывая такую тенденцию, в большинстве публикаций разграничиваются объективный процесс глобализации и политика неолиберального глобализма ведущих государств мира и их глобальных монополистических корпораций [2, с. 190].

В контексте этого, необходимо, прежде всего, подчеркнуть, что процесс глобализации развивается под решающим влиянием современной революции в сфере производительных сил: информатизации и средств коммуникации.

Необходимо отметить, что национальные и межнациональные процессы тесно связаны, а под влиянием роста общих глобальных проблем человечества, они находятся в постоянном развитии. В частности, решение таких проблем, как экологическая, охрана здоровья, освоение новых источников энергии невозможно решить, только опираясь на обособленные национальные усилия, здесь возникает потребность именно глобальных подходов и глобального регулирования, которые должны обеспечивать рост международной кооперации в решении этих задач.

Современный экономический кризис детерминируется среди других факторов также самой сущностью глобальной экономики и усилением глобальной конкуренции, побочным эффектом которых является взаимозависимость национальных экономических систем и значительное влияние на них мировых политических событий.

Таким образом, можно предположить, что на международно-правовом и конституционно-правовом уровнях такая ситуация требует адекватного усиления сотрудничества государств в правовой, политической и финансовой сфере, прежде всего через укрепление межправительственных отношений, а также разработку эффективной нормативно-правовой базы по внедрению общих правовых стандартов в современных условиях глобализации и межгосударственной интеграции.

## Список литературы:

1. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура: Пер. с англ. под науч. ред. О.И. Шкаратана. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 608 с.
2. *Коллонтай В.* Западные концепции экономической глобализации Текст. / В. Коллонтай // Горбачёв М.С. и др. Грани глобализации: Трудные вопросы современного развития. М.: Альпина Паблишер, 2003. – С. 147–190.
3. *Кувалдин В.Б.* Глобальность: новое измерение человеческого бытия. Текст. / В.Б. Кувалдин // Горбачёв М.С. и др. Грани глобализации: Трудные вопросы современного развития. М.: Альпина Паблишер, 2003. – С. 12–53.
4. *Маргелов М.В.* «Глобализация» – превратности термина // США. Канада: Экономика, политика, культура. – 2003. – № 9(405). – С. 47–59.
5. *Gilpin R.* Global political economy: Understanding the international economic order. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001. [Электронный ресурс] URL: [https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/264754/mod\\_resource/content/1/Gilpin\\_Global%20Political%20Economy.pdf](https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/264754/mod_resource/content/1/Gilpin_Global%20Political%20Economy.pdf)
6. *Kenichi Ohmae.* The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy. – N. Y. : Harper & Row, 1990. – p. 223.

*Косолапов Михаил Федорович*

*доцент кафедры международного права  
Саратовской государственной  
юридической академии  
кандидат юридических наук, доцент*

## **Взаимодействие понятий «демократия» и «права человека» в основополагающих документах Организации Объединенных Наций**

Демократия возникла и на протяжении долго времени развивалась исключительно на национальном уровне. В связи с этим, на протяжении долгого времени данный термин не относился к общепринятым и широко применяемым в международном публичном праве, однако анализ международных документов, принятых в рамках международных организаций и конференций за последние десятилетия, свидетельствует о том, что он является не только характеризующим элементом современного государства, но и активно используется и реализуется в рамках международной правовой системы» [1].

По итогам Всемирного саммита 2005 года главы государств и правительств выразили общую позицию о том, что «демократия – это универсальная ценность, основанная на свободном волеизъявлении народа,

который определяет свои политические, социальные и культурные системы, и на его активном участии в решении вопросов, касающихся всех аспектов его жизни» [2].

Лидирующие позиции на универсальном уровне в области поощрения и развития демократии принадлежат Организации Объединенных Наций. В первую очередь речь идет о поддержке демократии путем выработки единых подходов к организации и проведению выборов, рациональной организации политического процесса в государствах-членах.

Данные изменения в значительной степени затрагивают права и интересы государств в связи с тем, что установление каких-либо стандартов, касающихся внутренней организации государственной власти, порядка организации и проведения выборов может быть воспринято как посягательство на суверенные права государств, прямое вмешательство во внутренние дела.

Международно-правовая основа демократии достаточно специфична. Здесь отсутствуют какие-либо договорные источники, раскрывающие ее понятие, характерные признаки, напрямую провозглашающие демократию как принцип современного международного права. В большинстве случаев международно-договорное закрепление демократических аспектов раскрывается посредством регулирования элементов, напрямую связанных с демократией, через рекомендательные акты международных организаций, конференций и органов.

Организация Объединенных Наций неоднократно отмечала, что принцип демократии является основополагающим принципом, в том числе и для Организации. Вместе с тем, в Уставе ООН 1945 г. данный принцип не только не закреплен, термин «демократия» в нем ни разу не упоминается. Данный факт можно объяснить историческими и международно-правовыми особенностями, существовавшими на момент принятия Устава: во-первых, как отмечает сама Организация [3], на момент принятия учредительного акта «система демократического устройства» существовала только на территории отдельных государств, а во-вторых, как представляется, внесение вопросов демократии в повестку дня Организации – это результат длительной эволюции взглядов государств на такие явления, как права человека, национальный суверенитет и т.д.

Вместе с тем, в Уставе можно найти несколько связанных с понятием «демократия» принципов и норм. Неоднократно отмечалось, что определенной отсылкой к рассматриваемому понятию является его преамбула, которая начинается словами: «Мы народы...», тем самым отражая одну из фундаментальных ее основ, указывающих, что источником

легитимности суверенных государств, включая и ООН в целом, является волеизъявление народа. Кроме того, нельзя отрицать, что закрепление в Уставе принципов равноправия и самоопределения народов, всеобщего уважения прав и свобод человека, а также наличие достаточно широких полномочий по поддержанию международного мира и безопасности, предоставили Организации возможность активно содействовать распространению и развитию демократических форм правления в государствах – участниках.

Принимая во внимание наличие прямой и неразрывной связи между демократией и правами человека, зафиксированной в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., можно сделать вывод, что самую многочисленную группу документов, которые подтверждают концепцию о том, что демократия является одной из основных универсальных ценностей и принципов ООН, составляют договоры и иные документы, касающиеся прав и свобод человека.

Активная роль ООН в поощрении и развитии прав человека и основных свобод для всех позволяет Организации играть важную роль в разработке и содействии осуществлению стандартов, лежащих в основе демократии и обеспечения верховенства права.

Всеобщая декларация прав человека и основных свобод 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и последующие документы закрепляют право человека на участие в периодических нефальсифицированных выборах.

Однако демократию с точки зрения прав человека недостаточно воспринимать как реализацию исключительно избирательного права. Она подразумевает более широкий спектр прав, без которых построение подлинной демократии трудно представить: свобода мысли, совести и религии, свобода выражения мнений, свобода мирных собраний и ассоциаций и ряд других.

Отдельную группу составляют документы, касающиеся отдельных групп лиц, чьи права и интересы необходимо учитывать при осуществлении государственной власти: права коренных и малочисленных народов [4], инвалидов [5] и других категорий лиц.

Значительное внимание к проблемам демократии уделяется в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН [6], Совета по правам человека [7].

Что касается практической деятельности в поддержку демократии, то она осуществляется посредством Программы развития ООН, Фонда демократии, Департамента операций по поддержанию мира, Департамента

по политическим вопросам и вопросам миростроительства, а также через Управление Верховного комиссара по правам человека.

Анализ документов, принятых в рамках перечисленных органов ООН, показывает, что понимание демократии с точки зрения Организации достаточно нейтрально, в нем отсутствует какая-либо четкость дефиниции.

Определение ООН контуров демократического правления осуществляется путем его сравнения и противопоставления с другими, недемократическими формами. Очертания понятия определяются посредством выявления характеризующих ее элементов: наличие механизма, при котором граждане наделены властью через выборы, и системы управления, при которой руководители несут ответственность за свои действия перед гражданами [8]. Кроме того, подлинная демократия не возможна, с точки зрения Организации, без уважения всех прав человека и основных свобод.

Последний элемент имеет очень важное значение, так как именно на тесной взаимосвязи демократии и прав человека основывается право и возможность Организации содействовать укреплению и развитию демократических процессов в государствах-участниках. основополагающие документы в области прав человека, принятые в рамках ООН, восполняют пробел в тексте Устава ООН в отношении понятия «демократия».

В связи с этим, неоднократно указывается на то, что в мире не может существовать какой-либо одной, приемлемой для всех, модели демократии, что существуют различные ее формы и множественность подходов к пониманию ее содержания [9].

Подобная позиция международной организации и международного сообщества в целом легко объяснима. При таком количестве государств достаточно трудно выявить единую, образцовую модель демократии: существуют парламентские, президентские и даже монархические демократии. Совершенно очевидно, что демократия унитарного государства не может служить стандартом для демократии, существующей в рамках федеративного государства. В каждом конкретном случае модель демократии будет характеризоваться своим особым набором признаков и характерных черт.

Таким образом, можно сделать вывод, что Организация Объединенных Наций не пытается вывести единый стандарт демократии, не пропагандирует какую – либо одну ее модель. Ее роль, как правило, сводится к определению и защите отдельных базисных ценностей, без которых не может существовать ни одна из форм демократии.

### Список литературы:

1. *Дадуани А.Г.* Роль организации Объединенных Наций в содействии демократии: международно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – М., 2006. – С. 2.
2. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. // Принят резолюцией 60/1 Генеральной Ассамблеи ООН от 16 сентября 2005 г. [Электронный ресурс] – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/outcome2005.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml) (дата обращения: 20.05.2020).
3. Демократическое управление [Электронный ресурс] – URL: <https://www.un.org/ru/sections/issues-depth/democracy/index.html> (дата обращения: 21.05.2020).
4. Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни 1989 г. [Электронный ресурс] / URL: [www.un.org](http://www.un.org) (дата обращения: 20.05.2020).
5. Конвенция о правах инвалидов 2006 [Электронный ресурс] – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/disability.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml) (дата обращения: 22.05.2020).
6. Развитие и упрочение демократии. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 2001 г. – <https://undocs.org/ru/A/RES/55/96> (дата обращения: 20.05.2020).
7. Права человека, демократия и верховенство права // Резолюция, принятая Советом по правам человека 19\36 2012 г. [Электронный ресурс] – URL: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/19/36](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/19/36) (дата обращения: 22.05.2020).
8. Резолюция Комиссии ООН по правам человека о дальнейших мерах по развитию и упрочению демократии (2002) Принята Комиссией ООН по правам человека на Пятьдесят восьмой сессии в апреле 2002 г. [Электронный ресурс] – URL: <https://www.unodc.org> (дата обращения 22.03.2020).
9. *Кутейников А.Е.* Демократия вне государства? Деятельность многосторонних международных структур по созданию современной демократической модели // Актуальные проблемы Европы. 2015. № 3. С. 22.

*Мамченко Нелли Владимировна*  
*доцент кафедры теории и истории*  
*государства и права*  
*Крымского юридического института*  
*(филиала) Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **Проблемы взаимодействия норм Конституции Российской Федерации и международного права**

На протяжении всей своей истории Россия была и остается государством, стремящимся к взаимному сотрудничеству и добрососедству с государствами как европейского континента, так и всего мира.

Становление и развитие международного права напрямую связано с усилиями, предпринимаемыми нашей страной в этом направлении. Начиная от создания Организации Объединенных Наций в 1945 г. и до сегодняшнего дня Россия всегда стояла на страже основополагающих принципов и норм международного права.

В доктрине международного права существуют различные взгляды на соотношение международного и национального права государств. Наука международного права традиционно разделяет их на два основных направления: дуалистический и монистический, причем монистический разделяется в свою очередь на теорию примата международного права и примата внутригосударственного права.

Следует иметь в виду, что правовые системы разных стран по-разному решают вопрос имплементации международного права в национальную правовую систему. При этом государства не придерживаются исключительно монистического или дуалистического подхода при решении этого вопроса. Их подход обусловлен целым рядом факторов и определяется политикой, юридической идеологией, особенностями исторического развития, уровнем экономики и другими причинами.

Большинство Конституций главной задачей ставят обеспечение суверенитета государства. Соответственно и внешняя политика ориентируется на национальные интересы.

Принятая в 1993 г. Российская Конституция юридически оформила вхождение Российской Федерации в общеевропейское правовое пространство. При этом она закрепила в ч. 4 ст. 15, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры

Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора [1].

Таким образом, Конституция Российской Федерации подтвердила общий вектор развития с современными государствами, где конституционно закреплены демократические стандарты в области прав человека, а также сам статус международного права в правовой системе страны.

Однако, нельзя не признать, что сухие юридические формулы включили в себя определенный потенциал правовой неопределенности и неоднозначности [2, с. 90]. Данная неопределенность особенно проявляла себя при оценке вступивших в силу постановлений Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации. Необходимо отметить, что отношения данного Суда и Российской Федерации всегда были достаточно сложными, в силу большого количества рассматриваемых жалоб. Большинство российских ученых – специалистов в данной сфере, отмечается большое количество явно политизированных решений, основанных не на юридических фактах, а скорее на политической конъюнктуре и антироссийских настроениях. В связи с этим необходимым условием сохранения государственного суверенитета, а именно сохранения целостности и самобытности национальной правовой системы, явилась необходимость закрепления в Конституции Российской Федерации норм, касающихся непосредственно решений межгосударственных органов, например – Европейского Суда по правам человека.

Таким важным шагом явилось принятие Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Поправка, касательно международного права изложена в новой редакции ст. 79 Конституции Российской Федерации.

Так, согласно вносимым изменениям, действующая редакция ст. 79 «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации», дополняется новой нормой: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не

подлежат исполнению в Российской Федерации» [3]. Исходя из ее смысла, Российская Федерация, как и раньше, признает нормы и принципы международного права, считает их составной частью своей правовой системы и необходимым условием для дальнейшего укрепления сотрудничества между государствами, но при этом подчеркивает приоритетность норм Конституции над всеми нормативными правовыми актами и договорами. Особое значение новая редакция ст. 79 Конституции имеет в отношении тех решений и постановлений международных и региональных органов и организаций, которые могут нанести ощутимый вред защищаемым интересам граждан, привести к нарушению их прав и свобод, создать угрозу конституционному строю и, в силу указанного, не подлежащих исполнению. Тем более, что такая позиция закреплена в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 04.07.2015 № 21-П.

Таким образом, вопрос, о том, являются ли решения (прецеденты) Европейского Суда по правам человека частью правовой системы Российской Федерации и являются ли они решениями, обладающими приоритетной юридической силой, остававшийся на протяжении длительного времени открытым – наконец нашел свое логическое разрешение.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. *Баранов П.П.* Международное право и конституционное право Российской Федерации: современные проблемы соотношения, взаимодействия и взаимопроникновения // Северо-Кавказский юридический вестник, 2014. – № 1. – С. 90.
3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Российская газета от 16 марта 2020 г. № 8109.

*Плотникова Инна Николаевна*  
*доцент кафедры*  
*конституционного права*  
*Саратовской государственной*  
*юридической академии*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **Проблемные вопросы имплементации международных норм в национальную правовую систему (в контексте поправок в Конституцию России)**

Необходимость внесения изменений в Конституцию России была обозначена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в Послании Федеральному собранию 20 января 2020 г. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации был принят Федеральным собранием Российской Федерации и подписан Президентом Российской Федерации 14 марта 2020 г., ст. 1 которого вступает в силу в случае одобрения вносимых изменений общероссийским голосованием [1].

Одной из самых дискуссионных, явились дополнения в ст. 79 Конституции Российской Федерации, новая редакция которой содержит положения о возможности неисполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в истолковании, вступающем в противоречие с Основным законом России. Аргументы некоторых противников новой редакции данной статьи (и взаимосвязанных с ее содержанием дополнений ст. 125 Конституции Российской Федерации о полномочиях Конституционного Суда Российской Федерации) сводятся к тому, что вносимые изменения противоречат ст. 15 Конституции Российской Федерации, так как устанавливают приоритет норм российского права над международным [2]. Проанализируем, так ли это.

Необходимо заметить, что нормативное содержание положений ч. 4 ст. 15 Основного закона России не позволяет говорить о доминировании общепризнанных принципов и норм международного права над национальной правовой системой (они являются ее составной частью). В данной статье закрепляется приоритет международного договора перед законом, но – не Конституцией Российской Федерации, которая имеет высшую юридическую силу, обладает верховенством на всей территории России, как юридическим выражением ее государственного суверенитета и не предусматривает возможность передачи какого-либо его элемента

межгосударственным организациям. В ст. 79 Конституции Российской Федерации и ранее провозглашалась право участия России в межгосударственных объединениях и предоставление им части своих полномочий в соответствии с международными договорами, при условии, что это не повлечет ограничения прав и свобод личности и не вступит в противоречие с основами конституционного строя Российской Федерации.

Следует обратить внимание, что в новой редакции ст. 79 Конституции Российской Федерации не говорится о неисполнении международных норм и принципов в целом. Речь идет о решениях межгосударственных органов, принятых на основании международных договоров Российской Федерации в том их истолковании, которое противоречит Основному закону России. Можно предположить, что поводом для конституционализации уже сложившихся в России правовых отношений явилась проблема реализации Европейской конвенции о защите прав и основных свобод 1950 г. (далее – Конвенция) и основанных на ней постановлений Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) государствами – участниками Конвенции, в том числе – Россией.

Как известно, Российская Федерация присоединилась к Конвенции, ратифицировав ее и большую часть протоколов к ней в 1998 году [3]. Россия признала юрисдикцию ЕСПЧ обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции в случаях предполагаемого ее нарушения. Данное обстоятельство позволяет российским гражданам, которые считают свои права нарушенными, обращаться в Европейский Суд, что регламентируется и ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации. Тем не менее, ЕСПЧ не является вышестоящей инстанцией по отношению к российской судебной системе, поскольку правовая система Конвенции является субсидиарной, что предполагает полномасштабную роль национальных судов в обеспечении прав и свобод, защищаемых Конвенцией [4]. Тезис о том, что ЕСПЧ выполняет субсидиарную функцию по отношению к национальным судам высказал и Конституционный суд Российской Федерации в своих постановлениях, указав, что Европейский Суд не должен отступать от принципа субсидиарности при осуществлении своих полномочий [5]. Российскими учеными данная позиция принципиально разделяется, однако выражаются сомнения относительно ее аргументации и определенных неясностей, которые могут создать условия для злоупотреблений и массового неисполнения постановлений Европейского суда [6, с. 156–158].

Поводом для таких рассуждений явилась практика Конституционного Суда Российской Федерации о применимости решений ЕСПЧ на терри-

тории России, учитывая положения Конституции Российской Федерации о государственном суверенитете России и верховенстве Основного Закона. Впервые такая позиция была высказана Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении, касающемся дела «Константин Маркин против России». В 2009 г. Конституционный Суд Российской Федерации отказал Константину Маркину в принятии его жалобы об отказе в предоставлении К.А. Маркину трехлетнего отпуска по уходу за детьми, как военнослужащему – мужчине, мотивируя свой отказ отсутствием нарушения конституционных прав и свобод в конкретном деле и принципа равноправия прав и свобод мужчин и женщин. Однако, ЕСПЧ в 2010 г., 2012 г. удовлетворил жалобу К.А. Маркина, усмотрев в данном деле дискриминацию истца по гендерному признаку, в связи с чем, К.А. Маркиным было подано заявление о пересмотре решения российского военного суда по новым обстоятельствам. Окружной военный суд, ввиду неопределенности толкования решений Конституционного Суда и ЕСПЧ, обратился с соответствующим запросом в Конституционный Суд Российской Федерации. В Постановлении от 6 декабря 2013 г. Конституционный Суд Российской Федерации указал: «В случае, если суд общей юрисдикции придет к выводу о невозможности исполнения постановления ЕСПЧ без признания не соответствующими Конституции Российской Федерации тех законоположений, относительно которых ранее Конституционный Суд Российской Федерации констатировал отсутствие нарушения ими конституционных прав заявителя в конкретном деле, он правомочен приостановить производство и обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этих законоположений» [7]. По мнению Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, «такое решение позволило найти соответствующий Конституции процедурный механизм имплементации решений ЕСПЧ в российскую судебную практику в ситуации конфликта толкований между ЕСПЧ и Конституционным Судом» [8].

Окончательное оформление вышеуказанная правовая позиция получила в Постановлении Конституционного Суда от 14 июля 2015 г., в котором суд установил, что: «...в ситуации, когда самим содержанием постановления Европейского Суда по правам человека, в том числе в части обращенных к государству-ответчику предписаний, основанных на положениях Конвенции, интерпретированных Европейским Судом по правам человека в рамках конкретного дела, неправомерно – с конституционно-правовой точки зрения – затрагиваются принципы и нормы Конституции Российской Федерации, Россия может в порядке исключения

отступить от выполнения возлагаемых на нее обязательств, когда такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих принципов и норм Конституции Российской Федерации»[9]. В последующем, в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены соответствующие изменения [10].

Объясняя необходимость построения отношений на основе консенсуса и диалога между ЕСПЧ и Конституционным Судом Российской Федерации, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин отмечает, что «правотворческая функция ЕСПЧ как наднационального судебного органа, не вписанного в присущую демократическим государствам систему сдержек и противовесов в рамках разделения властей, страдает недостатком демократической легитимности. Эта проблема усугубляется все более выраженным «судейским активизмом» ЕСПЧ» [8], направленным на расширительное толкование ряда статей Конвенции, отход ЕСПЧ от текстуальной трактовки Конвенции, ее «эволюционное толкование». Одной из важных причин неисполнения требований Конвенции являются также формулируемые решениями Европейского Суда высокочрезвычайные позитивные обязательства стран-ответчиков.

Практика взаимодействия между Европейским Судом и многими странами – участниками Конвенции подтверждает тезис о целесообразности установления режима диалога, а не субординации между ЕСПЧ и национальными судами. К примеру, исследуя проблемы соотношения германского и международного права, А.В. Клемин пишет, что «немецкие суды отвергли верховенство права ЕС перед конституцией; отвергли притязание Суда ЕС на нормотворчество; Суд ЕС рассматривается в ФРГ лишь как «сотрудник», а не высший суд» [11, с. 88]. В судебной практике Великобритании также сформировалась правовая позиция (к примеру, в постановлении Верховного суда Великобритании по делу *R v Horncastle* [2009] UKSC 14) согласно которой, подчеркивается необходимость консенсуса между Страсбургским судом и судами Великобритании. Однако, в случае возникновения сомнений у суда относительно того, достаточно ли решение Страсбургского Суда учитывает определенные аспекты внутреннего национального процесса, Суд может отказаться следовать страсбургскому решению, объясняя причины такого курса [12].

Таким образом, в рамках процедуры практической конституционализации, опосредования Конституцией имеющих особое значение норм права, касающихся взаимоотношения России и межгосударственных органов, в контексте государственного суверенитета и конституционной идентичности Российской Федерации, новая редакция статей 79 и 125

Конституции Российской Федерации отражает ранее сложившийся в практике Конституционного Суда Российской Федерации и действующем законодательстве подход к соотношению российского и международного права и предельной допустимости выполнения решений ЕСПЧ, что также соответствует принципам взаимодействия ЕСПЧ и национальных судов иных европейских государств.

### Список литературы:

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.
2. В России правят Конституцию: в чём суть главных поправок // НОВОСТИ, ОБЩЕСТВО. 26.02.2020. [электронный ресурс] // URL: <https://tvernews.ru/news/255710/> (дата обращения: 30.05.2020).
3. Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. – 1998. – № 14. – Ст. 1514.
4. Роль Европейского Суда по правам человека в Европейской системе защиты прав человека // Интернет-конференция Председателя Европейского Суда по правам человека Луциуса Вильдхабера / ГАРАНТ.РУ. 08 апреля 2005 г. URL: <http://www.garant.ru/interview/10126/> (дата обращения: 29.05.2020).
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2016. – № 5.
6. *Бланкенагель А., Левин И.Г.* Комментарий в принципе нельзя, но можно!.. Конституционный Суд России и дело об обязательности решений Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 5. – С. 152–162.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2013 № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2014. – № 2.
8. *Зорькин В.Д.* Проблемы реализации Конвенции о правах человека. Материалы Международной конференции «Совершенствование национальных механизмов эффективной имплементации Европейской конвенции по правам человека», Санкт-Петербург, 22–23 октября 2015 года // Официальный сайт Конституционного суда РФ – URL: <http://www.krsf.ru/ru/Info/Conferences/Pages/Conference2015.aspx> (дата обращения: 31.05.2020).

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2015. – № 6.
10. Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2015. – № 51 (ч. 1). – Ст. 7229.
11. Клемин А.В. ФРГ: соотношение международного и национального права // Современная Европа. – 2017. – № 2(74). – С. 77–89.
12. JUDGMENT R v Horncastle and others (Appellants) (on appeal from the Court of Appeal Criminal Division). Michaelmas Term [2009] UKSC 14. On appeal from: [2009] EWCA Crim 964 [электронный ресурс] // URL: [www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2009-0073-judgment.pdf](http://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2009-0073-judgment.pdf) (дата обращения: 26.05.2020).

*Побережная Ирина Адольфовна*  
*доцент кафедры*  
*государственного строительства и права*  
*Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **Поправки к Конституции Российской Федерации как основа трансформации политической системы**

Политическая система, хотя и целостное явление, но представляет собой суммативную систему (состоящую из различных подсистем более низкого уровня, например, партийной системы и т.д.) в основе которой лежит взаимосвязь и взаимодействие ее различных компонентов [1, с. 92–97; 2, с. 19–24].

При определении содержательной характеристики политической системы, по нашему мнению, следует исходить из совокупности 6 ком-

понентов политической системы: институциональный (государство, организации, учреждения), функциональный (направления деятельности, направленность политического процесса, функции, политический процесс, политический режим), регулятивный (система нормативного регулирования), коммуникативный (системообразующие и объединяющие связи), идеологический (взгляды и идеи) и личностный (роль человеческого фактора) [2, с. 21–22; 3, с. 15–16].

Основным элементом политической сферы и институциональным компонентом политической системы является само государство, которое является универсальной организацией, олицетворяет публичную власть, регулирует общественные отношения с помощью права, обладает монополией на государственное принуждение и, имея профессиональный аппарат, управляет жизнью деятельностью общества.

Детерминантом политической сферы Российского государства является его Конституция. Соотношение конституции и политической сферы имеет двойственный характер. С одной стороны, конституция, как основополагающий нормативный документ общества и государства, представляет собой один из элементов политической системы в самом широком ее понимании, и является составной частью нормативной подсистемы последней. Исходя из этого, конституцию можно рассматривать и как объект политической системы и как ее инструмент. Двойственность соотношения конституции и политической системы определяют взаимное влияние их друг на друга [4, с. 284].

Воздействие политической системы на Конституцию определяется характерными чертами элементов политической системы соответствующего периода принятия или изменения норм Конституции. С другой стороны, именно конституция, как основной политический и идеологический документ, предопределяет политическую систему общества и государства в его исторически-ретроспективном развитии. И в этом случае политическая система выступает по отношению к конституции как объект воздействия. В данном случае тесно переплетаются функциональный, регулятивный и идеологический компоненты.

На настоящий момент следует констатировать о том, что с принятием конституционных поправок (Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» – далее Закон о поправках, конституционные поправки) начинается следующий этап трансформации российской политической системы – третий этап.

Первый этап был связан с принятием новой Конституции Российской Федерации в 1993 году, установившей основные принципы российского общества и государства. Второй этап связан с вторичной конституционализацией общественных отношений, проявляющихся в следующих характерных чертах: 1) высокий авторитет международных норм; 2) масштабный судебный контроль за действиями и решениями органов публичной власти; 3) высокая интенсивность судопроизводства и увеличение числа судебных дел против органов государственной власти; 4) изменение языка судопроизводства и юридической аргументации, открытость правовой системы нормам международного права о правах человека и акцентирование подотчетности органов публичной власти в свете международных стандартов [5, с. 34–42.].

По нашему мнению, следует определить основные направления трансформации политической системы в связи с принятием конституционных поправок, исходя из ее многокомпонентного состава.

К идеологическим основам развития политической системы следует отнести принципы и ценности, урегулированные нормами ст.ст. 67.1, 68, 69, 71 (п. «е» и «м»), 72 (п. «ж», «ж1» ч. 1), 75 (ч. 5–7), 75.1, 79.1 конституционных поправок, которыми закрепляются: правопреемство Россией Союза ССР, преемственность развития России; обеспечение сохранности и стабильности исторического и культурного развития; нравственные ценности, ценности воспитания; основы развития принципа социального государства; принципы экономического развития; роль России в обеспечении мира и безопасности, мирного сосуществования государств; принципы сохранения культуры, этнокультурного и языкового многообразия; а также провозглашаются дети как приоритет государственной политики; русский народ как государствообразующий народ; поддержка соотечественников как основа государственной политики.

Развитие институционального компонента политической системы заложено в нормах конституционных поправок, направленных на изменение территориального устройства (федеральные территории (ч. 1 ст. 67), введение понятия публичной власти и отнесения к ее системе местного самоуправления, установление института публичной власти (п. «г» ст. 71, ч. 3 ст. 132); изменение порядка формирования и состава Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (ч. 2 ст. 95); введение нового конституционно установленного органа – Государственного Совета (п. «е. 5» ст. 83).

Функциональный компонент политической системы совершенствуется путем отнесения к предметам ведения Российской Федерации

установление основ федеральной политики в области научно-технологического развития России; информационные технологии и связь; обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных; установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, метрологической службы (п. «е», «и», «м», «р» ст. 71).

Функциональный компонент политической системы совершенствуется также путем: изменения положений, касающихся конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 80); конституционного установления понятия парламентского контроля (ст. 103.1); совершенствования законодательного процесса и конституционного судопроизводства, введения предварительного конституционного контроля в отношении федеральных законов, федеральных конституционных законов и законов о поправках к Конституции Российской Федерации (ст. 107, 108, 125); изменения полномочий Правительства Российской Федерации (ст. 114); конституционного закрепления арбитражного вида судопроизводства и наделения Верховного Суда Российской Федерации функцией судебного надзора (ч. 2 ст. 118, ст. 126); конституционного закрепления статуса Прокуратуры Российской Федерации (ст. 129).

Регулятивного компонента политической системы касаются конституционные поправки, затрагивающие порядок действия решений межгосударственных органов (ст. 79, 125); установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы (п. «т» ст. 71, ч. 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, ч. 2 ст. 81, ч. 4 ст. 95, ч. 1 ст. 97, ч. 4 ст. 110, ст. 119, ч. 2 ст. 129); регулирование организация публичной власти (п. «г» ст. 71).

На развитие коммуникативного компонента политической системы направлены изменения полномочий органов государственной власти в системе сдержек и противовесов (ст. 83, 102, 103, 109, ч. 1 и 3 ст. 110, 111, 112, 113, 117, 128, 129).

Однако, несмотря на то, что на настоящий момент действующая Конституция Российской Федерации содержит положения, носящие программный и перспективный характер, реализация которых связана с дальнейшим процессом совершенствования российской политической системы. Тем не менее, следует отметить значимость для России принятых конституционных поправок. А проведенный выше анализ свидетельствует о том, что в целом принятые конституционные поправки направлены на закрепление стратегических направлений дальнейшего развития России как сильного, суверенного, социального, демократиче-

ского государства, имеющего определенные Конституцией приоритеты в государственной политике.

### **Список литературы:**

1. *Афанасьев В.Г.* Системность и общество. М., 1980. С. 92–97;
2. Основы теории политической системы / Отв. ред. д.ю.н. Ю.А.Тихомиров, д.ю.н. В.Е.Чиркин. – М.: Наука, 1985. – С. 19–24, С. 21–22.
3. *Белых А.К.* Политическая организация общества и социальное управление / Л., 1967. – С. 15–16.
4. Законность: теория и практика: монография / М.С. Андрианов, С.А. Боголюбов, Н.Д. Бут и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Н.В. Субанова. 3-е изд. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2017. – С. 284.
5. *Торнхилл К., Смирнова М.В.* Модели вторичной конституционализации в российской политической системе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 34–42.
6. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

*Абасов Гафис Гасан оглы  
заведующий кафедрой  
теории и государства и права  
Крымского юридического института  
(филиала) Университета прокуратуры  
Российской Федерации  
доктор юридических наук, доцент*

### **К вопросу о конституционно-правовом статусе главы государства в контексте поправок к Конституции Российской Федерации**

Категория конституционно-правового статуса является системообразующей для конституционного права. Научные дискуссии о понятии и содержании конституционно-правового статуса субъекта права носят не только теоретический, но и практический характер. Современные концепции определения статуса субъекта конституционного права, в том числе, с точки зрения юснатуралистского и позитивистского правопонимания, являются дискуссионными и не в полной мере отражают суть

современной социально-правовой реальности. Различные теоретико-методологические подходы к определению конституционно-правового статуса субъекта права, в условиях концептуальной неопределённости, нередко сопровождаются своеобразной терминологической путаницей в понятийном аппарате [1, с. 66–72]. Например, идея различия терминов «правовой статус» и «правовое положение», «государственный орган» и «государственный орган власти». Хотя часто эти термины употребляются как идентичные.

Не углубляясь в дискуссию, поскольку в научной литературе существуют разные мнения, можно привести наиболее признанные подходы к определению понятия конституционно-правового статуса.

Так, С.А. Авакьян считает, что под статусом необходимо понимать «оформленное нормативным актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности. Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия» [2].

Конструкция конституционного статуса государственных органов, предложенная Б.М. Габричидзе, включает следующие элементы: 1) политическая и государственно-правовая характеристика органа государства; 2) место разных видов органов в общегосударственной системе, дифференциация систем, подсистем и видов органов, их соотношение; 3) основы взаимоотношений органов между собой; 4) важные принципы организации деятельности государственных органов; 5) основы компетенции; 6) виды правовых актов государственных органов [3, с. 10–11].

А.Н. Лебедев указывает, что под статусом субъекта права следует понимать правовое положение субъекта права по отношению к другим субъектам права, с которыми он потенциально может вступать в правоотношения. Содержанием правового статуса является совокупность прав и обязанностей субъекта права, которые он может потенциально приобретать, вступая в возможные правоотношения [4, с. 26].

Н.А. Богданова считает, что статус в конституционном праве зависит, прежде всего, от той роли, которую он играет в определенном и фиксированном положении участников конституционно-правовых отношений, и подходов к его характеристике. Но, при любом проявлении конституционно-правовой статус владеет устойчивостью, относительным постоянством, внутренней согласованностью и системообразующей значимостью [5, с. 47].

Что касается структуры конституционно-правового статуса, то в литературе существуют разные мнения. Сторонники узкого подхода относят к ней только лишь права и обязанности (относительно личности) либо компетенцию (относительно органов и некоторых других субъектов). Другие институты лишь дополняют характеристику статуса, однако не включаются в него в качестве структурных элементов, хотя они и находятся в тесной связи со статусом, но только «обслуживают» его.

Мы, выражая солидарность со сторонниками широкого толкования конституционно-правового статуса, считаем, что как обобщенная теоретическая конструкция, такой статус позволяет всесторонне охарактеризовать тот или иной субъект конституционно-правовых отношений, перенося центр тяжести на его юридические свойства и связи. Кроме того, при широком подходе к конституционно-правовому статусу, анализу правового положения субъекта удастся придать элементы динамизма, проследить последовательность стадий приобретения статуса.

Заслуживает особое внимание как концептуально-методологический подход к определению конституционно-правового статуса, концепция Н.А. Богдановой. Учёный выделяет нормативный конституционно-правовой статус (правовое положение субъектов (участников) конституционно-правовых отношений, закреплённое на соответствующем уровне законодательства), фактический конституционно-правовой статус (реальное положение субъекта конституционно-правовых отношений в связи с применением норм конституционного права в конкретных социально-политических условиях), и доктринальный конституционно-правовой статус (теоретическую конструкцию, соединяющую нормативные характеристики, теоретические представления и реальную практику реализации правовых установлений).

Рассмотрим нормативный и фактический конституционно-правовой статус Президента России в соответствии с Конституцией РСФСР от 1978 г. в редакции 1991 г., Конституцией Российской Федерации от 1993 г. и поправками, принятыми Законом от 14.03.2020 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», в сравнительном анализе.

Итак, статья 121.1 Конституции РСФСР 1978 г. в редакции от 1991 г. предусматривает, что Президент Российской Советской Федеративной Социалистической Республики является высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР. А статья 121.5 указывает, что Президент РСФСР назначает Председателя Совета Министров РСФСР с согласия Верховного Совета РСФСР и руководит деятельно-

стью Совета Министров РСФСР. То есть Конституция 1978 г. прямо указывает, что президент РСФСР является главой исполнительной власти.

Конституция 1993 года меняет статус Президента России с «высшего должностного лица» на главу государства, гаранта Конституции. Хотя исчезает прямое указание на то, что Президент России является главой исполнительной власти, фактический конституционно-правовой статус в соответствии с нормами Конституции свидетельствует о том, что глава государства стоит на вершине пирамиды системы исполнительной власти.

Конституционно-правовые проблемы статуса Президента также связаны с реализацией принципа разделения властей в государственном строительстве, прямо предусмотренном статьей 10 Конституции России.

Статья 11 Конституции предусматривает, что Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Принято считать, что Президент РФ не входит ни в одну из трёх властей, а в некоторых случаях пишут, что Президент Российской Федерации стоит выше указанных властей. Это не так. Президент не вправе вмешиваться в полномочия Федерального собрания или судебных органов. Конституцией чётко разделены их полномочия. Статья 11 не указывает в какую ветвь власти относится Президент Российской Федерации, но также не указывает, что Президент стоит выше из перечисленных ветвей власти. В ст.11 Конституции речь идет исключительно о государственной власти, а не президентской или какой-либо другой. Даже поверхностный анализ некоторых указанных статей свидетельствует, что фактически Президент признаётся главой исполнительной власти (право назначать Правительство, право председательствовать на заседаниях Правительства и др.). Таким образом, фактический конституционно-правовой статус Президента позволяет отнести его к исполнительной ветви власти. Здесь ничего необычного нет, есть мировая практика, когда глава государства соединяет свои функции главой исполнительной власти.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» прямо предусматривает в статье 83, что Президент Российской Федерации осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации и вправе председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации.

Таким образом, в соответствии с поправками в Конституцию России, фактический конституционно-правовой статус Президента свидетельствует о том, что Президент, который руководит деятельностью правительства может быть отнесен только к исполнительной ветви власти.

### **Список литературы:**

1. *Мухачев И.В., Цапко М.И.* Конституционно-правовой статус как категория юридической науки в ситуации концептуальной неопределенности / И.В. Мухачев, М.И. Цапко // Общество и право. – 2012. – № 5(42). – С. 66–72.
2. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2000.
3. *Габричидзе Б.Н.* Конституционный статус органов Советского государства. – М., 1982. – С. 10-11
4. *Лебедев А.Н.* Статус субъекта Российской Федерации: основы концепции, конституционная модель, практика. – М., 1999. – С. 26.
5. *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. – М., 2001. – С. 47.

*Старшова Ульяна Александровна*  
*доцент кафедры конституционного права*  
*Саратовской государственной*  
*юридической академии,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **Современное российское социальное государство: конституционный аспект**

Статья 7 Конституции России провозглашает нашу страну социальным государством и закрепляет его основной целью достойную жизнь и свободное развитие человека:

– социальное государство следует рассматривать в следующих плоскостях: нормативном – как конституционный принцип, закрепленный в актах законодательства, концептуальном – как идею и ее развитие в различных научных теориях, практическом – как реальное функционирование государственного механизма в социально-экономической области, как доктрину (концепцию), основной целью которой является направления развития социальной политики государства на определенный период времени;

– впервые понятие «социальное государство» появилось в середине XIX в. в трудах известного немецкого юриста Лоренца фон Штейна

(1815–1890). Он видел предназначение государства в восстановлении равенства и свободы, защите всех нуждающихся; государство должно обеспечить процветание для всех. Он доказывал, что социальное государство должно поддерживать полное равенство в правах для всех классов, оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу своих граждан (подданных) и тем самым способствовать благополучию всех [1, с. 215].

– сегодня конституционный принцип социального государства насыщается реальным конституционным содержанием. Так, Закон о поправке в Конституцию Российской Федерации, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации 11 марта 2020 года, определил, в том числе, новый вектор развития закрепленного в статье 7 Конституции России 1993 года принципа социального государства. Переход от некой конституционной декларативности закрепления очевиден. В настоящий момент формируется концепция реализации социального государства, начало которой положил Президент Российской Федерации еще в своем Послании Федеральному собранию от 20 февраля 2019 года, озвучив основные, ключевые задачи государства сегодня. Это всемерная поддержка семьи, детства, повышение уровня здравоохранения и доступность медицинской помощи, решение проблемы бедности [2]. В обращении к Федеральному Собранию 15 января 2020 года все эти идеи стали основными и были предложены в качестве основополагающих поправок к Конституцию Российской Федерации;

– сегодня созрела необходимость формулирования государственной доктрины или концепции реализации принципа социального государства, в основу которой должна лечь реальная цель – социальное благополучие граждан России. Данная доктрина должна строиться на основе принципа создания условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, что непосредственно закрепляется в Законе РФ о поправке к Конституции Российской Федерации № 1 – ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [3];

– защита материнства, отцовства и детства – основное направление сегодняшней социальной политики государства. Государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства закрепляется частью 2 статьи 7 Конституции Российской Федерации и развивается в отраслевом законодательстве. Государство должно создавать необходимые условия всестороннему развитию ребенка. Действительно, современное

социальное государство должно оценивать свою социальную политику через детство;

– абсолютно правильным представляется на государственном (конституционном) уровне закрепить минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума. Прожиточный минимум можно назвать «официальным порогом бедности» в Российской Федерации. Он рассчитывается на основе стоимости потребительской корзины. Величина потребительской корзины определяется стоимостью жизненных средств, необходимых для нормального воспроизводства способности к труду в данных общественно экономических условиях [4, с. 14]. Однако закрепить МРОТ не ниже прожиточного минимума, это меньшее что может сделать государство для обеспечения достаточной жизни сегодня. Так, например, величина прожиточного минимума за четвертый квартал 2019 года в Саратовской области установлена на душу трудоспособного населения 9 тыс. 509 рублей, на детей – 8 тыс. 964 рубля [5]. Однако, достаточная жизнь не тождественна достойной;

– основной целью социального государства выступает обеспечение именно достойной жизни. Реализация и обеспечение «права на достойную жизнь», которое вытекает из сущности статьи 7 Конституции Российской Федерации, представляется наиважнейшим фактором достижения социального государства. Понятие «достойный уровень жизни» представляется нам более точным и предпочтительным, чем понятие «достаточный жизненный уровень». Дело в том, что любой уровень жизни при желании можно назвать достаточным. Скажем, выделяют четыре квадратных метра жилья на человека и объявляют этот объем достаточным для жизни. И при определенных условиях он действительно может быть достаточным. Например, если жилья просто нет и другие люди живут еще хуже, или вообще не имеют жилья. Однако вряд ли можно назвать такую жилплощадь достойной человека. Можно сделать вывод, что кроме возможности обладать и пользоваться материальными и социальными благами современной цивилизации, такими как жилище, питание, одежда, достойная жизнь предполагает и свободное развитие человека, его физическое, умственное, нравственное совершенствование и достойное материальное обеспечение.

### **Список литературы:**

1. *Stein L.* Gegenwart und Zukunft der Rechts – und Staatswissenschaften Deutschlands. Stuttgart, 1876. 346 s.

2. См.: Послание Президента Федеральному Собранию от 20.02.2019 // [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).
3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03. 2020 № 1 – ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
4. См.: Станишевская С.П., Губанов Д.А. К вопросу о российской потребительской корзине // Вестник Пермского государственного университета. Серия: экономика. 2012. № 2.
5. См.: Постановление Правительства Саратовской области № 105-П от 21 февраля 2020 г.

***Нечинас Юлия Викторовна***

*профессор кафедры*

*государственного строительства и права*

*Университет прокуратуры*

*Российской Федерации*

*доктор исторических наук, профессор*

## **Поправки к Конституции Российской Федерации как развитие принципа социального государства**

Масштабные изменения в Основной закон впервые анонсировались 20 января 2020 года в послании Президента Федеральному Собранию. Причем большая часть предложенных изменений в Конституцию (Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» – далее Закон о поправках, конституционные поправки) касается социального государства и социальных гарантий. Поддержка этих поправок большинством россиян свидетельствует об абсолютно точном их попадании в запросы общества [1, с. 24–95].

Понятие «социальное государство» подчеркивается тем обстоятельством, что государство призвано осуществлять политику, направленную на обеспечение определенного уровня благосостояния своих граждан, поддержку социально не защищенных групп населения, на утверждение в обществе социальной справедливости [2].

В действующей Конституции Российской Федерации 1993 года закреплён сам принцип социального государства. Часть 1 статья 7 Конституции устанавливает, что Российская Федерация является социальным государ-

ством, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Применительно, что именно личность, человек является объектом, материалом социального государства. Условия его жизни, измеряемые качественными характеристиками «достоинство» и «свобода», являются основными критериями социального государства, что было принято с учетом важнейших международных документов в социальной сфере, сердцевину которой образуют международные стандарты прав человека, сформулированные во «Всеобщей Декларации прав человека», провозглашенной Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., «Международном пакте о гражданских и политических правах» (1966 г.), «Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах» (1966 г.), «Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод» (1950 г.), «Европейской социальной хартии» (1961 г.).

Принципами всех этих международных документов являются приоритетность интересов человека-гражданина над интересами государства; построение богатого государства из богатых и счастливых людей; равноправное подчинение закону любого гражданина; защищенность граждан от политического насилия, социального бесправия и всех форм геноцида.

Конституционные основы закрепления принципа социального государства составляют нормы определяющие основные права человека и гражданина в социальной сфере, которые закреплены во 2 главе Конституции. Предложенные поправки не затрагивают фундаментальных основ и не предусматривают изменения глав 1 (по основам конституционного строя), 2 (о правах и свободах человека) и 9 (конституционные поправки и пересмотр Конституции).

Но стоит отметить, что норма Конституции Российской Федерации как о социальном государстве во многом носит программный характер, говоря о его создании не как о совершившемся факте, а скорее, как о цели, которую еще предстоит достигнуть.

В предлагаемых изменениях Конституции идет речь как раз о тех инструментах, с помощью которых государство будет реализовывать свою политику в социальной сфере, гарантировать выполнение своих социальных функций. Данные инструменты образуют основные звенья механизма социальной политики.

В частности, согласно новой статье 671 дети становятся важнейшим приоритетом государственной политики и государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма,

гражданственности и уважения к старшим. Также государство берет на себя заботу о сиротах. При подготовке поправки обсуждалась формулировка «дети являются важнейшим достоянием Российской Федерации», однако от нее отказались. По словам Крашенинникова, она оказалась не самой удачной, поскольку «вызвала критику, разного рода сравнения и конспирологические умозаключения» [3].

Кроме того, Правительство наделяется полномочиями по поддержке, укреплению и защите семьи, материнства, отцовства, сохранению традиционных семейных ценностей. Закрепляется понятие брака как союза мужчины и женщины (п. «ж1» ст. 72).

Также поправки в Конституцию регламентируют положение об уважении к труду граждан и обеспечении защиты их прав. Гарантируется минимальный размер оплаты труда, который не может быть ниже прожиточного минимума, закрепляется обязательная индексация пенсий, пособий и иных социальных выплат.

Многие предложения затрагивают обязанность правительства обеспечивать частное и социальное партнерство – трехсторонние договоры между властями, работодателями и работниками.

На конституционном уровне определяется, что система пенсионного обеспечения формируется на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений. Отдельно документ предпишет оказывать адресную социальную помощь – поддержку от государства должны получать те, кто действительно в ней нуждаются.

Культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа, и Конституция ставит культуру России в ряд ключевых ценностей страны, называет одним из символов государства – таким же, как флаг, гимн или столица. Культура поддерживается и охраняется государством, которое становится защитником русской культуры и культурной самобытности всех народов России даже за ее пределами. Так согласно пункту 3 статьи 69 Российская Федерация оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности.

Наконец, есть целый блок, посвященный обязательствам государства по здравоохранению. Координация вопросов здравоохранения согласно пункту «ж» статьи 72 относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения

здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью. Основной закон фактически закрепляет право человека на получение доступной и качественной медицинской помощи вне зависимости от места проживания.

Пожалуй, впервые в нашей стране социальные гарантии прописываются в основном законе с такой детальной точностью, и Конституция перестанет быть декларацией о намерениях.

По сути, в этом контексте и ведется речь об основных принципах социального государства в Российской Федерации.

### **Список литературы:**

1. Сетевое издание «ВЗГЛЯД.РУ» [Электронный ресурс], Режим доступа: <https://vz.ru/politics/2020/3/4/1006323.html> (дата обращения 05.06.2020).
2. *Глотов С.А.* конституционно-правовые основы и практика реализации социальной политики в Российской Федерации // Новое в российском и международном праве. Вып. X. На пути к социальному государству: 15-летие Российской Конституции / под ред. д-ра юрид. наук, проф. С.А. Глотова. – М.: АПКИППРО: Центр прав человека РГСУ, 2009. С 25.
3. Международная информационная группа «Интерфакс» [Электронный ресурс], Режим доступа: <https://www.interfax.ru/russia/698337> (дата обращения 05.06.2020).
4. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. Дата обращения 05.06.2020.

*Пальчикова Светлана Ивановна  
старший преподаватель кафедры  
уголовного и гражданского права  
Липецкий государственный  
технический университет*

### **Трансформация конституционных ценностей на современном этапе развития российского общества**

В данной статье проводится исследование провозглашенных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, их реальное значение и конституционная ценность, а также изменения развития общества, принятие новых законов и трансформации конституционных ценностей в реалиях наших дней.

Ключевые слова: права и свободы граждан, заявленные ценности, реальные ценности, свобода вероисповедания, цифровая экономика, биометрические данные.

Основной закон нашей страны – Конституция Российской Федерации – принят более четверти века назад в декабре 1993 года.

Все мы хорошо помним, что высшей ценностью данный закон провозгласил человека, его права и свободы, назвав государство стороной, обязанной соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина и признавать их (статья 2 Конституция Российской Федерации) [2, с. 3].

В настоящее время самой актуальной проблемой провозглашенных Конституцией Российской Федерации ценностей является то, что эти ценности перестали быть реальными, они остались только заявленными, провозглашенными.

Четверть века – это немалый срок для развития страны. Конституция Российской Федерации принималась на заре «перестроечных» процессов, в самом начале реформ и перехода страны к рыночным экономическим отношениям.

Современный мир существует в эпоху глобализации, особенностью которого является построение глобального цифрового общества. Наша страна не стала исключением и активно включилась в процессы построения социума тотального контроля и жесткого управления каждым человеком и обществом в целом.

Многие провозглашенные во второй главе Конституции Российской Федерации ценности на настоящий момент остаются провозглашенными и не действуют в повседневной жизни, не поддержаны нормативно-правовой базой, наоборот, законодательство, принимаемое в последнее время в России, прямо нарушает наши конституционные права.

Попробуем это доказать на примере нескольких статей Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 24 Конституции «сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни человека без его согласия не допускаются» [2, с. 7].

В современных реалиях мы видим совсем другую картину.

После принятия в 2006 г. федеральных законов «О персональных данных» и «Об информации, информационных технологиях и защите информации» на каждого человека заведено электронное досье. Для удачного сбора информации с каждого из нас требуют согласие на сбор, хранение и обработку персональных данных. «Так то же с согласия, какое здесь нарушение 24 статьи Конституции РФ», - скажете вы. Стоит вспомнить,

как и где с нас берут это согласие и каковы последствия отказа. Если мы не даем такое согласие, нам не оказывают медицинские услуги, у нас не принимают заявление на поступление в ВУЗ, мы не можем активировать карты на покупку товаров, и приобретаем их по более дорогой цене, с нами не заключается целый ряд гражданско-правовых договоров, мы не можем повысить свою профессиональную подготовку. Но при всем при этом мы обязаны получать зарплату не в кассе предприятия, а по карте «Мир», Сбербанки, Газпромбанка, коим несть числа. Несмотря на то, что в гражданском праве действует принцип свободы договора, который распространяет свое действие и на договор «банковского счета» – договор, по которому банк обязуется принимать и зачислять поступающие на счет, открытый клиенту (владельцу счета), денежные средства, выполнять распоряжение клиента о перечислении и выдаче соответствующих сумм со счета (например, оплата товаров в магазинах, аптеках, салонах и т.д.) и проведение других операций по счету [1, с. 343].

Мы обязаны при получении образования дать согласие на занесение данных в реестр «Контингент», мы должны при получении государственных услуг: медпомощи, пособий, пенсий не только дать согласие на сбор, хранение и распространение персональных данных, но и представить личные коды и идентификаторы – ИНН, УИН, СНИЛС для внедрения и ведения тотального учета, контроля и управления каждым человеком.

В соответствии со статьёй 19 Гражданского кодекса РФ «Имя человека» «гражданин приобретает и осуществляет права и обязанности под своим именем, включающим фамилию и собственное имя, а также отчество...» [1, с. 14]. Но если мы попробуем оплатить коммунальные платежи под своим именем, выполняя свою гражданско-правовую обязанность, то у нас такие платежи не примут ни в Сбербанке, ни в почтовом отделении связи, так как следует указать лицевой счет, штрих-код и т.д. Здесь происходит обезличивание – процесс замены нашего имени на цифровой или буквенно-цифровой код.

В соответствии со статьёй 28 Конституции Российской Федерации «каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними [2, с. 7]. Процесс обезличивания нарушает права граждан, предусмотренные настоящей статьёй, потому что для каждого православного человека замена имени на цифровой код совершенно недопустима, влечет за собой утрату права на имя, а это антихристианская,

богоборческая направленность, влекущая за собой физическое и духовное порабощение человека, и создающая условия для машинного управления как человеком, так и собранной о нем информацией.

Позицию Православной церкви выразил Патриарх Московский и всея Руси Кирилл, который 22 января 2015 года впервые выступил в Государственной думе Российской Федерации: «Мы живем в эпоху стремительных перемен... Многих людей волнует, например, вторжение в их жизнь новаций, связанных с электронными средствами сбора и учета личной информации, которые направлены на осуществление контроля над личностью. И не только со стороны государства, но и со стороны любой организационной силы, которая владеет этими технологиями. Использование автоматизированных средств сбора, обработки и учета персональных данных, особенно конфиденциальной информации, должна производиться только на добровольной основе. Каждый из нас может оказаться в рабстве этих технологий под тотальным контролем. Оставляя возможность альтернативы, мы всегда оставляем возможность выхода из этого тотального контроля [3].

В настоящее время альтернативы у граждан Российской Федерации нет. Не давая согласия на сбор, обработку, хранение и передачу персональных данных, мы оказываемся вне социального поля по предоставлению государственных и муниципальных услуг, то есть без медпомощи, пенсий, пособий в стране, где «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности... и множества других признаков, в том числе и отношения к религии, убеждений [2, с. 6]. Та же 19 статья Конституции Российской Федерации запрещает любые ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности [2, с. 6]. Для кого вещает Конституция Российской Федерации, если в нашем обществе реализация прав на доступ к социальным благам ставится в зависимость от наших электронных документов.

Но наше государство не останавливается на достигнутом. Еще в январе 2002 года Правительством Российской Федерации была утверждена федеральная программа «Электронная Россия». А «цифровой экономике нужны цифровые люди» – любимая поговорка Алексея Козырева, заместителя министра массовых коммуникаций и связи Российской Федерации, т.е. люди, которым присвоены идентификационные номера. Принятая «Стратегия развития электронной промышленности Российской Федерации до 2025 года» указывает на то, что «должна быть обеспечена постоянная связь каждого индивидуума с глобальными ин-

формационно-управляющими сетями типа Интернет. Нанoeлектроника будет интегрироваться с биообъектами и обеспечивать непрерывный контроль за поддержанием их жизнедеятельности, улучшением качества жизни и таким образом, сокращать социальные расходы государства. Широкое распространение получают встроенные беспроводные нанoeлектронные устройства, обеспечивающие постоянный контакт человека с окружающей его интеллектуальной средой, получают распространение средства прямого беспроводного контакта мозга человека с окружающими его предметами, транспортными средствами и другими людьми» [4, с. 30].

Что означает беспроводной контакт человека с окружающими его предметами? Ни много, ни мало, вживление чипа в мозг человека и создание киборга – человека-компьютера, управляемого посредством нанотехнологий. Это не цитата из сценария фильма ужасов, это официальный документ, принятый нашим правительством.

Частью федеральной программы «Электронная Россия» является создание государственного регистра населения (ГРН). В «Парламентской газете» от 26 июля 2016 года появилась статья Павла Гриднева о том, что в 2015 году в России должен быть готов федеральный электронный регистр данных о населении страны, где должны быть собраны все данные о гражданах России. Такой регистр на настоящий момент уже создан.

Создание федерального государственного регистра населения является незаконным, так как строящаяся система предполагает взаимодействие граждан с виртуальным электронным правительством. Но Конституция Российской Федерации не предусматривает такой формы исполнительной власти, поэтому электронное правительство – форма власти неконституционная и незаконная. В соответствии с пунктом 2 статьи 4 «Конституция РФ имеет верховенство на всей территории Российской Федерации» [2, с. 3]. Граждане не имеют права вступать в любые взаимоотношения с неконституционной формой исполнительной власти, что строго запрещено пунктом 4 статьи 3 Конституции Российской Федерации [2, с. 3].

Создание регистра грубо попирает конституционные права граждан РФ, закрепленные в статьях 23, 24, 28 и 29 Конституции Российской Федерации, а именно право на неприкосновенность частной жизни, на недопустимость сбора сведений без согласия граждан, на свободу совести и убеждений.

Фактически создание такого регистра населения упраздняет традиционные государственные учреждения: ЗАГС, паспортные столы, ГИБДД, отделы социальной защиты и т.д.

31 декабря 2017 года был принят федеральный закон № 483-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о создании механизма интерактивной удаленной аутентификации и идентификации клиента кредитной организации). Данный закон установил порядок удаленной идентификации и аутентификации граждан Российской Федерации с помощью биометрических данных. Действие данного документа распространяется не только на клиентов банков, но и на всех граждан России. Сбор и использование системой биометрических параметров человека (пока говорится о двух биометрических данных – изображение лица и голос) попирает целый ряд конституционных норм (ст. 2, 3, 7, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 28, 29, 32, 33, 45, 51, 55 Конституции Российской Федерации). Эти права и свободы не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положения (пункт 3 статьи 56 Конституции Российской Федерации). Таким образом, внедрение электронной биометрической регистрации граждан является действием, направленным на полную ликвидацию конституционных прав и свобод граждан, которые являются базовой составляющей основ конституционного строя Российской Федерации [4, с. 63–64].

Подводя итог нашему исследованию, можно с уверенностью констатировать тот факт, что принятое в нашей стране за последнее время законодательство и те процессы, которое оно вызвало в российском обществе, несомненно ведут к существенному изменению и даже к полному исчезновению конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации. В настоящее время мир живет в другой реальности. Двадцать пять лет тому назад никто не мог себе представить, каким будет наше сегодняшнее общество. Но достижения прогресса и информационных технологий нельзя использовать для порабощения людей, для тотального контроля за ними. Их надо использовать на благо общества, иначе Конституция Российской Федерации превратится в книгу сказок, а наши конституционные права и свободы, когда часы пробьют полночь, превратятся в тыкву и мышей.

#### **Список литературы:**

1. Гражданский кодекс РФ по состоянию на 12 февраля 2020 года. – М., 2020. – С. 704.
2. Конституция Российской Федерации. – М., 2019. – С. 32.
3. Патриарх Московский и всея Руси Кирилл. О технологиях и переменах // Российская газета. Федеральный выпуск. 36583(12). 23.01.2015.
4. *Филимонов В.П.* На краю цифровой бездны. – М., 2018. – С. 95.

*Осадчук Екатерина Александровна*  
*доцент кафедры теории и истории*  
*государства и права*  
*Крымского юридического института*  
*(филиала) Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации*  
*кандидат юридических наук*

## **Особенности влияния современного государства на порядок регулирования социальных отношений**

Современное общество является сложной системой сосуществования индивидов, которая должна быть упорядочена особыми социальными регуляторами и обеспечена властными институтами. Социум генерирует необходимость в управлении и системной организации отношений, что по своей сути является толчком для возникновения права и государства.

Общество безусловно является системой, которая постоянно развивается и требует механизма урегулирования, она наполняется определенными потребностями и стимулирует принятие соответствующих норм, правил, предписаний, которые бы обеспечивали ее существование, но одновременно возникает необходимость в распределении благ и установлении порядка реализации и защиты первичных и вторичных благ, тех ценностей, которые порождаются этой системой.

Возникает объективная потребность в эффективном управлении этими сложными процессами, объективная настолько, что общество на определенном этапе своего развития, приходит к пониманию необходимости выделения отдельных subsystem, которые должны отвечать за организацию всеобщего блага и благосостояния. Такой subsystem становится государство.

Но государство не является системой, которая «пришла снаружи», – это созданный обществом инструмент упорядочения и защиты его прав и свобод. Более того, эта задача реализует не кто-либо, а определенные, уполномоченные субъекты, которые формируются самим социумом, организуемым в государство. Поэтому процесс формирования ключевых органов государства, институтов, осуществляющих государственную власть, является главной и системообразующей основой организации и деятельности государства. Их формирование происходит, прежде всего, благодаря народному волеизъявлению, выборам представителей общества, которые наделяются правом не только создавать законы, но

и создавать общие принципы организации и деятельности государства. При этом следует учитывать динамику изменения потребностей социума, которые, безусловно, влияют на процесс организации публичной политической власти в обществе.

Существование любого социального института обусловлено определенными общественными потребностями, так и его функционирование направлено на обеспечение этих потребностей. Особенность государства заключается в том, что она является легитимной формой проявления и выражения «общего» интереса, средством его обеспечения. В условиях социального расслоения общества, опосредованности взаимодействия его членов государство выступает инструментом выражения этого интереса, причем двояко: а) путем проведения непосредственного волеизъявления граждан – референдумов; б) косвенно, через деятельность высших представительских органов государственной власти. При этом «общий» интерес приобретает специальной формы выражения в виде законов [1, с. 24].

Современный период развития общества характеризуется тем, что целью его является всестороннее развитие человека, обеспечение условий его жизни, прав и свобод. Действительность пропитана идеями гуманизма, приоритета общечеловеческих ценностей. Все это находит свое отражение в современных наиболее развитых странах – правовых, демократических, социально-ориентированных.

По современным представлениям, государство – это специфическая политико-территориальная организация, основное средство политической власти народа, воля которого является обязательным для населения всей страны [2, с. 31].

Сегодня государство является цивилизованной формой организации публичной политической власти, в результате чего она не только способна служить общему благу, но и обеспечивать свободное развитие индивида. Современное государство – это средство общественного компромисса, форма преодоления социальных противоречий и конфликтов, управленческая организация, что самостоятельно влияет на ход общественного развития.

Важной составляющей любого государства является власть. Это сложное понятие, сущность которого проявляется в отличительных чертах от власти первобытного социально однородного общества. Существующая государственная власть неразрывно связана с нормативно-правовыми предписаниями. Поэтому нормативные аспекты сущности государства очень ярко идентифицируются при анализе соотношения государства и права,

государства и законодательства. Назначение государства и права состоит в том, что они выступают средством упорядочения общественных отношений, призваны обеспечивать нормальные условия жизнедеятельности людей, служить для них способом (формой) совместного удовлетворения интересов, согласования и выражения общей воли.

Право и государство каждого народа имеют единую социально-экономическую основу, у них все равно воплощаются менталитет народа, его культура, сознание, традиции; право и государство взаимосвязаны в своем происхождении. Право выступает средством социального регулирования, а государство служит для него механизмом, с помощью которого обеспечивается воздействие права на общественные отношения. С появлением права и необходимостью его охраны и защиты связано возникновение государства – именно в этом смысле государство, будучи специфической политической организацией, имеет правовую природу [3, с. 314].

Наиболее рациональное решение вопроса соотношения государства и права находится не в противопоставлении государства и права, а в их «взаимовыгодном сотрудничестве», что в нормальных условиях обычно и осуществляется. Словосочетания «государственное право» и «правовое государство» уже одним своим звучанием и смыслом подчеркивают неразрывную связь этих явлений. С одной стороны, право выступает государственным регулятором общественных отношений – таков его социальный статус, а, с другой, деятельность государства носит преимущественно правовой характер.

Важны и нужны оба эти института: один – как организация силы, другой – как форма выражения воли. В их логической связке объективную ценность имеет не только право, но и государство. Более того, на определенных этапах именно крепкая государственность оказывается наиболее необходимой. Между государством и правом могут быть противоречия, коллизии, расхождения (в целях, методах, стремлениях), их отношения не всегда складываются гладко. В частности, это объясняется тем, что государство и право, будучи тесно связанными, в то же время в определенной степени являются «антиподами», их позиции не во всем совпадают. Власть имеет тенденцию к неограниченности, выходу из-под контроля, она чувствует бремя внешней зависимостью, а право стремится «поставить ее на место», ввести в юридические рамки. Это означает, что процесс формирования права может идти как сверху вниз, так и снизу вверх, вырастая из народных корней, обычаев, традиций, индивидуальной саморегуляции, и государству остается лишь согласиться

с этим, закрепить сформированные правила в законах. То есть, власть не является единственной правотворческой силой. В определенном смысле право создается всем обществом [4, с. 235].

Разумеется, первопричины права – не в государстве как таковом, а в социальной необходимости, общественных нуждах. Но после осознания этих потребностей государством она излагает их языком законов, юридических норм, то есть создает, основывает право. Законотворчество – исключительная прерогатива государства.

Если под правом, наряду с юридическими нормами, также понимать природные и неотчуждаемые права человека, то источником его, конечно, будет уже не только государство, а общество в целом. Однако и прирожденные, естественные права личности государство обязано признавать, уважать, защищать, способствовать их осуществлению. Правовое государство потому и называется правовым, что оно действует на основе и в соответствии с этими правами.

Соотношение государства и права проявляется в их взаимосвязи и взаимодействии, в процессе которого государство и право объединяют свой потенциал для позитивного, полезного, необходимого влияния на наиболее значимые стороны жизни современного общества.

Подытоживая, следует отметить, что в социологическом аспекте государство – это созданный обществом инструмент упорядочения и защиты своих прав и свобод. Нормативный аспект акцентирует на том, что формирование и волеизъявления современного государства осуществляется на основе и в форме правового закона. Аксиологический аспект раскрывает социальное назначение государства, его значимость для общества.

Как представляется, целостное понимание государства, а так же роли общества в ее создании и существовании, должно осуществляться с учетом социологических, нормативистских и ценностных аспектов. Такой подход позволит исследовать системообразующую роль социума в процессах возникновения, назначения и функционирования государства и права, которые, по сути, имеют «производный» от потребностей общества характер.

### **Список литературы:**

1. *Забарний Г.Г.* Основы государства и права : учебн. пособ. / Г.Г. Забарний. – К.: изд. Паливода А.В., 2001. – 240 с.
2. *Колодий А.М.* Общая теория государства и права: учебн. пособ. / Колодий А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л. – К.: Юринком Интер, 2005. – 317 с.

3. Проблемы теории государства и права : учеб. пособ. / Под ред. М.Н. Марченко. – М. Юристь, 2019. – 356 с.
4. Теория государства и права : курс лекций / под ред Матузова Н.И., Малько А.В. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2019. – 632 с.

*Гаврилов Евгений Владимирович*  
*консультант юридического отдела*  
*экспертно-правового управления*  
*Законодательного Собрания*  
*Красноярского края*

**О перераспределении полномочий  
между органами местного самоуправления  
и органами государственной власти  
субъекта Российской Федерации  
в контексте конституционного совершенствования  
организации публичной власти в России**

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» предусматривает дополнение статьи 132 Конституции Российской Федерации частью 3, согласно которой 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.

На наш взгляд, очень хорошо в указанную концепцию вписывается не только возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (часть 2 статьи 132 Конституции РФ, глава 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)), но и полномочие регионального законодателя по перераспределению полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – перераспределение полномочий).

С 2014 года в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и ис-

полнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) и Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрена возможность перераспределения полномочий. Перераспределение полномочий осуществляется законами субъекта Российской Федерации, которые должны вступать в силу с начала очередного финансового года. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом указаны отдельные полномочия органов местного самоуправления, которые не могут быть объектами перераспределения полномочий. В частности, не могут перераспределяться полномочия органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью (пункт 61 ст. 263 Федерального закона № 184-ФЗ, часть 12 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ).

Обращаем внимание на имеющуюся в настоящее время коллизию между частью 12 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ и пунктом 61 ст. 263 Федерального закона № 184-ФЗ: в части 12 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, в отличие от пункта 61 статьи 263 Федерального закона № 184-ФЗ, содержится оговорка, согласно которой перераспределение полномочий осуществляется не всегда, а лишь в тех случаях, которые установлены федеральными законами (далее – ограничительная оговорка). Ограничительная оговорка появилась в Федеральном законе № 131-ФЗ после внесения в него изменений Федеральным законом от 28.12.2016 № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

По нашему мнению, указанную коллизию следует устранить посредством приведения пункта 61 статьи 263 Федерального закона № 184-ФЗ в соответствие с частью 12 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, а до этого руководствоваться правилом, согласно которому подлежит применению более новая норма (*lex posterior derogat legi priori*), а именно норма части 12 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой перераспределение полномочий возможно только в случаях, установленных федеральными законами.

Заметим, что многие ученые-юристы критикуют институт перераспределения полномочий за то, что он «выхолащивает» местное самоуправление, нарушает право на его осуществление, содержит несовершенные условия применения [5, с. 18–20; 4, с. 66–73]. Более того, некоторые авторы считают перераспределение полномочий противоречащим Конституции Российской Федерации, ссылаясь на практику Конституционного Суда

Российской Федерации, который ранее неоднократно отмечал, что «вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти» [1, с. 70; 3, с. 88].

По нашему мнению, с учетом концепции части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации (в редакции Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»), перераспределение полномочий нельзя признать противоречащим Конституции Российской Федерации.

Во-первых, «вопросы местного значения», о которых указано в части 1 статьи 130, части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации, и «полномочия органов местного самоуправления» – это не одно и то же.

Во-вторых, перераспределяемые в пользу органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления не перестают считаться полномочиями органов местного самоуправления. Мы придерживаемся позиции, согласно которой перераспределенные полномочия имеют сложную правовую сущность. Соблюденная процедура перераспределения полномочий «расщепляет» статус этих полномочий: они, имманентно оставаясь полномочиями органов местного самоуправления, становятся на период их перераспределения вопросами субъектов Российской Федерации. Аналогичный подход высказан нами ранее применительно к делегированию в установленном порядке полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации [2, с. 34].

В-третьих, перераспределение полномочий не носит произвольный характер, так как основывается на федеральном законодательстве, регламентируется региональными законами, имеет временный характер действия.

Федеральный законодатель в конкретном федеральном законе определяет те сферы общественной жизни, в которых, по его мнению, возможно перераспределение полномочий; где, например, органы местного самоуправления, в отличие от органов государственной власти субъекта РФ, не способны эффективно осуществлять реализацию своих полномочий (в силу отсутствия финансовых средств, квалифицированных кадров и т.п.). При этом перераспределение полномочий – это дискреция регионального законодателя.

Изучение федерального законодательства показало, что на данный момент возможность перераспределения полномочий предусмотрена в 16 отраслевых федеральных законах, включая 3 кодекса.

Однако почему не выбраны некоторые другие федеральные законы, в которых вполне можно закрепить возможность перераспределения полномочий, не понятно. Так, автор настоящего доклада в своей профессиональной деятельности сталкивался с отсутствием правовой возможности перераспределения полномочий в Федеральном законе от 29.12.2017 № 442-ФЗ «О внеуличном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Если бы в указанном федеральном законе такая возможность была – был бы решен ряд проблем с организацией транспортного обслуживания населения метрополитеном, строительство которого, как мы знаем, долгие годы ведется в нескольких крупных городах России, в частности в Красноярске. По нашему мнению, на уровне федерального законодательства следует закрепить возможность перераспределения полномочия по организации транспортного обслуживания населения метрополитеном в границах городского округа.

В заключении отметим, что федеральное законодательное регулирование перераспределения полномочий не лишено недостатков: отсутствуют четкие критерии и условия применения механизма перераспределения полномочий в отношении конкретных полномочий (в частности, не закреплены факторы, свидетельствующие о том, что в данном случае необходимо перераспределение полномочий; не решен вопрос финансирования перераспределяемых полномочий; отсутствует требование к согласованию вопроса о перераспределении полномочий с органами местного самоуправления).

Полагаем, Федеральный закон № 131-ФЗ должен быть дополнен недостающими нормами, более подробно регламентирующими перераспределение полномочий.

### **Список литературы:**

1. *Благов Ю.В.* Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы конституционности // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 69–71.
2. *Гаврилов Е.В.* Пределы дискреции регионального законодателя по вопросам ведения субъекта Российской Федерации // Реформы и право. – 2016. – № 1. – С. 33–41.
3. *Гончаров М.В.* Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации // Муниципалитет: экономика и управление. – 2019. – № 2. – С. 82–90.

4. *Майхир М.Е., Ревнова М.Б.* О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Юридическая мысль. – 2017. – № 4. – С. 66–73.
5. *Соловьев С.Г.* Цели российского местного самоуправления и правовой институт перераспределения муниципальных полномочий // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 4. – С. 16–21.

*Колесников Андрей Владимирович*  
*доцент кафедры административного*  
*и муниципального права*  
*Саратовской государственной*  
*юридической академии,*  
*кандидат юридических наук, доцент,*  
*Почетный работник высшего*  
*профессионального образования*  
*Российской Федерации*

### **Конституционные новеллы как условие рестрикции основных норм о самостоятельности местного самоуправления**

Процесс изменения Конституции Российской Федерации, активированный Президентом Российской Федерации, вызвал достаточно бурные споры и обсуждения в кругах не только чиновников, юристов, но и граждан с активной жизненной позицией. Мнения кардинально разделились. Будучи архиважным для страны, Основной закон представляет собой документ, позволяющий сформировать конкретный путь развития для государства. К тому же он не относится к нормативным правовым актам, которые достаточно легко и незаметно изменяемы. Именно поэтому, предлагаемые изменения внесли некий раскол не только в обществе, но и даже между людьми, имеющими родственные или дружеские отношения.

Сторонники внесения изменений, которые в своем основном большинстве занимают ключевые посты в системе публичной власти и реальном секторе экономики (в том числе в медийных структурах), полагают, что поправки каким-то образом внесут в жизнь российских граждан стабильность, станут средствами защиты от внешних врагов, упрочат границы государства, предотвратят посягательство на русский язык

и национальную культуру, заставят власть думать о народе и повышать его благосостояние, станут фундаментом стабильного развития страны. Однако надо признать, что не все представители власти согласны с такой реформой [1].

Их оппоненты, представляющие в основном институты гражданского общества либо соотечественники, имеющие независимое от государственных структур положение, утверждают, что эти поправки не имеют для страны ценностного назначения, поскольку в них лишь закрепляются уже сложившиеся и существующие в реальности отношения и тенденции. Единственным их предназначением является всесторонняя защита Президента Российской Федерации и обнуление президентских сроков. Они полагают, что вся эта затея направлена лишь на упрочение президентской власти и что нормы-поправки дают президенту практически неограниченные возможности, оказывающие ключевое воздействие на все ветви власти и виды государственного управления, они делают Президента Российской Федерации неуязвимым и практически ненаказуемым, превращая президентскую власть в аналогию монархии [2]. Некоторые не довольны статьями о возможности неисполнения решений межгосударственных органов, таких, например как Европейского Суда по правам человека, являющегося последней независимой инстанцией, защищающей естественные и юридические права человека и гражданина. «Эти нормы нарушают принцип равенства перед законом и гарантии прав и свобод личности, противоречат принципам федерализма, принципам разделения властей, независимости судебной системы и автономии местного самоуправления», – пишут они [3]. Сторонники этой позиции считают, что изменения в Конституцию Российской Федерации лишь вносят путаницу, так как они зачастую входят в правовой конфликт с действующими положениями 1 и 2 главы. Некоторые из противоречий явно бросаются в глаза, другие завуалированы и будут выявляться научных исследований и формирования практики применения конституционных норм.

Обсуждение современного исторического периода и происходящие события будут ярким пятном в российской истории и, вне всякого сомнения, будут поводом для множества научных дискуссий и исследований. Будут подвергнуты анализу как морально-этические, так и правовые стороны. Исследованы положительные нормы, упорядочивающие общественные отношения и привносящие конкретность в содержание конституционных норм и нормы-декларации, включенные для «красоты» и привлечения на сторону изменений граждан, плохо разбирающихся

в юридических хитросплетениях. Однозначно будет еще неоднократно дана оценка правовой позиции судей Конституционного Суда Российской Федерации, который отказал в обнулении сроков Президенту Ельцину Б.Н., но одобрил обнуление нынешнему Президенту в течение двух дней [5] (в тот же срок, что и все российские регионы одобрили поправки [4]).

Попытка дать глубокий анализ всех норм и спрогнозировать их влияние на систему публичной власти в России в одной статье обречена на неудачу. Постараемся внести лишь маленькую толику в процесс обсуждения конституционных изменений, которые повлияют на конституционное узаконение сложившейся в реальности системы местного самоуправления и формы ее взаимодействия с системой государственной власти.

Статья 12 Конституции Российской Федерации останется неизменной. Она закрепляет, что «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Юридическая сила «Основ конституционного строя», безусловно, значительнее положений из других глав. Они являются каркасом построения системы, общими нормами, которым должны соответствовать все специальные, расположенные в других главах. Вместе с тем, предполагаемые изменения не вполне отвечают этим требованиям. И толкование смысла норм о самостоятельности местного самоуправления будет витиеватым, отвечающим стремлениям власти, а не права. Основные нормы, содержащие базовые принципы, будут применяться с учетом специальных оговорок, содержащихся в других главах.

Такая ситуация, при которой изменения в гл. 1, 2 и 9 вносятся не будут, сложилась не случайно. Предполагаемые к внесению изменения в Конституцию Российской Федерации, не требуют проведения общероссийского референдума. То голосование, которое планируется провести, будет скорее «показательным» и неконтролируемым, учитывая, что наблюдатели со стороны политических сил и общественных организаций не предусмотрены, а представители общественных палат, которые уже давно, по сути, стали придатком государства, вряд ли будут осуществлять реальный контроль над проводимым голосованием. Если же вносить изменения в основы конституционного строя, то это потребует проведения общероссийского референдума. От верховной власти понадобятся не только обещания. Потребуется реальные действия, подтверждающие ее стремление сделать жизнь населения более комфортной и стабильной. В этом случае начнутся настоящие политические баталии между действующей властью и остатками российской оппозиции с це-

лью завоевания общественного мнения. При этом гарантировать реальную поддержку со стороны населения никто не сможет. В связи с этим выбран путь наименьшего сопротивления, в котором основные нормы остаются, но создаются специальные условия их применения. В этом суть современного российского правотворчества.

Оговорками, конкурирующими со статьёй 12 будут вносимые:

ч. 3 ст. 133 Конституции Российской Федерации, согласно которой «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие»;

ч. 1 ст. 131, устанавливающая, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом»;

ч. 1.1 ст. 131 Конституции Российской Федерации, согласно которой «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом» [6]. Эти положения будут оппонировать ст. 12 и исказить понимание конституционного смысла самостоятельности местного самоуправления. Они позволят органам государственной власти при участии привычного теперь уже атрибута легитимизации любого решения верховной власти – Конституционного Суда Российской Федерации осуществлять толкование этих норм в необходимом для них контексте.

Думается, соответствующие поправки отразятся на действующем законодательстве, но не фундаментально. Местное самоуправление после контрреформ 2014-2015 годов и так вписано в общую систему публичной власти. Его организационная самостоятельность стала мнимой. Обращения в Конституционный Суд Российской Федерации о защите права местного самоуправления на самостоятельность определения структуры органов местного самоуправления ничего не дали. Постановление КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П [7] узаконило формы вмешательства государства в порядок организации муниципальной власти, лишив его конституционно установленной самостоятельности. Теперь она проявляется лишь в том, что население само голосует за депутатов муниципальных образований, которые в дальнейшем действуют от имени населения. А само по себе наличие в Уставе муниципального образования перечня органов местного самоуправления и способов их формирования приравнивается

к тому, что структура органов местного самоуправления определяется самостоятельно населением, не смотря на то, что эти положения Устава должны основываться (иногда и копироваться) на нормах закона субъекта Российской Федерации, компетентного установить, как безальтернативный (единственно возможный) способ формирования представительного органа и главы муниципального образования, так и многовариантный.

Таким образом, поправки придадут конституционность реально сложившейся в современном законодательстве модели включения местного самоуправления в единую систему публичной власти, способствуют укреплению вертикали власти. Они дают государству возможность формировать модель местного самоуправления и ее руководства, с возможностью выгодно перераспределять компетенцию, контролировать ее реализацию и отрешать от должности неугодных руководителей муниципальных органов.

### Список литературы:

1. «Будут вводить диктаторское правление». Депутат из Якутии сдала свой мандат в знак протеста // Сибирь. Реалии. Электронный текст. Режим доступа: <https://www.sibreal.org/a/30486181.html> (дата обращения: 27.05.2020).
2. «Путин, по-сути, превращается в монарха». Эксперты об обнулении сроков действующего президента // Ведомости. 10.03.2020. Электронный текст. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/03/10/824836-ob-obnulenii-srokov> (дата обращения: 27.05.2020).
3. Не допустить конституционный кризис и антиконституционный переворот. Обращение ученых, писателей и журналистов к гражданам России // Электронный текст. Режим доступа: <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/2606224-echo/> (дата обращения: 27.05.2020).
4. Все регионы России одобрили поправки в Конституцию за два дня. Это рекорд // BBCNEWS. Русская служба. 13.03.2020. Электронный текст. Режим доступа: <https://www.bbc.com/russian/news-51868944> (дата обращения 27.05.2020).
5. Конституционный суд подтвердил законность обнуления сроков Путина. На это ушло два дня // BBCNEWS. Русская служба. 16.03.2020. Электронный текст. Режим доступа: <https://www.bbc.com/russian/news-51912485> (дата обращения 27.05.2020).
6. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Электронный текст. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346019/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/) (дата обращения 30.03.2020 г.)

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2. Режим доступа: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision215624.pdf> (дата обращения 28.05.2020).

**Кабышев Владимир Терентьевич**  
профессор кафедры  
конституционного права  
Саратовской государственной  
юридической академии  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки  
Российской Федерации

**Заметина Тамара Владимировна**  
профессор кафедры  
конституционного права  
Саратовской государственной  
юридической академии  
доктор юридических наук, профессор

**Комбарова Елена Валерьевна**  
доцент кафедры  
конституционного права  
Саратовской государственной  
юридической академии  
кандидат юридических наук, доцент

## **Вопросы организации публичной власти на федеральных территориях**

Отношения по поводу функционирования публичной власти всегда являются системообразующими для науки и отрасли конституционного права России. Это обусловлено их взаимосвязью с политическими

процессами, происходящими в обществе, а также участием фактически каждого человека в системе властеотношений в государстве. Публичная власть выступает одним из базовых объектов конституционно-правового регулирования, детерминирована закономерностями общественного развития. Анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам организации и деятельности органов публичной власти России [1] показывает, что выводы, содержащиеся в них, можно считать вкладом данного судебного органа в теорию конституционного права. Основной закон России гарантирует осуществление публичной власти в различных формах – исходя из признания особенностей ее организации и осуществления на каждом из территориальных уровней, в том числе с учетом специфических характеристик конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований [2, с. 58].

Как известно, категория «публичная власть», не имеющая формально юридического закрепления, была конституционализирована решением Конституционного Суда Российской Федерации в качестве родового понятия применительно ко всем территориальным уровням организации населения в Российской Федерации.

Президент России В.В. Путин в своих выступлениях и программных статьях неоднократно заострял внимание на единстве задач органов государственной власти и местного самоуправления. В преддверии 2020 г. была поднята тема формирования единой системы публичной власти, включающей в себя государственные и муниципальные органы власти, и уже 15 января 2020 г. в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации В.В. Путин отметил необходимость закрепления в Конституции принципов единой системы публичной власти и выстраивание эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами [3]. За этим программным заявлением последовало внесение главой государства 20 января 2020 г. законопроекта, в соответствии с которым подлежат изменению 22 статьи Конституции Российской Федерации, большинство из которых содержат нормы, непосредственно связанные с функционированием органов публичной власти (гл. 4–8). Текст закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» закрепляет в статье 67 Основного закона России возможность создания в Российской Федерации федеральных территорий, то есть территорий с прямым федеральным подчинением. Поскольку Российский федерализм выступает

одной из основ конституционного строя, испытывает воздействие разнородных политических, экономических и социокультурных факторов государственного развития, он сам оказывает влияние на характер взаимоотношений Федерации и субъектов Федерации. Реформационные процессы в сфере федерализма, требуют учета особенностей не только внутри федеративных, но и межнациональных взаимодействий, а также конституционных принципов российского государственного устройства и национальной политики.

Нельзя не отметить важный вопрос, который актуализировался ввиду планируемой реформы – как будет организована публичная власть на федеральных территориях?

Среди ученых-правоведов, специально посвятивших свои работы исследованию территориальной организации государства необходимо отметить Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, А.А. Воронина, М.В. Глигич-Золотареву, Н.М. Добрынина, В.Т. Кабышева, С.П. Калинина, С.В. Нарутто, В.А. Немцева, Р.С. Павловского, И.А. Умнову, В.А. Ржевского, В.А. Рянжина, А.С. Саломаткина, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриеву, А.А. Югова, а также других ученых и исследователей. В них достаточно основательно проработаны такие аспекты, как понятие территории государства, его элементов и назначения, выявления природы и сущности отдельных элементов территориального устройства государства.

В российской юридической науке отсутствует единство терминологии по отношению к единицам территорий, которые не обладают статусом субъектов. В одних источниках территории, в рамках которых выделяется федеральный округ называются федеральными территориями, в других термином «федеральные территории» обозначается лишь одна разновидность «несубъектов», а обобщающий принцип к ним не применяется. На наш взгляд, под федеральной территорией понимается специальная зона (территория), не входящая в состав ни одного из субъектов Российской Федерации и подчиняющаяся напрямую федеральному центру, т.е. Правительству Российской Федерации. К данным территориям можно отнести: военные и стратегические объекты; закрытые административно-территориальные образования; особо охраняемые природные территории (заповедники) и другие особые территории, требующие обеспечения повышенной безопасности, защиты и охраны окружающей среды. Например, сейчас озеро Байкал относится к ведению субъектов Российской Федерации (Иркутской области и республики Бурятия). Субъекты Российской Федерации не могут обеспечить защиту озера: с каждым годом уровень загрязнения Байкала растёт,

функционируют предприятия, наносящие урон по экосистеме озера. Решение сложившейся ситуации требует радикальных мер, а именно – включение Байкала в состав «федеральных территорий». Правительство Российской Федерации имеет больше возможностей и полномочий по защите озера. Также в случае передачи озера федеральному центру будут созданы условия по повышению инвестиционной привлекательности. Конечно же данные проблемы требуют обсуждения, поэтому поправками в Конституцию прописано, что система управления на этих территориях «требует специального регулирования».

Рассматривая вопросы организации публичной власти на федеральных территориях, необходимо принимать во внимание и документы стратегического характера. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 № 207-р была утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. [4], целью которой является достижение устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Данный документ характеризуется рядом особенностей: его целеполагание ориентировано не столько на субъекты Федерации (участников федеративных отношений), сколько на «геостратегические территории Российской Федерации» (один или несколько субъектов Российской Федерации, имеющих особое значение для социально-экономического развития или безопасности страны); федеративное развитие понимается через призму пространственного развития, т.е. совершенствования системы расселения и территориальной организации экономики. Кроме того, принят ряд документов стратегического характера отдельных территорий (например, Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р), Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года ( Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. № 1538-р, Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 1485-р), Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 г. № 2074-р), Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 165-р)) [5] и другие.

Анализ этих документов позволяет говорить о постепенном складывании макрорегионов, географически соприкасающихся территорий, объединенный общими чертами и особенностями социально-экономического развития, включающих в себя ряд субъектов Российской Федерации и скоординированных с системой федеральных округов.

В Заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» сказано, что положение о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации.

Осуществление публичной власти может быть реализовано на различных территориальных уровнях организации государства. Чиркин В.Е., определяя уровни осуществления публичной власти, подчеркивает, народ на каждом территориальном уровне публичных коллективов непосредственно и через органы, созданным территориальным публичным коллективом, осуществляет свою публичную власть [6, с. 13]. На каждом из уровней публичной власти имеется своя специфика функций, полномочий и ответственности властных органов, «...которая определяется, прежде всего, различной степенью их отчуждения от человека» [7, с. 79].

В Российской Федерации существует различные территориальные единицы, созданные для повышения эффективности управления государством, например округа (федеральные, военные, судебные, пограничные).

Федеральные округа представляют собой поле информационного сотрудничества федерального, регионального и муниципального уровней публичной власти, необходимое для совместного поиска средств разрешения стоящих проблем общегосударственного и местного масштабов и принятия адекватного управленческого решения. Имеются достаточные основания полагать, что система федеральных округов способна реализовать сбалансированную государственную политику, инициировать движение к укреплению и развитию социального партнерства между центром и регионами на основе сохранения единого конституционного и управленческого поля, активизации регионами экономической дея-

тельности на всех уровнях хозяйствования и управления. Федеральные округа по сложившейся инфраструктуре и социально-экономическим возможностям самодостаточны, однако, их не следует рассматривать как некие самостоятельные и независимые друг от друга образования, как квазигосударства или своеобразные федерации на границах России.

Создание системы федеральных округов следует расценивать как один из административных способов поиска форм и методов управления системой федеративных отношений, их технологической рационализации, сглаживания проблем чрезмерной асимметричности и многосубъектности России. Смысл существования этой системы видится в унификации до определенного уровня взаимоотношений центральной власти со всеми субъектами Федерации, совместного решения региональных социально-экономических проблем в случае неспособности субъектов Российской Федерации разрешить их самостоятельно, а также развития производственных сил на межрегиональном уровне. Такие территориальные единицы не становятся самостоятельными субъектами внутригосударственных отношений.

Можно отметить, что поправки к Конституции Российской Федерации 2020 года, предполагающие повышение статуса Государственного Совета, его закрепление на конституционном уровне, направлены на развитие институциональной составляющей федеративной организации государственной власти. На протяжении 20 лет в системе государственной власти Российской Федерации Государственный Совет выполнял двоякую роль: являлся совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, и одновременно выступал государственным координационным органом в сфере федеративных отношений. Государственный Совет выполнял и выполняет функции оперативного обсуждения и принятия решений по проблемам, касающимся взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма.

Помимо федеральных округов, создание которых имело целью укрепление власти Президента Российской Федерации, в России существуют и другое ведомственное территориальное деление, не совпадающее с федеральными округами. Например, военные округа, созданные в целях оптимизации структуры управления Вооруженными Силами Российской Федерации, а также совершенствования их взаимодействия с другими войсками, воинскими формированиями и органами при решении в регионах

Российской Федерации задач в области обороны (например, образованы западный (штаб в Санкт-Петербурге), южный (штаб в Ростове-на-Дону), центральный (штаб в Екатеринбурге) и восточный (штаб в Хабаровске) военные округа). Следует отметить, что штабы военных округов находятся в федеральных «столицах».

Появление федеральных территорий добавит разнообразия в федеративные отношения, обусловит необходимость выстраивания новых форм внутри федеративного взаимодействия между их субъектами. Очевидно, что процесс создания и функционирования федеральных территорий должен базироваться на конституционных принципах российского федерализма, учитывать исторические, национальные и иные его особенности. Реальный федерализм основан на единстве в многообразии, активном участии отдельных составляющих субъектов в процессе формирования решений на общегосударственном уровне. Оптимальная организация территориального устройства должна сопровождать разумным распределением власти между структурными элементами федерации для обеспечения устойчивого и сбалансированного развития страны и общества.

### Список литературы:

1. Постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1997 г. № 16-П // СЗ РФ. 1997. № 46, ст. 5339; от 30 ноября 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 50, ст. 4943, от 15 ноября 2002 г. № 1-П // СЗ РФ. 2002. № 6, ст. 626.
2. *Комбарова Е.В.* Вопросы организации органов публичной власти России в решениях Конституционного Суда РФ // Ленинградский юридический журнал. Санкт-Петербург: Изд-во «Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина». 2014. № 2(36). С. 56–62.
3. Послание Президента Федеральному Собранию 15 января 2020 года // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>.
4. СЗ РФ. 2019. № 7 (часть II), ст. 702.
5. СЗ РФ. 2010. № 4, ст. 421; 2011. № 38, ст. 5400; 2010. № 40, ст. 5107; 2011. № 51, ст. 7542; 2011. № 8, ст. 1142.
6. *Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 3–13.
7. *Воробьева О.А.* Местное самоуправление как уровень публичной власти // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2010. № 1. С. 79–83.

*Фролов Алексей Иннокентьевич*  
*доцент кафедры*  
*гражданско-правовых дисциплин*  
*Санкт-Петербургского юридического*  
*института (филиала)*  
*Университета прокуратуры РФ*  
*кандидат юридических наук*

## **Проблема организационно-правовой формы органов публичной власти как юридических лиц**

Проблемы гражданской правосубъектности занимали умы отечественных правоведов на протяжении длительного периода времени. Государство и органы власти как субъекты гражданского права были и остаются предметом исследований дореволюционных ученых, советских исследователей и правоведов современности.

Большинство органов власти в современной России получили формальный статус юридического лица. Статус юридического лица органа власти декларируется непосредственно в законе (например, п. 1 ст. 11 Федерального закона «О прокуратуре») или указывается в положении, на основании которого действует орган власти (например, п. 11 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322).

При этом сведения об организационно-правовой форме органов власти в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ) в подавляющем числе случаев не указываются. Редко встречается указание на организационно-правовую форму казенного учреждения (государственное казенное учреждение Новосибирской области «Природоохранная инспекция», муниципальное казенное учреждение «Администрация городского округа «Стрежевой»). Ранее встречались органы власти в форме учреждения без указания на вид учреждения (большинство из них прекращены, либо находятся в стадии реорганизации или ликвидации), например, муниципальное учреждение «Администрация города Андреаполь Андреапольского района Тверской области», муниципальное учреждение «Администрация архангельского сельсовета».

Отмеченная особенность умолчания об организационно-правовой форме органов власти в ЕГРЮЛ является достаточным основанием для постановки сразу двух вопросов. Первый вопрос заключается в том, яв-

ляется ли орган власти юридическим лицом? Второй вопрос следует логично из первого и заключается в себе дилемму о том, что именно содержит ЕГРЮЛ: сведения об органе публичной власти или запись об одноименном юридическом лице, действующим параллельно с органом власти?

Постановка указанных вопросов обостряется следующими обстоятельствами. Во-первых, перечень юридических лиц приводится в Гражданском кодексе РФ исчерпывающим образом. Создание юридических лиц в формах, не указанных в ГК РФ, не допускается (п. 2 ст. 48, ст. 50 ГК РФ). Во-вторых, ряд органов власти не имеют статуса юридического лица (Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, прокуратуры городов (за исключением городов федерального значения) и районов, некоторые структурные подразделения органов публичной власти и другие). В-третьих, орган публичной власти является частью государства, а государство является самостоятельным субъектом права, что предопределяет факультативный характер цивилистического статуса органа публичной власти.

По первому из поставленных вопросов встречаются различные мнения. Ряд ученых высказывается отрицательно по вопросу о квалификации органов публичной власти в качестве юридических лиц [1; 2]. У отца российской цивилистики Д.И. Мейера находим: «все присутственные места и должностные лица действуют именем государства, служат его органами, и потому нельзя признать их самостоятельными юридическими лицами, а личность их сводится к личности обширного союза – государства» [3, с. 157]. Другие исследователи, напротив, выступили за признание органов публичной власти юридическими лицами [4, с. 137–138; 5; 6].

Мы приходим к выводу, что орган публичной власти не является юридическим лицом, поскольку выступает частью государства. Юридическое лицо – субъект частного права. Сфера применения категории «юридическое лицо» ограничена рамками гражданским правом. Но эти обстоятельства не устраняет возможности создания частноправовых субъектов (юридических лиц) государством. Учитывая фиктивную природу юридического лица, волей законодателя юридическим лицом может быть объявлена любая организация или даже любая сущность (субстанция). Но простой возможности не достаточно, объявление кого-либо или чего-либо юридическим лицом должно следовать определенной цели.

Публично-правовые образования являются учредителями бюджетных учреждений (например, больниц и школ), определяют их цели дея-

тельности, соответствующие целям государства. Но при этом сами учреждения автономны и не являются частью государства. Для реализации собственного хозяйственного интереса самого органа публичной власти может быть создано юридическое лицо, которое не сливается с самим органом власти, но является личностью производной, функционал которой целиком зависит от деятельности органа публичной власти.

Отличия органа публичной власти от органа власти как юридического лица можно проиллюстрировать на примере Генеральной прокуратуры РФ. Генеральная прокуратура Российской Федерации (орган власти) возглавляется Генеральным прокурором Российской Федерации. Но как юридическое лицо по данным ЕГРЮЛ она возглавляется начальником Главного управления обеспечения деятельности органов и организаций прокуратуры Генеральной прокуратуры РФ. Генеральная прокуратура как орган власти стоит на вершине системы органов прокуратуры. Но как юридическое лицо она не обладает правами управления иными прокуратурами, действующими как юридические лица, не является их учредителем (их учредитель – Российская Федерация).

Таким образом, верным ответом на второй вопрос представляется следующий: в ЕГРЮЛ указан не сам орган власти, а производное от него юридическое лицо, действующее параллельно.

Но вопрос об их организационно-правовой форме такого производного лица остается открытым. Концепция юридического лица публичного права [7; 8] также не дает ответа на этот вопрос. Юридическое лицо публичного права не является организационно-правовой формой юридического лица гражданского права, а попыткой объяснения публично-правовых явлений категориальным аппаратом гражданского права. Обозначая что-то термином юридическое лицо публичного права, мы тем самым заявляем, что имеем дело не с юридическим лицом, а чем-то на него похожим.

Производное юридическое лицо органа публичной власти не может существовать вне определенной организационно-правовой формы. Очевидно, такое юридическое лицо следует относить к некоммерческим унитарным организациям. Вместе с тем, на основании п. 5 ст. 1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» указанный закон не распространяется на органы государственной власти, иные государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления. Но следует ли его распространять на производное от органа власти юридическое лицо? Закон не дает ответа. Правоприменительная практика

отвечает на вопрос так же отрицательно (Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 06.02.2008 по делу № А33-6273/07).

На основании п. 11 статьи 161 БК РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и органов управления государственными внебюджетными фондами регулируется нормами бюджетного законодательства о казенных учреждениях. Это бланкетное регулирование не является достаточным основанием для отнесения юридических лиц органов власти к казенным учреждениям. Скорее, наоборот, свидетельствует об обратном.

В соответствии с письмом Минэкономразвития Российской Федерации от 21 июня 2011 г. № 12702-АЛ/Д08 федеральные органы исполнительной власти относятся к казенным учреждениям. Если сделать поправку, что имеется в виду производное от органа власти юридическое лицо, такое предложение представляется наиболее приемлемым.

Однако законодательство не содержит норм, отвечающих особенностям таких казенных учреждений. Очевидно, не каждая норма о юридических лицах применима к органам власти как казенным учреждениям (порядок создания, ликвидации и реорганизации, учредительные документы и т.п.).

De lege ferenda следует учесть специфику производных от органов публичной власти юридических лиц путем признания их собственной уникальной организационно-правовой формы либо путем определения особенностей регулирования их как казенных учреждений.

При этом следует учитывать функциональную зависимость производного юридического лица от органа власти. Производное от органа публичной власти юридическое лицо обслуживает интересы органа власти, удовлетворяя его потребности в части финансового, материального, технического, кадрового обеспечения. Судьба производной личности определяется судьбой основной (или базовой) личности, которой является орган власти как субъект публичного права. При упразднении органа власти подлежит ликвидации производное юридическое лицо, поскольку утрачивается необходимость его существования.

### **Список литературы:**

1. *Усков О.Ю.* Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2003. № 5 С. 27–36.

2. *Мусатов Ф.В.* О правовом положении органов государства // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2016. № 4(94). С. 48–57.
3. *Мейер Д.И.* Русское гражданское право / Д.И. Мейер. – М.: Статут, 2000. – 830 с.
4. *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. – 10-е изд. – М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1912. – 948 с.
5. *Тен А.Л.* Теоретико-правовые проблемы государственной регистрации органов государственной власти в качестве юридических лиц // Административное право и процесс. 2006. № 4. С. 30–34.
6. *Чиркин В.Е.* Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права. 2006. № 5(113). С. 94–104.
7. *Ефимова Л.Г.* О правовой природе госкорпораций // Хозяйство и право. 2008. № 8. С. 59–69.
8. *Долинская В.В.* Проблемы законодательства о государственных корпорациях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 4. С. 4–17.

*Грудинин Никита Сергеевич*  
*доцент кафедры международного права*  
*Московского государственного*  
*лингвистического университета*  
*кандидат юридических наук, доцент*

**Укрепление конституционно-правового статуса  
Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации  
в свете конституционной реформы 2020:  
иллюзия или реальность?**

Конституция Российской Федерации 1993 года уже на протяжении более чем 26 лет выступает программно-целевым ориентиром развития России в долгосрочной перспективе. Одновременно с этим Конституция 1993 года выступает гарантией внутривнутриполитического мира и стабильности, механизмом, обеспечивающим прочность конституционного строя и преемственность внутривнутриполитического курса. При всем этом потенциал действующей Конституции в полной мере остается нереализованным, некоторые значимые вопросы в ней отражены и вовсе фрагментарно (механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина, гарантии политической оппозиции, основы избирательной системы). Несомненно, что конституционное развитие любого государства не может стоять на

месте, Конституция должна развиваться вслед за развитием государства и общества. Для этого есть несколько возможных путей: внесение поправок в Конституцию, конкретизация ее положений в нормах федерального законодательства, судебное правотворчество. Думается, что для России первостепенное значение имеют первые два пути при сохранении фундамента конституционного строя, идеи суверенитета народа, разделения властей и гарантий частной собственности в неизменном виде.

15 января 2020 года после послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию [3] в России стартовала конституционная реформа, основными целями которой являются укрепление социальной направленности Конституции Российской Федерации, сохранение исторического наследия, детализация статуса и полномочий отдельных органов государственной власти, уточнение механизма взаимодействия международного и национального права. При этом при всей очевидности и значимости усиления социального вектора Конституции 1993 года ключевой целью реформы 2020 года является некоторая корректировка внутри системы разделения властей, затрагивающая полномочия отдельных ветвей власти, и усиление роли парламента Российской Федерации как органа народного представительства, который призван сдерживать и контролировать исполнительную ветвь власти. Кроме того, данная реформа имеет своей целью попытку переложить определенную ответственность за проведение внутренней политики и ее результаты с плеч Президента России на плечи парламента [2, с. 55–56].

Рассматривая сущность конституционной реформы 2020 сквозь данную призму, необходимо подчеркнуть следующее. Во-первых, российская система разделения властей, очевидно, не является оптимальной. Сильному институту президентуры корреспондирует зависимое от него Правительство России и недостаточно сильный и авторитетный парламента. Во-вторых, Конституция 1993 года (в ее первоначальной редакции) не содержит в себе конституционных гарантий, препятствующих ослаблению государственности в ситуации неспособности Президента России сплотить элиты и общество. В-третьих, Конституция 1993 года не дает однозначного ответа на вопрос о том, может ли Государственная Дума принимать участие в формировании персонального состава Правительства Российской Федерации, отдавая полную свободу действий в этом вопросе Президенту России. Представляется, что данная конфигурация является оправданной и эффективной в конфигурации «сильный Президент – слабое Федеральное Собрание», однако вряд ли такая система соответствует в полной мере конституционному принципу разделения властей и, тем

более, вряд ли она способна обеспечить развитие российской государственности в ситуации ослабления института президентуры.

Закономерным и логичным ответом на данный дисбаланс в системе разделения властей, заложенный в первоначальном варианте Конституции Российской Федерации, и являются поправки, предложенные Президентом России В.В. Путиным. Указанные поправки, как уже было отмечено нами ранее, многоаспектны и многогранны, но при этом имеют очевидный вектор на укрепление конституционно-правового статуса парламента Российской Федерации и, в первую очередь, усиление позиций Государственной Думы в системе разделения властей. Если в первоначальной редакции Конституции Российской Федерации Государственная Дума давала Президенту Российской Федерации свое согласие (большинством в 226 голосов) на назначение одной конкретной кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации (и де-юре могла не согласовать ее трижды, после чего подлежала роспуску), то согласно Конституции в редакции 2020 года полномочия Государственной Думы в сфере формирования Правительства были существенно расширены [1].

Главное и принципиальное изменение касается того, что Государственная Дума теперь получает право утверждать по представлению Президента России Председателя Правительства Российской Федерации, его заместителей и большую часть федеральных министров. Казалось бы, при сохранении за Президентом России права отправлять Правительство в отставку или увольнять федеральных министров данные полномочия Государственной Думы не выглядят существенными, и на первый взгляд не могут кардинально усилить статус Государственной Думы в системе разделения властей. Однако любые конституционные полномочия, связанные с влиянием на исполнительную ветвь власти, реально усиливают парламент. По мере развития многопартийности и совершенствования электорального процесса, повышения политической и правовой культуры граждан России партийный состав Государственной Думы может претерпевать изменения, и доминирование одной политической силы может смениться здоровой конкуренцией. В такой ситуации возможность оказывать влияние на персональный состав Правительства (посредством неизбежных консультаций с Президентом), несомненно, укрепит роль и значение Государственной Думы во внутривластном процессе и повысит роль данной палаты парламента в системе разделения властей. Очевидно, что такой порядок комплектования Правительства позволит Государственной Думе разделить с Президентом политическую ответ-

ственность за развитие страны, а также укрепит связь Государственной Думы со своими избирателями.

Учитывая сказанное, следует подчеркнуть, что данные поправки к Конституции Российской Федерации являются чрезвычайно своевременными: они способны укрепить политическую систему современной России уже в среднесрочной перспективе, а в долгосрочной – создать страховочный механизм, призванный взять контроль над ситуацией в стране в надежные руки. Однако, как было подчеркнуто ранее, данный механизм способен заработать в полную силу только при условии, когда Государственная Дума станет местом представительства основных политических сил, выражающих политические взгляды и убеждения всего российского общества. Участие Государственной Думы в формировании Правительства Российской Федерации имеет под собой цель согласованного развития России (в интересах государства и его граждан) в долгосрочной перспективе. Именно по этой причине бюрократическому аппарату важно понять, что интересы государства и общества превыше всего. Конституционная реформа 2020 года – это попытка создания новых внутренних драйверов для успешного политического и социально-экономического развития России в будущем. Назвать эти поправки иллюзией нельзя, это, скорее, реальность, обращенная в будущее.

Однако говоря о данной реформе, мы не можем не упомянуть и о возможных негативных последствиях изменения конституционных полномочий Государственной Думы. Они сводятся к тому, что при определенных условиях (значительное число оппозиционных партий в Государственной Думе, политический лоббизм, политическая коррупция) обновленный порядок формирования Правительства Российской Федерации может стать средством политического торга за министерские портфели в стенах Государственной Думы. Именно поэтому в обновленной редакции Конституции предлагается закрепить следующее положение: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации», а также сохранить за Президентом Российской Федерации право отправить Правительство в отставку. Тем самым, Президент Российской Федерации сохраняет контроль и за Правительством, и за согласованным функционированием механизма разделения властей, который будет призван в большей степени учитывать интересы граждан при определении основных контуров внутренней политики.

Таким образом, резюмируя сказанное выше, следует обратить внимание на следующие аспекты. Конституционная реформа 2020 года по-

зволяет усилить конституционно-правовой статус Государственной Думы в системе разделения властей, при этом сохраняя статус Президента России как центрального элемента системы государственного управления. Конституционные поправки усиливают влияние общества на внутриполитический курс Правительства России, сохраняя контроль за его деятельностью в руках Президента страны. Укрепление системы сдержек и противовесов создает необходимые условия для дальнейшего развития демократической правовой природы российской государственности. Конституционные поправки 2020 года – это реальный шанс для российского парламентаризма заявить о себе в полную силу, шанс, которым Государственная Дума не имеет права не воспользоваться.

### **Список литературы:**

1. Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.
2. Медушевский А.Н. Конституционная реформа в России: содержание, направления и способы осуществления // Общественные науки и современность. – 2020. – № 1. – С. 39–60.
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15.01.2020 г. // «Российская газета» от 16.01.2020 г. – № 7.

**Усов Алексей Юрьевич**

*доцент кафедры прокурорского надзора  
и участия прокурора в рассмотрении  
гражданских и арбитражных дел  
Иркутского юридического института  
(филиала) Университета прокуратуры  
Российской Федерации  
кандидат юридических наук*

## **О перспективах существования конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации**

Конституционная юстиция – система специально создаваемых судебных органов, осуществляющих конституционный надзор (контроль) в форме конституционного судопроизводства. К органам конституционной

юстиции в России традиционно принято относить Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации [1, с. 106].

За почти тридцатилетнюю историю существования конституционного судопроизводства на территории Российской Федерации в регионах страны созданы конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, которые многими учеными рассматриваются в качестве институтов конституционного судопроизводства [2].

В соответствии со статьей 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования Конституции (Устава) субъекта Российской Федерации.

На сегодняшний день конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации созданы в Республике Адыгея, Республике Башкортостан, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Карелия, Республике Коми, Республике Марий Эл, Республике Саха (Якутия), Республике Северная Осетия – Алания, Республике Татарстан, Чеченской Республике, Калининградской области, Свердловской области, городе Санкт-Петербурге.

Ранее на территории Российской Федерации конституционные (уставные) суды действовали и в иных субъектах Российской Федерации, однако со временем было принято решение об упразднении этих органов власти (см., например, Закон Республики Бурятия от 09.07.2018 № 3072-V, Закон Республики Тыва от 11.01.2019 № 30-КЗРТ, Закон Челябинской области от 30.01.2014 № 627-ЗО).

Отсутствие конституционных (уставных) судов в большей части субъектов Российской Федерации вызвано, прежде всего, тем, что в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», финансирование конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. С учетом того, что как правило, за год в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации поступает не более 10 обращений, расходовать на финансирование конституционных (устав-

ных) судов субъекта Российской Федерации значительную сумму из регионального бюджета может позволить себе далеко не каждый субъект Российской Федерации.

Необходимо сказать и о проблемах, связанных с де-факто возможным пересмотром решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Безусловно, де-юре, в соответствии с федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации имеет право проверить на соответствие Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, изданные по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, включая те нормативные акты, которые ранее уже были проверены конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации.

Такие примеры имеют место на практике. Так, Уставный суд Челябинской области 12 февраля 2013 года признал, что закон, предоставляющий льготу по уплате транспортного налога только гражданам, имеющим автомобиль с мощностью двигателя до 150 лошадиных сил, противоречит Уставу Челябинской области. Однако Законодательное собрание Челябинской области обратилось в Конституционный суд Российской Федерации для проверки соответствия данной нормы Конституции Российской Федерации. Конституционный суд Российской Федерации в постановлении № 26-П от 2 декабря 2013 года признал, что оспариваемая норма не противоречит Конституции Российской Федерации.

Кроме того, как показывает правоприменительная практика, Конституционный суд Российской Федерации вправе отменить решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

Так, Конституционный суд Республики Ингушетия 30 сентября 2018 года признал несоответствующим Конституции Республики Ингушетия договор о границе между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой. По обращению главы Ингушетии Конституционный Суд Российской Федерации 6 декабря 2018 года рассмотрел данное дело и признал, что Закон Республики Ингушетия «Об утверждении

Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» не утратил юридическую силу, является действующим. Соответственно, Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой имеет все правовые основания для вступления в силу, действует и является обязательным на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2018 № 44-П).

Необходимо отметить, что свою роль в сокращении количества конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации сыграло и Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 50 от 25 декабря 2018 г. «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», которое предоставило возможность в случае отсутствия в субъекте Российской Федерации конституционного (уставного) суда, обращаться в суды общей юрисдикции по делам о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации.

Следует упомянуть и о том, что 20 января 2020 года Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Российской Федерации внесен законопроект «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», который был принят и частично вступил в силу с 14.03.2020.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», предусматривающий закрепление в части 3 статьи 118 Конституции Российской Федерации закрытого перечня судов, входящих в судебную систему России (Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации) не упоминает в данном перечне конституционные (уставные) суды. Таким образом, в случае одобрения указанных изменений Конституции Российской Федерации на общероссийском голосовании, практика создания и деятельности конституционных (уставных) судов в субъектах

Российской Федерации должна быть прекращена, как несоответствующая Конституции Российской Федерации.

В связи с этим, возникнет необходимость внесения изменений в Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Кроме того, для того, чтобы обеспечить рассмотрение дел о соответствии Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации (в том числе, принятых по вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации) в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) потребуется внести изменения, упраздняющие положение, в соответствии с которым в порядке, установленном КАС РФ, не подлежат рассмотрению дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

В результате дела о соответствии законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации станут рассматриваться судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке, установленном КАС РФ.

### **Список литературы:**

1. *Евдокимов В.Б.* Конституционное право России : учеб. пособие / [В.Г. Бессарабов и др.]; под общ. ред. В.Б. Евдокимова. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2014. – 124 с.
2. *Саликов М.С.* Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавриата / отв. ред. М.С. Саликов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2020. – 368 с.

*Бабков Дмитрий Игорьевич*  
*доцент кафедры*  
*«Гражданское право и процесс»*  
*Юридического института*  
*Севастопольского государственного*  
*университета*

## **Реформирование судебной системы Российской Федерации в 2003–2002 годах. К истории вопроса**

На фоне значительных, порой даже концептуальных, поправок в Конституцию Российской Федерации, например, таких как упоминание Бога в Основном законе светского государства, закрепление правопреемственности нынешней российской государственности от СССР или косвенное упоминание государствообразующей роли русского народа, поправки, затрагивающие судебную власть, не столь фундаментальны.

Одна из них – это детализация и расширение полномочий Совета Федерации в отношении судей Конституционного Суда и Верховного Суда. Если сейчас «верхняя палата» Федерального Собрания только назначает судей, то теперь она получит право и прекращать их полномочия. Сейчас только в профильных законах, определяющих полномочия Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации говорится, что назначение председателей и их заместителей этих судов является прерогативой Совета Федерации, то теперь это будет закреплено в Основном законе. Конституционной нормой становится право Совета Федерации отрешать от должности председателей и их заместителей Конституционного и Верховного судов РФ, а также председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов, но только в случаях, определённых законом. Назначение судей и прекращение их полномочий будет возможным только по представлению Президента страны [1, 2, 8, 14].

Будет осуществлена и корректировка функций Конституционного Суда, среди которых можно отметить превентивную проверку на соответствие положениям Конституции международных договоров Российской Федерации до их вступления в силу, а также проектов конституционных федеральных законов и федеральных законов по запросу главы государства [14].

Конституционные поправки не затрагивают ни структуру судебной власти страны, ни её состав, если не считать уменьшение числа судей

Конституционного Суда РФ с 19 до 11 в отличие от реорганизаций судебной системы прошлых лет.

В 2003 г. в структуре арбитражных судов Российской Федерации появились новые звенья – апелляционные и кассационные суды, которые заняли место между арбитражными судами первой инстанции и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации. Точнее кассационными судами стали именовать уже существовавшие суды арбитражных округов, объединявших несколько регионов страны [3, 6]. А вот арбитражные апелляционные суды пришлось создавать с нуля. В течение 2003–2006 гг. был образован 21 новый апелляционный суд.

В 2014 г. система арбитражных судов претерпит весьма значительное изменение, если не считать ещё того, что из названия арбитражных судов округов исчезнет наименование «федеральные» [9]. Она утратила самостоятельность, т.к. лишилась своей вершины – ВАС РФ.

Шесть лет назад была произведена одна из самых значительных реформ за постсоветскую историю судебных органов, когда по предложению В.В. Путина произошло объединение Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. По факту произошло поглощение высшей судебной инстанции по разрешению споров хозяйствующих субъектов, т.к. в итоге не появилось нового судебного органа, а Верховный Суд остался. ВАС же фактически был низведён до статуса Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ.

6 февраля 2014 г. Президентом был подписан ряд законов, определивших полномочия обновлённого Верховного Суда, его структуру, порядок отбора кандидатов на должность судьи и о внесении изменений в Конституцию России [13]. Переходный период для внесения необходимых изменений в законодательство и для наладки новой системы был определён в полгода.

Логика объединения заключалась в том, что за время работы Верховного Суда Российской Федерации и ВАС РФ в практике судов общей юрисдикции и арбитражных, накопилось немало разночтений по рассмотрению споров в экономической сфере, что подкреплялось правовой позицией высших судебных инстанций, высказываемой в постановлениях пленумов и обзорах судебной практики. Всё это не способствовало выработке единого подхода в правовом регулировании правоотношений.

Спустя полтора десятилетия после реформирования арбитражных судов и признания успешным эксперимента по внедрению в их структуру отдельных апелляционных и кассационных инстанций, пришла очередь

и судов общей юрисдикции (СОЮ), на долю которых приходится основная работа по осуществлению правосудия в России.

Начало масштабным изменениям в структуре СОЮ было положено 29 июля 2018 г., когда Президент подписал соответствующий федеральный конституционный закон о формировании новой судебной системы в стране и включения в неё кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции [10].

Формирование состава новых судов растянулось более чем на год. Однако к осени 2019 г. работа по комплектации требуемого состава судов была завершена и 12 сентября Пленум Верховного Суда Российской Федерации объявил о начале деятельности указанных судов с 1 октября 2019 г. [12].

До реформы, в верховных судах республик, краевых, областных судах, судах городов федерального значения, автономной области и автономных округов, апелляционные и кассационные жалобы рассматривались одним и тем же судом. Дела, рассматриваемые судами субъектов Федерации, фактически пересматривал Президиум этих же судов, что не добавляло объективности в рассмотрении жалоб.

Теперь апелляционная и кассационная инстанции выведены в отдельные подразделения и рассматривают дела независимо друг от друга. Для этого были образованы 5 апелляционных и 9 кассационных СОЮ. Территория страны была разделена на соответствующее число округов.

Апелляционные кассационные суды общей юрисдикции рассматривают дела в качестве суда соответствующей инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Апелляционный суд является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного округа верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения, суду автономной области, судам автономных округов. А кассационный суд является такой инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего округа федеральным судам общей юрисдикции и мировым судьям.

Каждый апелляционный и кассационный суд включает в себя Президиум и 3 коллегии по гражданским, административным и уголовным делам.

Кассационные и апелляционные суды включаются также в структуру военных судов России [5].

ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» предусмотрено, что полномочия, порядок образования и деятельности апелляционных

и кассационных судов должны быть установлены федеральным конституционным законом (ст. 19.1 и 19.2). Пока же эти вопросы определяются главами 2.1 и 2.2 ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» [4, 6].

Логическим продолжением судебной реформы, стало внесение изменений в ряд законодательных актов, которые были вызваны необходимостью включения в НПА упоминания о новых судебных органах, но и касавшихся правил и требований к тому или иному виду судопроизводства. Достаточно назвать внедрение в российскую судебную практику принципа сплошной кассации или почти полное исключение из законодательства понятия «подведомственность», которое заменено на «компетенция суда» или поглощено понятием «подсудность». Особенно значительные изменения затронули АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ [11].

### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 31.05.2020).
2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4172/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/) (дата обращения: 31.05.2020).
3. Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6510/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6510/) (дата обращения: 31.05.2020).
4. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_12834/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834/) (дата обращения: 31.05.2020).
5. Федеральный конституционный закон от 23.06.1999 № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23479/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23479/) (дата обращения: 31.05.2020).
6. Федеральный конституционный закон от 04.07.2003 № 4-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон “Об арбитражных судах в Российской Федерации”» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_43123/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43123/) (дата обращения: 31.05.2020).
7. Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_110271/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110271/) (дата обращения: 31.05.2020).
8. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_158641/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158641/) (дата обращения: 31.05.2020).

9. Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “Об арбитражных судах в Российской Федерации” и статью 2 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации”» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163918/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163918/) (дата обращения: 31.05.2020).
10. Федеральный конституционный закон от 29.07.2018 № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции”» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_303437/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_303437/) (дата обращения: 31.05.2020).
11. Федеральный закон от 28.11.2018 № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_312093/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312093/) (дата обращения: 31.05.2020).
12. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12.09.2019 № 30 «О дне начала деятельности кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, Центрального окружного военного суда» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_333371/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_333371/) (дата обращения: 31.05.2020).
13. Законы об объединении ВАС РФ и ВС РФ подписаны Президентом РФ // URL: <https://www.garant.ru/news/524024/> (дата обращения: 31.05.2020).
14. Публикуем полный текст Закона «О поправке к Конституции Российской Федерации», который будет вынесен на голосование // URL: <http://duma.gov.ru/news/48045/> (дата обращения: 31.05.2020).

*Кожевников Олег Александрович  
профессор кафедры  
конституционного права  
Уральского государственного  
юридического университета,  
доктор юридических наук, профессор*

### **Некоторые аспекты конституционных изменений в судебной системе**

2020 год в истории России ознаменовался появлением по инициативе Президента Российской Федерации целого пласта поправок в Конституцию Российской Федерации. Результатом данной инициативы стало принятие Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [3] – далее Закон

о поправке, в котором, впервые со времени принятия основного закона страны зафиксированы масштабные изменения в организации публичной власти, гарантированности отдельных конституционных прав граждан и т.д. Отдельный блок изменений в названном законе посвящен судебной системе России, анализ которых и стал предметом исследования в настоящей статье.

Первое, что хотелось бы отметить, федеральный законодатель осуществил тестовую трансформацию положений статьи 118 Конституции Российской Федерации [4]. В рамках приведения в соответствии текста части 2 вышеуказанной статьи в перечень видов судопроизводства, в порядке которого суды осуществляют правосудие в РФ дополнительно включено арбитражное судопроизводство. Представляется, что указанная коррекция назрела уже давно. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации [1] действует с 2002 года и в рамках его арбитражные суды осуществляют правосудие по разрешению споров в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Указанный вид судопроизводства существенным образом отличается от иных видов судопроизводства, ранее упомянутых в Конституции Российской Федерации, однако, в отличие от гражданского судопроизводства и иных видов, арбитражный процесс никак не был отражен в положениях Конституции Российской Федерации. В целях наиболее полного (исчерпывающего) перечня форм осуществления правосудия арбитражное судопроизводство теперь обоснованно нашло свое место в формулировке статьи 118 Конституции Российской Федерации.

В рамках данного исследования хотелось бы обратить внимание на текстовую трансформацию части 3 статьи 118 Конституции Российской Федерации, определяющую систему судов РФ, уполномоченных осуществлять правосудие на всей территории нашего государства. В представленной редакции Закона о поправке отсутствует указание на конституционные (уставные) суды субъектов РФ. Вместе с тем, действующая редакция части 4 статьи 4 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [5] к судам субъектов Российской Федерации относит конституционные (уставные) суды, компетенция которых определяется в соответствии со статьей 27 указанного закона.

Сложившаяся ситуация с указанным видом судов могла бы возможно разрешиться, если бы вопрос об их создании и функционировании можно было бы отнести к исключительным полномочиям субъектов Российской Федерации, предусмотренных статьей 73 Конституции Российской Федерации.

Федерации, однако, это невозможно, поскольку вопросы судоустройства в Российской Федерации в соответствии со статьей 71 Основного закона нашего государства отнесены к исключительному ведению Российской Федерации. Кроме того, в силу положений Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и названным Федеральным конституционным законом. Об исчерпывающем перечне судов судебной системы, указанных в ст. 118 Конституции Российской Федерации указал и Конституционный суд Российской Федерации в своем заключении от 16 марта 2020 № 1-3 [2] в п. 5.1., подтвердив соответствие предлагаемых изменений в статью 118 Конституции РФ положениям статей 10 и 11, иным положениям главы 1,2 и 9 Конституции Российской Федерации.

По аналогии с приведением положений части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации в соответствии со сложившимися правоотношениями, произошло «перемещение» отдельных положений Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» в текст статьи 119 Конституции Российской Федерации, устанавливающая конституционно-правовые требования к судьям и кандидатам в судьи. Таким образом, на уровне Конституции РФ произошло максимально-возможное закрепление базовых требований к высокому статусу судьи в Российской Федерации.

Наибольшие дискуссии в научном сообществе вызывают предложенные изменения в статье 125 Конституции РФ, направленные на трансформацию конституционных положений в части Конституционного суда РФ. Во-первых, число судей в Конституционном Суде РФ предлагается установить 11 вместо 19.

К сожалению, ни в пояснительной записке к Закону о поправке, ни в пояснениях уполномоченных представителей Президента Российской Федерации при обсуждении указанного акта в палатах Федерального Собрания Российской Федерации этот важный вопрос вообще никак не комментировался. Можно только предполагать, что установление подобной численности судейского корпуса связано с возможным уменьшением нагрузки на судей КС Российской Федерации по рассмотрению самой обширной категории дел – жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод граждан. В представленной на суть граждан для общероссийского голосования редакции изменений упомянутые жалобы граждане могут подавать в Конституционный суд Российской Федерации только

после исчерпания всех других внутригосударственных средств судебной защиты. Следует отметить, что между буквальным текстуальным толкованием новых условий подачи жалоба граждан в Конституционный суд РФ и текстом п.5.3. Заключения Конституционного суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 имеются существенные различия. Конституционный суд Российской Федерации в своем заключении упомянул о достаточности по крайней мере прохождения апелляционного и кассационном порядка в иных видах судопроизводства. Вместе с тем, очевидно, что упомянутые стадии судопроизводства не являются конечными, поэтому положения об исчерпании всех других внутригосударственных средств судебной защиты нуждается в дополнительной проработке, которая вероятно и будет определена дальнейшей практикой Конституционного суда Российской Федерации. Во-вторых, вызывает некоторые опасения и то обстоятельство, что, исходя из общего прошлого и существующего опыта неисполнения решений КС РФ, насколько готовы суды общей юрисдикции и арбитражных судов воспринять юридическое верховенство принимаемых в будущем решений Конституционного суда России при исчерпании заявителем жалобы в указанный суд всех других внутригосударственных средств судебной защиты.

Нельзя не отметить и другое обстоятельство, связанное с трансформацией компетенции Конституционного суда Российской Федерации, а, именно, предлагаемые изменения в текст Конституции Российской Федерации, в части расширения компетенции суда по предварительному конституционному контролю по запросам Президента Российской Федерации. Не оспаривая в целом возможность установления такого механизма поддержания Главой государства верховенства Конституции Российской Федерации, многие исследователи обращают внимание на то обстоятельство, что такой предварительный контроль может в будущем препятствовать заявителям обращаться с запросом об осуществлении последующего конституционного контроля. Хочется надеяться, что указанные новеллы не станут препятствием и Конституционный суд Российской Федерации продолжит свою практику рассмотрения дел в рамках последующего конституционного контроля по подобным ситуациям.

В завершении исследования нельзя не упомянуть и еще о предлагаемых изменениях Законом о поправке в статью 83 и 102 Конституции Российской Федерации устанавливающие новый порядок прекращения статуса судей руководства и судей высших, кассационных и апелляционных инстанций судебной системы РФ по представлению Президента России.

Значительное число исследователей расценило указанные изменения как посягательство на независимость судебной системы от других властей, поскольку, в настоящее время, вопросы лишения статуса судьи находятся в исключительной компетенции представителей судейского сообщества (с привлечением общественности в состав соответствующих органов). Однако, в последнее время, в СМИ все чаще появляются публикации, свидетельствующие о том, что судейское сообщество вряд ли представляет идеальный образец правопослушного, независимого и профессионального судейского корпуса, что требует соответствующей реакции как Президента РФ, так и федерального законодателя. С другой стороны, очевидно, что упомянутые поправки, в случае их реализации в ущерб независимого статуса судьи могут поставить под угрозу объективность судей проверяющих и высших инстанций, рассматривающих дела с участием законодательной и исполнительной власти.

Полагаем, что в предлагаемые в указанной части поправки в Конституцию Российской Федерации нуждаются в нормативной конкретизации в Законе РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» в целях соблюдения уже установленных конституционных положений о том, что полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом (статья 121, часть 2) и во всяком случае он не допускает немотивированного и ничем не обоснованного прекращения полномочий судей.

### **Список литературы:**

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ / [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37800/d4ab16b974a8e08c3e3297ffc28d0ac4ff111bb/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37800/d4ab16b974a8e08c3e3297ffc28d0ac4ff111bb/) (дата обращения 11.06.2020).
2. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» / [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_347691/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347691/) (дата обращения 11.06.2020).
3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функци-

онирования публичной власти» / [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346019/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/) (дата обращения 11.06.2020).

4. Конституция РФ / [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения 11.06.2020).
5. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» / [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_12834/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834/) (дата обращения 11.06.2020).

*Росляков Семён Евгеньевич*  
*помощник судьи*  
*Челябинского областного суда,*  
*магистрант Уральского филиала*  
*Российского государственного*  
*университета правосудия*  
*(г. Челябинск)*

### **Сущность правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации: теоретический и практический аспект**

Очевидно, что отсутствие в актуальном нормативно-правовом кластере регламентации термина «правовая позиция» является причиной ненадлежащего исполнения многих выводов, сформулированных КС РФ в процессе конституционного правосудия, что, в свою очередь, не способствует устранению правовой неопределенности, пробелов в законодательстве и соблюдению баланса частных и публичных интересов [1]. Поэтому, в данной научной статье, на основе комплексного теоретико-правового анализа в совокупности с осмыслением отдельных примеров из практики Конституционного Суда Российской Федерации, автор намерен выявить сущность правовой позиции органа конституционного контроля, обозначить ее практическую ценность и сформулировать собственные, пускай и спорные, авторские предложения, направленные на обеспечение правовой определенности в законодательстве и практике применения.

Первоначально, считаю важным сказать о том, что не стоит отождествлять решение Конституционного Суда Российской Федерации и правовую позицию суда. Дело в том, что в научно-практической литературе распространено мнение, согласно которого правовая позиция фактически именуется решением или его частью. Подобное утверждение, основан-

ное на положениях статьи 6 федерального конституционного закона от 27 июля 1994 года №1-ФКЗ является не вполне корректным – дело в том, что решение Конституционного Суда Российской Федерации, особенно выраженное в форме Определения об отказе в принятии жалобы к производству, может и вовсе не содержать какой-либо правовой позиции по поднятому заявителем вопросу, если из содержания обращения усматривается отсутствие предмета и(или) повода для возбуждения конституционного производства. Отметим, что правовая позиция может быть частью итогового решения, выраженного в форме определения или постановления, но она абсолютна и полностью может быть как напрямую связанной с итоговым выводом КС РФ, так и иметь самостоятельный характер, в следствие своей индивидуальности и новизны.

О «де-факто» нормативно-правовом статусе правовых позиции Конституционного Суда Российской Федерации и как следствие, особой юридической силе его выводов, пишет Марченко М.Н., который отводит указанным судебным актам подчиненное и под нормативное место в действующей иерархии законов [2]. Отметим, что деятельность конституционной юстиции имеет обширное влияние на развитие отраслевого законодательства еще и потому, что при разрешении конкретных дел, Конституционный Суд Российской Федерации использует в качестве эталона надлежащего юридического поведения не только положения международно-правовых актов, конституционные постулаты, закрепленные в главе 2 Конституции Российской Федерации, но и учитывает принципы конкретного отраслевого законодательства, что в итоге способствует интеграции конституционных ценностей в последующую практику применения проверяемых Судом норм. По мнению ряда авторов, указанная деятельность Суда является примером реализации такого термина как «конституционализация» [3].

Интересным с точки зрения правовой сущности судебных решений Конституционного Суда Российской Федерации, представляется вопрос, связанный с определением правовых границ судебных позиции, то есть с местом их дислокации. Так, ряд авторов пишут о том, что сами правовые позиции закрепляются исключительно в резолютивной части судебного акта [4]. Имеется интересное мнение, согласно которому, правовая позиция, сама по себе, имеет самостоятельный характер и таким образом, у нее отсутствует неразрывная связь с самим решением конституционного суда, который занят проверкой конкретной статьи федерального закона. Иными словами, отсутствует прямое или косвенное отождествление правовых позиции с решениями, к которым пришел Конституционный Суд

Российской Федерации. Также, в научной среде, довольно часто можно встретить мнение о том, что правовая позиция Конституционного суда содержится только в мотивировочной части судебного акта и выступает как составной элемент итогового процессуального решения [5].

Более предпочтительной выглядит научно-правовая позиция Зорькина В.Д., который пишет о том, что именно в мотивировочной части даются общие указания о регулировании и желательном совершенствовании тех или иных правоотношений, поэтому Парламент Российской Федерации может, а порой даже и обязан использовать и исполнять абсолютно все правовые позиции, отраженные в решении [6]. В последнее время, действующая правовая действительность, хоть и не в полной мере, но все же развивается по предложенному пути. Так, в Постановлении от 14 июля 2017 года № 21-П, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, напрямую не связанную с предметом судебной проверки, в которой обратил внимание, что в уголовном процессе с целью создания условий объективности хода судебного разбирательства, а также для обеспечения права на защиту, соблюдения принципа состязательности, равноправия сторон, в положениях статьи 259 УПК РФ стоит закрепить требования об обязательном аудиопроколировании [7]. Указанная правовая позиция была оперативно реализована федеральным законодателем [8].

Принципиально важным для уяснения процесса формирования правовой позиции и их практической ценности является то, что для принятия конкретного итогового решения по проблемному вопросу, КС РФ имеет возможность оценивать конституционность нормы через призму как предыдущих правовых позиции, высказанных ранее по смежным делам, так и разрабатывать новые конституционно-правовые воззрения и мнения относительного истинного и надлежащего толкования проверяемой нормы. Решение Конституционного Суда Российской Федерации представляет из себя совокупность прямых и косвенно относимых к предмету жалобы правовых позиции, последующее исполнение и учет которых в правоприменительной практике обязательны.

Независимость правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации от итогового решения также предполагает, что она может быть применена по аналогии к разрешению схожих практических ситуаций. Данный вывод подтверждается практикой органа конституционного контроля [9] и следует из смысла статьи 87 ФКЗ №1-ФЗ. Также, в данном аспекте стоит согласиться с отдельными авторами в том, что правило об аналогии правовых позиции КС РФ является универсальным и дей-

ствуется как для ситуации, связанных с неконституционностью норм, так и для ситуации, связанных с установлением конституционно-правового толкования конкретной нормы. Совершенно справедливо отмечается, что применение правовых позиции КС РФ по аналогии допустимо, к примеру, если норма права, подлежащая применению в конкретной ситуации и в отношении которой имеются разумные сомнения в ее конституционности, входит в тот же институт права, что и те положения закона, которые уже были предметом конституционного разбирательства в КС РФ [10]. В свою очередь, отметим, что анализ последних решений Конституционного Суда Российской Федерации свидетельствует о том, что формирование новейших правовых позиции судом осуществляется на основе синтеза положений частного и публичного права, что ранее было абсолютно чуждым для практики орган конституционного контроля. Так, в Постановлении от 28 апреля 2020 года № 21-П, Конституционный Суд Российской Федерации выявил неконституционность взаимосвязанных положений статей 15 и 1064 ГК РФ на основе их сопоставления с положениями статей 131-132 УПК РФ, которые в своем нормативно – правовом единстве и практике применения не позволяют учитывать разумность взыскания судебных расходов, понесенных потерпевшим в виде оплаты услуг представителя при рассмотрении уголовного дела в частном порядке, при прекращении уголовного преследования в связи с декриминализацией уголовной статьи, инкриминируемой обвиняемому (подсудимому) [11].

В заключении считаем необходимым закрепить в общих положениях ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» следующее определение правовой позиции органа конституционного контроля. Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации – это особый вид правового акта, имеющий абсолютный общеобязательный характер, распространяющий свое действие на неопределенный круг лиц в рамках конкретных отраслевых правоотношении, закрепленный в письменной форме, путем принятия коллегиального судебного решения и содержащийся в постановлении или определении, и в котором дано истинное конституционно – правовое толкование конкретной нормы или института права.

### **Список литературы:**

1. Закон РСФСР от 12.07.1991 года № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

2. *Даровских С.М.* Понятие «правовая позиция» в уголовном судопроизводстве // Вестник ЮУрГУ. 2010. № 25 // СПС «КонсультантПлюс».
3. *Марченко М.Н.* Источники права. М., 2009 // СПС «КонсультантПлюс».
4. *Выдрин И.В.* Конституционный Суд Российской Федерации и конституционализация юридической науки // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 7 // СПС «КонсультантПлюс».
5. *Беляева О.М.* О юридическом значении позиций (решений) Конституционного Суда РФ в правотворчестве и толковании права // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2013. – № 12 // СПС «КонсультантПлюс».
6. *Марченко М.Н.* Судебное правотворчество и судебское усмотрение. М.: Проспект, 2011 // СПС «КонсультантПлюс».
7. *Зорькин В.Д.* Конституция живет в законах. Резервы повышения качества российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 3 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2017 года № 21-П «По делу о проверке конституционности ч.1 ст. 260 УПК РФ в связи с жалобой гражданина Е.В. Савченко» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Федеральный закон от 29.07.2018 года № 228-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2016 года № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А.С. Лымарь» // СПС «КонсультантПлюс».
11. *Калиновский К.Б.* Позиции Конституционного Суда РФ применяются к аналогичным нормам // Уголовный процесс. 2017. № 6 // СПС «КонсультантПлюс».
12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.04.2020 года № 21-П // СПС «КонсультантПлюс».

*Испандьяров Сарсен Ермекович*  
*секретарь судебного заседания*  
*Челябинского гарнизонного военного суда,*  
*магистрант Уральского филиала*  
*Российского государственного*  
*университета правосудия*  
*(г. Челябинск)*

## **Конституционно-правовая сущность государственного суверенитета в решениях Конституционного Суда Российской Федерации**

В Российской Федерации в соответствии с демократическими стандартами установлен механизм оценки допустимости исполнения решений международных судебных инстанции, если итоговые выводы создают угрозу для государственного суверенитета, национальной безопасности Российской Федерации. Примечательно, что в Германии, Италии и Великобританий имеются схожие с нашей правовой системой конституционно-правовые механизмы оценки допустимости исполнения решения международных судов, включая ЕСПЧ, которые зарекомендовали себя с положительной стороны. У нас также имеется допустимый правоприменительный опыт. Стоит отметить, что наше государство не отказывается от исполнения решений наднациональных судов, наоборот, данные дискреционные полномочия Конституционного Суда Российской Федерации призваны обеспечить не только охрану государственного суверенитета, но и баланс между национальной и международной юрисдикциями [1].

Полагаю, что в свете разработанных Президентом РФ поправок к основному закону нашей страны, в том числе в части конкретизации в основном законе, указанных полномочий Конституционного Суда Российской Федерации, необходимо осуществить ретроспективный анализ правовых позиции органа конституционного контроля относительно толкования принципа примата конституционного права над правом международным, дабы обеспечить комплексное понимание необходимости введения и дальнейшего совершенствования конституционных фильтров, направленных на оценку итоговых решения ЕСПЧ и иных наднациональных судов в контексте защиты государственного суверенитета [2].

Рассматривая правовую природу государственного суверенитета Российской Федерации в контексте возбуждения судебного производства по пересмотру дела в суде общей юрисдикции в связи с новыми

обстоятельствами, КС РФ в своем постановлении по сути предусмотрел не только еще одно основание для приостановления производства и возбуждение конституционного судопроизводства, но и дал судам надлежащий вектор правоприменительного поведения. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что положения п. 4 части 4 статьи 392 ГПК РФ не могут рассматриваться как препятствия для приостановления производства по делу и направления запроса в Конституционный Суд Российской Федерации, когда выводы о нарушении прав заявителя, к которым пришел ЕСПЧ фактически указывают на то, что применение российского отраслевого законодательства национальными судами повлекло нарушение прав, установленных Конвенцией. При этом, не смотря на то, что речь не идет о нарушении или угрозе нарушения публичного порядка, тем не менее, данная ситуация дает основание полагать, что имеется неопределенность в положениях внутреннего законодательства, которая требует исключительной оценки конституционным судом. Не направление судом общей юрисдикции в данном случае запроса в Конституционный Суд Российской Федерации, недопустимо, так как ставит под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации. В случае же если в КС РФ признает положения отраслевого закона не противоречащими Конституции РФ, то в рамках своей компетенции Конституционный Суд Российской Федерации определяет допустимые способы исполнения решения ЕСПЧ в деле заявителя, которые необходимы для обеспечения законности и баланса между частными интересами личности и государства [3].

Рассматривая концепцию государственного суверенитета в публичном правопорядке, стоит особо отметить правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, который отметил, что в полномочия ЕСПЧ как субсидиарного судебного международного органа по защите прав и свобод человека не входит осуществление критического нормоконтроля внутреннего и в особенности конституционного законодательства государства – ответчика. При этом, возможные расхождения в толковании схожих положений, касающихся правового статуса личности и пределов реализации прав и свобод человека в рамках конкретных правоотношений, обязывают Российскую Федерацию обратиться к процессуальным конституционным механизмам для разрешения противоречия, в том числе в части пределов допустимого исполнения итогового решения ЕСПЧ в части «общих мер» [4].

Развивая указанную правовую позицию Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что Конвенция как и решения ЕСПЧ, вы-

несенные против нашей страны, являются в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы. Следовательно, решения ЕСПЧ, в которых содержатся оценки национального законодательства, либо касающиеся необходимости изменения национального законодательства, с учетом верховенства Конституции РФ и принципа охраны государственного суверенитета, не отменяют приоритета норм Конституции РФ и подлежат исполнению только с учетом того, что они не могут иметь большую чем Конституция Российской Федерации юридическую силу. Конституционный Суд Российской Федерации особо отметил, что в тех случаях, когда ЕСПЧ дает оценку нормам конституции в негативном окрасе, как положениям, нарушающим права и свободы российских граждан, то допускается в исключительном порядке не исполнять решение ЕСПЧ, дабы обеспечить неприкосновенность государственного суверенитета РФ и не нарушить государственную безопасность.

Примечательно, также, что КС РФ разделяет такие понятие как действительность решения международного судебного органа и обязательность международного правового акта, который ратифицирован РФ в установленном законом порядке. К примеру, рассматривая недопустимость исполнения решения ЕСПЧ в части предписывающей национальному федеральному законодателю устранить нарушения прав российских граждан в нормах основного закона нашей страны, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что речь идет только о возможном и правомерном неисполнении обязательств по международному договору тогда, когда истолкование его норм наднациональной судебной инстанцией идет вразрез с его действительным смыслом, раскрытым в решении ЕСПЧ. При этом, в силу конституционного уважения к международным правовым обязательствам и договорам, которые по смыслу ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации являются составным элементом правовой системы Российской Федерации, решение о неисполнении постановления ЕСПЧ в части «общих мер» не может быть принято произвольно, то есть без осуществления специальной конституционной судебной процедуры [5]. Соотношение государственного правового суверенитета Российской Федерации и положений международных договоров Российской Федерации не подразумевает изначального равенства, так как в силу ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, та же Европейская Конвенция 1950 года хоть и является составной частью правовой системы нашей страны, но все же она не равноценная и уж тем более не выше, чем юридическая сила Конституции Российской Федерации. Положения международных правовых актов, так же как и принятые на основе них

судебные акты, безусловно, выше по силе чем положения федерального закона и кодекса, но никак не равноценны нормам главного закона нашей страны. Указанное предполагает, что с точки зрения теории международного и конституционного права, отсутствует какая – либо угроза государственному суверенитету, однако фактические обстоятельства современных реалии свидетельствуют об обратном [6].

Примечательно и важно для преодоления коллизии между национальным правопорядком и практикой ЕСПЧ понимать то обстоятельство, что отношения в условиях субординации между конституционной внутренней системой и международным правом не будут эффективными. Поэтому, Конституционный Суд Российской Федерации в своих правовых позициях особо отметил, что, признавая решения ЕСПЧ частью российской правовой системы, национальный правопорядок готов и открыт к поиску компромисса и налаживанию путей разрешения коллизии дабы исполнить решение международного суда и тем самым максимально эффективно восстановить нарушенные права и свободы человека. Но при этом, Конституционный Суд Российской Федерации, отметил, что границы компромисса обозначает Конституционный Суд Российской Федерации в специальной процедуре, предусмотренной федеральным конституционным законом. Обеспечение стабильности государственного суверенитета в контексте исполнения международных обязательств в части исполнения решений наднациональных судов основано на оценке наиболее большого спектра нормативно – правовых механизмом защиты прав человека, а также на обеспечении баланса частных и публичных интересов [7].

В заключение хотелось бы отметить, что действующие положения федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», предусматривающие процедуру проверки возможности исполнения решения межгосударственных судебных органов по защите прав и свобод человека, полностью соответствуют обще мировому тренду усиления государственного суверенитета, а также основаны на точечном, но ранее активно существовавшем опыте российского отраслевого правоприменения. Дело в том, что нормы отраслевого как материального, так и в особенности процессуального законодательства давным-давно содержали положения о необходимости разрешения коллизии и неопределенности в процессе применения российскими судами норм иностранного права. К примеру, в соответствии со статьей 166 Семейного кодекса РФ, суд для установления нормы иностранного права обязан обратиться с соответствующим запросом в Министерство Юстиции Российской Федерации [8], а положения п. 7 ч. 1 ст. 244 АПК РФ устанавливают, что арбитраж-

ный суд вправе отказать в приведении к исполнению решения иностранного суда, если такое исполнение противоречит публичному порядку страны суда [9].

### **Список литературы:**

1. Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 06.12.2013 года № 27-П // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.09.2014 года № 24-П // СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2015 года № 21-П // СПС «КонсультантПлюс».
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.04.2016 года № 12-П // СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.01.2017 года № 1-П // СПС «КонсультантПлюс».
8. Семейный кодекс РФ от 29.12.1995 года № 223-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
9. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.06.2018 года по делу № 305-ЭС17-993 // СПС «КонсультантПлюс».

*Рерих Лада Александровна  
главный специалист правового отдела  
Департамента городского хозяйства  
администрации города Симферополя  
Республики Крым*

### **К вопросу о миссии суда в современном конституционно-правовом пространстве**

Конституция Российской Федерации 1993 года [1] провозгласила идею формирования правового государства и объявила правосудие важнейшим средством защиты прав и свобод человека и гражданина.

Одним из актуальных вопросов конституционной реформы является внесение поправок в Конституцию Российской Федерации, касающихся организации судебной системы и полномочий судебных органов.

Статья 102 Конституции Российской Федерации дополнена положением, в соответствии с которым прекращение полномочий судей Конституционного Суда Российской Федерации, судей Верховного Суда Российской Федерации, судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий, производится Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом (п. «л» ч.1 ст. 102 Конституции РФ).

Некоторые представители юридического сообщества крайне резко высказываются против такого подхода, отмечая, что возможность отстранения судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, а также кассационных и апелляционных судов, то есть всех ключевых инстанций, идет вразрез с представлениями о независимости судебной власти и европейской практикой. Вопрос о лишении статуса судьи должны ставить и разрешать представители судебных органов.

Важно подчеркнуть, что в силу ст. 18 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» прекращение полномочий судьи Конституционного Суда Российской Федерации производится Советом Федерации только по представлению Конституционного Суда Российской Федерации, принятому большинством не менее двух третей голосов от числа действующих судей.

Право лишения полномочий всех других судей принадлежит исключительно судебному сообществу в лице Высшей квалификационной коллегии судей.

Независимость правосудия тесно связана с принципом разделения властей. Первоначальная классическая теория выделяла три функции: законодательную, исполнительную и судебно-юрисдикционную функцию, имеющую, по Монтескье, достаточно ограниченное предназначение быть «устаами закона».

Другими словами, «для отцов разделения властей судебная власть была обязательно подчинена двум первым, а судебная практика не могла иметь нормативный характер наравне с законом» [2, с. 63]. Таким образом, назначение судей другими ветвями государственной власти сложилось исторически. Именно этим объясняется то, что судьи Конституционного Суда Российской Федерации и судьи Верховного Суда Российской Федерации назначаются на должность Советом Федерации

(п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации), судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации (п. «е» ст. 83 Конституции Российской Федерации). При этом вопрос о независимости судебных органов не возникает.

Очевидно, что сегодня судебная власть рассматривается «не только как часть государственного механизма, но скорее как отдельный независимый противовес ему, результат самоограничения и самоконтроля государства, как основной гарант прав и свобод граждан, в том числе от их ненадлежащего ущемления политической властью» [2, с. 92].

Таким образом, в современных условиях судебная власть автономна от политической власти.

Обособление судебной власти от законодательной и исполнительной привело к трансформации классического принципа разделения властей. Самостоятельность судебной власти гарантирована ст. 10 Конституции РФ.

Гарантия независимости судебных органов обеспечивается особым статусом судьи, соблюдением принципа разделения властей, принципом несменяемости судей, стабильности правовых норм о назначении их на должность и продвижения по службе.

Следует поддержать мнение профессора В. Блажеева, что независимость судей не должна быть абсолютной. Потому что, тогда возникает некая каста неприкасаемых, которые могут выносить любые решения, в том числе противозаконные. Нужен определенный противовес. Таким противовесом как раз и предложено быть Совету Федерации, найден оптимальный баланс.

«Существование пределов независимости правосудия является элементом равновесия государственной системы, гарантией надлежащего функционирования государственных институтов. Независимость правосудия – это не самоцель, целью выступает эффективность правосудия, которая является наилучшей гарантией защиты прав, свобод и законных интересов граждан» [3, с. 16].

Необходимо отметить, что независимость судов от политической власти может обеспечить регулярная смена политической власти. Поскольку у судей не будет весомых причин следовать политической линии лиц, которые, в конечном счете, приходят и уходят.

В статью 125 Конституции Российской Федерации вносятся изменения относительно количественного состава судей Конституционного Суда Российской Федерации. Так, согласно части 1 статьи 125 Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 11 судей, включая Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и его заместителя.

В пояснительной записке к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации сокращение числа судей Конституционного Суда РФ с 19 до 11 человек не мотивировано.

При этом сфера компетенции Конституционного Суда РФ расширена. В соответствии со статьей 125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ наделен полномочиями проверять по запросам Президента Российской Федерации конституционность законов, принятых палатами Федерального Собрания Российской Федерации, до их подписания Президентом Российской Федерации.

Говоря о модернизации конституционных норм, следует обратить внимание на положение части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации, в которой приведен исчерпывающий перечень форм судопроизводства. Наряду с конституционным, гражданским, административным и уголовным, названо арбитражное судопроизводство. Однако остался без ответа вопрос, в рамках какого судопроизводства может осуществляться деятельность судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях. В соответствии со статьей 1 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» суды не могут рассматривать подведомственные и подсудные им дела вне рамок судопроизводства.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, указанной в Постановлении от 28.05.1999 № 9-П, «суды (судьи) в рамках осуществления административного судопроизводства наделены как полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечению к административной ответственности, так и полномочиями по контролю за законностью и обоснованностью постановлений о наложении административных взысканий, выносимых другими, уполномоченными на это органами (должностными лицами)» [4, с. 211].

Проблема состоит в том, что указанная правовая позиция абсолютно расходится с положениями ч. 5 ст. 1 КАС РФ, в которой прямо установлено, что положения настоящего Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях [5].

Что же касается Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, разработанной по инициативе Правительства Российской Федерации [6], она оказалась вне рамок конституционных норм.

С учетом изложенного, вопрос о выделении из КоАП РФ норм, регламентирующих производство по делам об административных пра-

вонарушениях, и включение их в отдельный процессуальный кодекс об административных правонарушениях является проблемным.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения 05.06.2020). – Текст электронный.
2. Суд и государство / Под ред. Л.В. Головки, Б. Матье. – М.: Статут, 2018. – 272 с.
3. *Mathieu B.* Justice et politique: la déchirure? Paris: LGDJ-Lextenso editions, 2015. – p. 146.
4. *Панкова О.В.* Теоретические основы правосудия по делам об административных правонарушениях / О.В. Панкова. – Москва : Статут, 2020. – 232 с.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 21-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/) (дата обращения 05.06.2020). – Текст электронный.
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 631-п // Собрание законодательства РФ. 2019. № 15 (часть IV). Ст. 1800.

*Карелин Иван Александрович*  
*помощник прокурора*  
*Ленинского района г. Севастополя*  
*юрист I класса, аспирант*  
*Крымского федерального университета*  
*им. В.И. Вернадского*

### **Значение конституционного и федерального закрепления социальных гарантий субъектов хозяйствования в сфере содействия развитию предпринимательства**

В соответствии со статьей 113 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу [1, ст. 113].

В проекте поправок в Конституцию указанная статья существенно дополнена нормами согласно которым председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами, распоряжениями, поручени-

ями Президента Российской Федерации организует работу Правительства Российской Федерации.

Председатель Правительства Российской Федерации несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий.

Проектом изменений в статью 114 Конституции существенно расширяются обязанности Правительства Российской Федерации, сейчас в Конституции их существует всего 7, в проекте предлагается добавить еще 9.

Отдельно хотелось бы акцентировать внимание на дополнении пункта «е3» следующего содержания: Правительство содействует развитию предпринимательства и частной инициативы.

Указанная норма коррелируются со статьей 37 Конституции Российской Федерации, согласно которой труд свободен, каждый имеет право на труд и на его вознаграждение.

Несомненно, государство на сегодняшнем этапе своего развития принимает активные меры на поддержку и развитие предпринимательства и частной инициативы.

На постоянной основе происходит расширение имущественной поддержки малого и среднего бизнеса, а также вносятся изменения в порядок кредитования по льготной ставке субъектов малого и среднего предпринимательства.

Существуют субсидии от центра занятости, имеет место грантовая поддержка, выделяются субсидии на возмещение процентов по кредиту, вносятся изменения в законодательные акты о поддержке предпринимательства и защиты прав предпринимателей.

Законодатель принимает дополнительные меры в государственном секторе связанные с обязанностью оплаты выполненных работ субъектами хозяйствования, которые приняты государственными заказчиками.

Государственные контракты это в свое очередь огромный пласт деятельности предпринимателей, ведь ежегодно государством выделяются миллиарды рублей на строительство дорог, зданий, сооружений, реконструкцию уже существующих объектов.

Так, например в соответствии с ч. 13.1 ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) срок оплаты заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдель-

ных этапов исполнения контракта должен составлять не более тридцати дней с даты подписания заказчиком документа о приемке [4, ст. 34].

Согласно ч. 8 ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ в контракт, заключаемый с субъектом малого предпринимательства или социально ориентированной некоммерческой организацией, включается обязательное условие об оплате заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта не более чем в течение пятнадцати рабочих дней с даты подписания заказчиком документа о приемке [4, ст. 30].

Указанные нормы права по смыслу являются социальными гарантиями бизнеса и усиливают общие положения гражданского кодекса об обязательствах при исполнении сделок, которые звучат следующим образом.

В соответствии со статьей 702 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) заказчик обязуется принять и оплатить надлежащим образом выполненные работы в соответствии с государственным контрактом, а также отдельных этапов исполнения государственного контракта, в соответствии с законодательством Российской Федерации [2, ст. 702].

Согласно ст. ст. 309, 310 ГК РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона. Односторонний отказ от их исполнения и одностороннее изменение его условий.

Указанные положения Федерального закона № 44 о сроках оплаты в обязательном порядке отражаются в заключаемых государственных контрактах со стороны государства в лице заказчиков, которыми могут выступать к примеру государственные бюджетные и казённые учреждения [2, ст. 309, 310].

Также, законодатель довел указанную норму до определенного верно-логического механизма регулирования, закрепив не только обязанность своевременной оплаты, но и ответственность за нарушения ее сроков, которая установлена ст. 7.32.5 КоАП РФ и звучит как нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Данная норма КоАП РФ содержит достаточно строгую меру ответственности, которая влечет наложение административного штрафа в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей, а при повторном совершении влечет дисквалификацию на срок от одного года до двух лет.

Указанная норма не является «мертвой» и имеет достаточно широкую правоприменительную практику в органах прокуратуры, в частности в прокуратуре Ленинского района г. Севастополя с учетом выделения направления защиты прав предпринимателей в отдельную нишу надзорной деятельности.

Так, например, в 2019 году одним из государственных заказчиков приняты работы по трем контрактам заключенным с субъектом малого предпринимательства на разработку проектно-сметной документации, общей стоимостью работ порядка 6 млн. руб., оплата по которым в нарушение требований закона не проводилась более 6 месяцев.

Прокуратурой района по данным фактам начато административное разбирательство и в отношении директора государственного казённого учреждения возбуждено дело об административном правонарушении предусмотренном ч. 1 ст. 7.32.5 КоАП РФ, также заказчику внесено представление об устранении нарушений закона [3, ст. 7.32.5].

В ходе рассмотрения дела об административном правонарушении по существу заказчиком оплачены выполненные работы по государственным контрактам.

Вместе с тем, директор казённого учреждения все-таки привлечен к административной ответственности в виде штрафа в размере пятидесяти тысяч рублей.

Похожие факты выявлялись прокуратурой района и в 2020 году, в части не оплаты со стороны заказчика принятых промежуточных работ по государственному контракту на сумму 43 млн. руб., не выплаты авансового платежа на сумму 17 млн. руб.

По указанным фактам прокуратурой района также возбуждены дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей ст. 7.32.5 КоАП РФ [3, ст. 7.32.5].

Вместе с тем, есть ряд моментов, которые имеют законодательное пробелы в сфере защиты прав предпринимателей.

Так, например важным остаётся вопрос проведения капитального ремонта к реализации которого привлекается достаточно большое предпринимателей из строительной сферы.

С сентября 2016 года каждый собственник жилого или нежилого помещения в многоквартирных домах Севастополя ответственен за проведение капитального ремонта в своем доме.

Для чего ежемесячно, также как в каждом регионе Российской Федерации, существует обязанность вносить взнос на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме.

Определить сроки, объемы и виды работ капитального ремонта для тех многоквартирных домов, которым он необходим, призвана региональная программа капитального ремонта.

Региональная программа капитального ремонта – официальный документ, включающий перечень мероприятий, утверждаемый Правительством Севастополя в целях планирования и организации проведения капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов.

В Программе учитывается и предоставление государственной поддержки на проведение капитального ремонта за счет средств бюджета города Севастополя.

Региональная программа капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории города федерального значения Севастополя утверждена постановлением Правительства Севастополя от 23.07.2015 № 672-ПП [7].

Заказчиком при реализации программы выступает Автономная некоммерческая организация Фонд содействия капитальному ремонту города Севастополя (далее – Фонд).

На федеральном уровне вопрос проведения капитального ремонта регламентируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № 615 «О порядке привлечения подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме и порядке осуществления закупок товаров, работ, услуг в целях выполнения функций специализированной некоммерческой организации, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах» (далее – Постановление) [6].

Вместе с тем, указанным Постановлением вопрос сроков оплаты выполненных работ не регламентируется, что в свою очередь ведет к длительной задержке оплаты принятых работ, негативному влиянию на ведение хозяйственной деятельности предпринимателей и подачу жалоб органам государственной власти, в том числе и обращений в прокуратуру.

Так, анализом договоров заключаемых Фондом установлено, что в договора включено условие оплаты в течение 12 месяцев с момента принятия работ, подрядчик в этих отношениях выступает фактически слабой стороной и данный договор по сути является договором присоединения по смыслу статьи 428 ГК РФ условия которого определены одной из сторон в стандартных формах и принимаются другой стороной не иначе как путем присоединения к предложенному договору в целом.

Полагаю, что данная ситуация носит негативный правовой и экономический характер, а внесение поправок в статью 114 Конституции в части содействия развитию предпринимательства и частной инициативы поспособствует расширению и дополнительному правовому регулированию защиты прав и обеспечения поддержки субъектов хозяйствования, что приведет к более стабильному экономическому росту и позволит органам прокуратуры встать на защиту прав субъектов хозяйствования в обозначенной сфере в полный рост.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
4. Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [ст. ст. 7–9, 17–24].
6. Постановление Правительства РФ от 1 июля 2016 г. № 615.
7. Постановлением Правительства Севастополя от 23.07.2015 № 672-ПП.

***Васильев Станислав Александрович**  
доцент кафедры «Конституционное  
и административное право»  
Севастопольского государственного  
университета  
кандидат юридических наук*

***Болтова Татьяна Васильевна**  
магистрант Юридического института  
Севастопольского государственного  
университета*

### **Некоторые тенденции развития соотношения субъектов конституционного права**

Полноценный всеобъемлющий и объективно отражающий реальность перечень субъектов конституционно-правовых отношений построить, наверное, невозможно на основании вышеизложенного материала

и по ряду других самых разнообразных причин. Предпринятая в начале данного диссертационного исследования попытка это сделать, обречена на то, чтобы в результате оказаться выполненной не в полном объеме. Ключевой причиной этому, на мой взгляд, является постоянное развитие соотношений данных субъектов, появления новых, исчезновение или утрата значимости старых и т.д. Такие процессы систематической трансформации правоотношений обусловлены, в том числе определенными тенденциями, являющимися основанием для развития. С разной долей успеха можно проследить и оценить многие из них.

Ю.Г. Просвирин выделяет следующие направления развития конституционно-правовых отношений на современном этапе, причем не только российского государства: воздействие на основы конституционного строя, эволюция правового статуса человека и гражданина, развитие институтов непосредственной демократии, совершенствование законодательного процесса, повышение эффективности деятельности органов власти [4, с. 13].

Воздействие на основы конституционного строя оказывается систематически, давно и большим числом самых разных субъектов. В частности, в ноябре 2017 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен законопроект, регламентирующий деятельность Конституционного Собрания. Инициатором данного предложения выступил депутат В. Бортко, которого не устраивают отдельные положения гл. 1 и Преамбулы Конституции Российской Федерации [7]. Существуют другие проекты Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании Российской Федерации», что также свидетельствует о желании широкого круга общественных и государственных деятелей на изменение или корректировку регламентации основ конституционного строя. Если не в ближайшие годы, то несколькими десятками лет позже акт высшей юридической силы будет существенным образом изменен, а это по понятным причинам изменит парадигму реализации конституционно-правовых отношений.

Как отмечает Ф.М. Раянов, дальнейшее развитие, например, отношений между человеком и государством должно пойти путем преодоления страха перед государством и правом как неким легитимным карателем отдельных представителей общества. Люди должны решать свои собственные проблемы, а государство – просто их оберегать от какого-либо негативного воздействия извне. Кроме того, необходимо научиться мирно сосуществовать с государством. Пора давно принять тот факт, что оно будет функционировать, если не вечно, то очень долго, от чего следует

выстроить крепкие позитивные отношения, нацеленные на продолжительное и конструктивное сотрудничество [5, с. 217].

Вместе с тем А.И. Кондрашов отмечает рост недоверия общества к социальной политике государства в последние годы. Люди снова, как 20 лет назад, уходят в теневые секторы ведения бизнеса, избегая уплаты налогов [2].

Возникают и развиваются другие идеи дальнейшей трансформации конституционно-правовых отношений. Так, В.И. Фадеев, рассматривая государственную и духовную власть, видел существенные перемены в результате их плодотворного сотрудничества. Предлагалось перейти от конфликта к взаимодействию всех субъектов, занятых в публичном управлении. Для этого необходимо частично заменить изживший себя принцип разделения властей, изначально нацеленный на конфронтацию элементов публичного управления [6, С. 867]. В продолжение указанной мысли С.А. Котляревский, отталкиваясь от фактических соотношений субъектов конституционного права, выделял избирательную ветвь власти, а избирателей – в качестве равных парламенту или правительству субъектов отношений с точки зрения осуществления властных функций [3, с. 337].

Одной из важнейших задач конституционного права является правильное выстраивание правоотношений внутри государственного аппарата. В этой связи примечательна мысль, высказанная И.С. Барзиловой, которая считает, что при любой трансформации органов государственной власти должен учитываться принцип профессионализма при подборе управленческих кадров в ходе такого рода организационного перестроения компетентных государственных органов, а также в процессе их работы необходимо реализовывать конституционно-правовые отношения с учетом наиболее оптимальных методов и средств осуществления государственной деятельности. Кроме того, в процессе осуществления государственного управления неминуемо сами собой возникают разного рода коллизии, которые также должны преодолеваются при помощи профессионального реформирования системы осуществления публичного управления [1, с. 24].

Основные тенденции развития конституционно-правовых отношений связаны с фактическим срастанием государства и общества в лице соответствующих институтов. Данные правоотношения можно условно разделить на:

– участие общественности в том или ином виде в решении вопросов, имеющих конституционно-правовой характер;

– развитие государственно-общественных формирований в качестве площадок эффективного сотрудничества государства и гражданского общества;

– привлечение институтов гражданского общества в осуществление государственно значимых функций.

### Список литературы:

1. *Барзилова И.С.* Проблемы использования правовых средств в регулировании экономических отношений в современной России // Право и экономика: междисциплинарные подходы в науке и образовании. IV Московский юридический форум. XII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции: в 4 ч. – Ч. 1 – М.: РГ-Пресс, 2017. С. 21–25.
2. *Кондрашов А.И.* Выступление в рамках XIII Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» «Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики», проходившей 22 ноября 2017 года в Московском государственном университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
3. *Котляревский С.А.* Власть и право // Котляревский С.А. Избранные труды / сост., автор вступ. ст., коммент. К.А. Соловьев. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2010. – 704 с.
4. *Просвирина Ю.Г.* Современные тенденции конституционно-правовых отношений // Конституционализм и государствоведение. 2015. № 1. С. 12–28.
5. *Раянов Ф.М.* Теория правового государства: монография. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 272 с.
6. *Фадеев В.И.* Идея народного представительства в России: историко-теоретические корни // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Том I. – М.: Проспект, 2015. С. 827–875.
7. *Хамраев В.* В Госдуме обещают не трогать Конституцию // Официальный сайт газеты «Коммерсант». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3473848>. (дата обращения – 19 декабря 2017 г.).

*Троицкая Татьяна Викторовна*  
*доцент кафедры*  
*конституционного права*  
*Саратовской государственной*  
*юридической академии,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **Гражданин Российской Федерации – субъект осуществления общественного контроля в России**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации многонациональный народ является основным источником власти в стране. Развитое гражданское общество является спутником демократически развитого государства, одно не может без другого. Современная юридическая наука рассматривает общественный контроль как «...одну из форм реализации конституционного принципа народовластия, осуществления права граждан на участие в делах государства, эффективного влияния гражданского общества на деятельность органов государственной власти» [1, с. 294].

Следовательно, конституционной основе функционирования государства и его взаимодействия с обществом должна соответствовать правоприменительная практика повсеместного включения гражданина страны в процесс как осуществления государственной власти, так и контроля над ней. Гражданское общество в нашей стране на протяжении долгого времени претерпевает преобразования, а зачастую и коренные структурные трансформации, обусловленные сменой идеологий, моделей экономического развития и государственного устройства. «Гражданское общество, пройдя долгий и сложный путь своего становления и развития, сегодня представляет собой многомерное политическое и общественное, а нередко и экономическое явление» [2, с. 82]. Возникающие в связи с необходимостью политических изменений, институты гражданского общества были призваны консолидировать граждан и культивировать гражданские инициативы, чтобы адекватно ответить на социальные запросы современности.

Общественный контроль, как функция гражданского общества, способствует функционированию системы органов государственной власти, функционирующей на основе обратной связи с общественными институтами и обеспечивающей защиту их интересов. «На сегодняшний день контроль государства продолжает являться важнейшим способом

обеспечения законности и эффективности деятельности органов государственной власти» [3, с. 146].

В соответствии с ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», далее федеральный закон, к субъектам осуществления общественного контроля в России относятся: «Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов, общественные палаты и советы муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» [4]. Причем, непосредственно члены общественных палат и общественных советов правом осуществления общественного контроля не обладают.

Федеральный закон также предусматривает возможность с целью осуществления общественного контроля создавать общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные структуры. Однако, фактически, круг субъектов общественного контроля, закрепленный федеральным законом, нельзя считать исчерпывающим. Осуществление общественного контроля является функцией гражданского общества, основополагающей его составляющей. Развитые демократические государства могут и не предусматривать принятия специальных законов, регламентирующих механизм осуществления общественного контроля. Такой контрольный механизм осуществляется традиционно всем спектром общественных институтов, функционирующих в государстве и способствует выполнению задач, стоящих перед государством, а именно созданию механизма учета общественного мнения, обеспечения открытости и гласности в деятельности органов публичной власти, защите основных прав и свобод гражданина.

Статья 3 федерального закона предусматривает право граждан России участвовать в осуществлении общественного контроля. При этом закон определяет две непосредственные формы участия граждан России в его осуществлении – это участие в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов и опосредованную форму – в качестве представителей общественных объединений и негосударственных некоммерческих организаций.

Анализ содержания указанного федерального закона, с точки зрения закрепления субъектов осуществления общественного контроля и форм его реализации, фактически позволяет сделать вывод, что данный закон продублировал закрепленные ранее ФЗ «Об Общественной палате

РФ» формы осуществления общественного контроля и его субъектный состав [5].

Современному уровню развития российской демократии требуются новые инструменты и механизмы реализации. Осуществление общественного контроля предполагает такие процедуры, как надзор, мониторинг деятельности органов публичной власти, наблюдение за исполнением управленческих решений, выработка предложений и принятие мер по устранению выявленных нарушений. «Существование гражданского общества возможно в только условиях активного участия граждан в решении общих дел, их личностного и профессионально-производственного общения, единства экономических, политических и социально-культурных целей общества, наличия самостоятельных механизмов самоуправления, уважения к личности и оптимальных возможностей для ее самореализации» [6, с. 146].

С точки зрения участия россиян в механизме осуществления общественного контроля в России, можно выделить следующие формы, требующие нормативно-правового закрепления:

- обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления в форме предложения. Представляет собой универсальный конституционно-правовой механизм, доступный всем гражданам Российской Федерации;

- участие граждан в избирательном процессе в качестве общественных наблюдателей. Ранее ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не распространялся на избирательные правоотношения;

- участие в качестве члена общественной палаты любого территориального уровня организации. В настоящее время общественные палаты функционируют только как коллегиальные органы осуществления общественного контроля;

- участие в качестве членов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих объединений;

- участие в качестве общественных инспекторов и экспертов. В настоящее время возможно по инициативе уполномоченных по правам человека различного территориального уровня и специализации, а также общественных палат, функционирующих в России. Необходимо расширить круг субъектов инициирования указанных процедур за счет включения граждан в этот процесс.

На сегодняшний день в России отсутствует четкое нормативное закрепление как субъектов осуществления общественного контроля, так

и процедуры его проведения и исполнения решений. Правовое закрепление широкого круга субъектов осуществления общественного контроля будет способствовать усилению позиций гражданского общества и его институтов в России.

### **Список литературы:**

1. *Комкова Г.Н., Куликова С.А.* Вопросы законодательного регулирования эффективности информационного обеспечения общественного контроля // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 3. С. 294–301.
2. *Усватов И.С.* К вопросу о структуре гражданского общества: определение понятия института гражданского общества // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 4. С. 82–84.
3. *Латишина А.И.* Общественный контроль и иные институты контроля общества за деятельностью органов государственной власти // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 2(36). С. 144–148.
4. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21.07.2014 № 212 (ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч.1), ст. 4213; 2018. № 53 (часть I), ст. 8454.
5. Об Общественной палате Российской Федерации : федер. закон от 04.04.2005 № 32 (ред. от 05.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277 ; 2017. № 50 (ч. 3), ст. 7545.
6. *Гончаров А.А.* Гражданский контроль над органами власти. М., 2010. 224 с.

*Мачинская Дарья Александровна  
соискатель кафедры  
государственного строительства и права  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

### **Русский язык как язык государствообразующего народа: новая поправка 2020 года в Конституцию Российской Федерации**

Пристальное внимание в 2020 году обращено к правовому статусу государственного языка в России. Неоднократно в научных кругах высказывалось мнение об умалении роли русского языка на территории нашего государства, в отличие от наших соседей, многих постсоветских

государств, в которых государственному языку отводится главенствующая роль.

Так, к примеру, для Эстонии характерна интеграция государственного языка во всех сферах общественной жизни без исключения. В преамбуле Конституции Эстонской Республики содержится обязанность государства обеспечить сохранность эстонской нации, языка и культуры на века [3]. Особо подчеркнем, что государственный язык для национального сознания большинства эстонцев представляет собой важнейший исторический элемент самоидентификации. Умаление роли эстонского языка представляет собой опасность для эстонского народа и государства в целом. По сути дела, именно эстонский язык является своеобразным базисом национального сознания эстонцев. Одним из наглядных проявлений складывающихся тенденций национально-языковых отношений стало стимулирование использования эстонского языка, в частности, проявляющегося в запрете иного в государственном высшем образовании.

Другой наш сосед, Украина, в 2019 году приняла Закон Украины от 25.04.2019 № 2704-VIII «Об обеспечении функционирования украинского языка как государственного» [4], который провозгласил повсеместную гегемонию украинского языка на всей территории унитарного государства.

Итак, как мы видим, в постсоветских странах провозглашается главенствующая роль государственному языку. Именно этот язык способствует идентификации их народа.

В России решено пересмотреть правовой статус русского языка. Подготовлена поправка в ст. 68 Конституцию Российской Федерации [1], согласно которой государственный язык Российской Федерации на всей ее территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации.

Вокруг этой поправки сложилось много слухов, многие рассматривают этот шаг как истребление языков народов России. Все неподтвержденные домыслы развеял Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин на встрече с рабочей группой по подготовке поправок в Конституцию. Так, В.В. Путин пояснил, что «русский язык можно обозначить в Конституции Российской Федерации как язык государствообразующего народа, однако нужно гарантировать сохранение этнокультурного и языкового разнообразия» [5]. То есть введенная поправка ни коим образом не снижает прав и гарантий других языков народов России.

Следует отметить, что представители национальных меньшинств, проживающие на территории нашей страны, разделяют точку зрения главы

государства. К примеру, президент Федеральной национально-культурной автономии азербайджанцев России Мехрибан Садыгова высказала свое мнение на данную поправку: «Нет, не ущемляет. Мы поддерживаем эту поправку, там все очень ясно и внятно написано и закреплено, что в российских республиках наряду с российским государственным языком есть возможность сделать свой родной язык государственным, например, в Татарстане или в Удмуртии. У нас 193 национальности и есть прекрасная возможность, тем более, это еще и закрепляется сейчас в Конституции, сохранить свои родные языки – изучать, развивать, передавать будущим поколениям» [6]. Вместе с тем, М. Садыгова отметила, что в России никого не ущемляют и она считает, что это правильный вариант поправки. Кроме того, она указала на то, что несмотря на многообразие и многоцветие российского народа, изучение и знание своего родного языка, все равно знание русского языка остаётся необходимым, так как он наш родной язык [6].

Но возникает достаточно резонный вопрос: для чего необходима эта поправка? На этот вопрос постаралась ответить член совета по межнациональным отношениям при Президенте Российской Федерации Маргарита Лянге. Она заявила, что «поправка о русском языке как языке государствообразующего народа необходима, потому что язык нужно охранять» [7]. Несомненно, стоит согласиться с данным высказыванием, ведь мы можем наблюдать как сегодня русский язык вытесняется иностранными заимствованиями. Отношение со стороны подрастающего поколения становится резко негативное к языку. Сейчас очень модно в молодёжной среде общаться на так называемом сленге. Также стало неким трендом общение на иностранном языке.

Следует отметить, что при исследовании нормативных правовых актов, регулирующих правовой статус государственного языка, мы сможем сделать вывод, что он и так без данной поправки закреплён. Так, государственному языку посвящён целый Федеральный закон 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» [2]. Но, к сожалению, несмотря на наличие отдельного закона, роль русского языка сильно нивелирована. Стоит отметить, это единственный на сегодняшний день язык, который объединяет весь многонациональный народ России. Необходимо подчеркнуть, что исторически сложилось, что именно русский язык – язык межнационального общения, причем который используется не только в нашей стране, но и в постсоветских.

Весьма интересна и точка зрения по данному вопросу Маргариты Лянге, которая сказала: «Да, этот статус и так закреплён в законе о языке.

Что отражает реальность: русский язык в мировой иерархии – один из пяти мировых языков, а в России – государственный язык и язык межнационального общения. Но чтобы мы и дальше были единым целым и могли друг друга понимать, нужен один язык. Исторически так сложилось, что таким языком является русский язык. Недавно казалось, что это само собой разумеется. Но мир меняется, сомнению подвергаются даже аксиомы. Поэтому, чтобы не повторить библейскую историю о Вавилонской башне. Русский необходимо охранять – закрепить в Конституции его статус как связующую нас сущность» [7].

Подытоживая все вышесказанное, необходимо отметить, что, несмотря на отложившиеся голосование в связи с пандемией коронавируса, в Российской Федерации необходимо принятие данных поправок, регламентирующих статус русского языка. Национально-языковая политика России должна быть направлена на сохранение и защиту государственного языка, что, в свою очередь, не повлечет ущемления лингвистических прав народов нашей страны, использующих другие языки.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с изм. от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
2. О государственном языке Российской Федерации: федеральный закон от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ // Российская газета. – 2005. – 7 июня.
3. Конституция Эстонии 1992 г.: принята всенародным голосованием 28 июня 1992 года // URL: <http://www.president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/ind-ex.html> (дата обращения: 31.05.2020).
4. Закон Украины от 25.04.2019 № 2704-VIII «Об обеспечении функционирования украинского языка как государственного» // URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T192704.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T192704.html) (дата обращения: 31.05.2020).
5. Путин: Русский язык обозначим как язык государствообразующего народа // URL: <https://eadaaily.com/ru/news/2020/02/26/putin-russkiy-yazyk-oboznachim-kak-yazyk-gosudarstvoobrazuyushchego-naroda> (дата обращения: 31.05.2020).
6. Эксперт прокомментировала поправку к Конституции о русском языке // URL: <https://ria.ru/20200303/1568060116.html> (дата обращения: 31.05.2020).
7. Если не русский язык – как нам родниться? // URL: <https://rg.ru/2020/03/04/pochemu-v-konstitucii-neobhodima-popravka-o-russkom-iazuke.html> (дата обращения: 31.05.2020).

*Чепенко Яна Константиновна*  
*старший преподаватель кафедры*  
*государственно-правовых дисциплин*  
*Санкт-Петербургского юридического*  
*института (филиала)*  
*Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации,*  
*кандидат юридических наук*

## **Экологические поправки в Конституцию Российской Федерации**

Начало 2020 года было ознаменовано предложенными Президентом Российской Федерации поправками в Конституцию Российской Федерации, а также дальнейшей деятельностью, направленной на разработку и подготовку возможных вариантов поправок, рабочей группой.

Предложенные поправки в Конституцию Российской Федерации, призванные скорректировать некоторые аспекты правового регулирования, определяющие стратегию дальнейшего развития России, обозначают вопросы политической, социальной и иных важных аспектов жизни российского общества, к числу которых, относятся проблемы в экологической сфере. Эти проблемы предопределяют важность установления на конституционном уровне гарантий экологической безопасности, обусловленных уровнем экологической культуры, экологического воспитания и экологического образования [1, с. 37].

Самые значительные изменения в сфере защиты экологических прав предлагается внести в статью 114 Конституции Российской Федерации, устанавливающей полномочия Правительства Российской Федерации. Согласно поправкам, Правительство Российской Федерации:

осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;

создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры [4].

Координатор партпроекта «Единой России» «Чистая страна», председатель комитета Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды Владимир Бурматов отметил, что поправки в Конституцию

об ответственном обращении с животными, экологическом воспитании и сохранении экологии – это шаг на пути к формированию государственной политики в сфере охраны окружающей среды.

По данным опроса Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), опубликованные на сайте организации [2], абсолютное большинство россиян заявило о важности защиты природы и сохранения уникального природного многообразия страны – 93% (Раздел поправок к Конституции Российской Федерации, затрагивающие экологическую, научную, добровольческую и сферу персональных данных).

Также необходимо обратить внимание на жизненно необходимую для Российской Федерации проблему, решение которой существенно бы улучшило экономическое положение граждан Российской Федерации – это принадлежность природных ресурсов России. Природные ресурсы, признанные общенародным достоянием, должны находиться исключительно в государственной собственности. Это будет означать, что всеми нефтяными и газовыми вышками, угольными шахтами, алмазными рудниками и золотыми приисками на территории нашей страны будет иметь право владеть только Российская Федерация. Таким образом, природные ресурсы, которые на данный момент официально являются «основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории», но, на деле, принадлежат не народу, а частным компаниям, в том числе и международным корпорациям, которые зарабатывают на добыче, переработке и продаже этих природных ресурсов астрономические деньги, при том, что сам народ, проживающий на тех территориях, где ведётся, в частности, добыча этих полезных ископаемых, не получает от этой деятельности практически ничего. И это даже несмотря на то, что, по сути, именно он и является настоящим владельцем этих природных ресурсов.

Пугающую аналитику приводит профессор Ю. Н. Живлюк, действительный член Российской академии естественных наук, Европейской академии естественных наук: «...мы наблюдаем развал промышленности, продажу наших богатств и государственных концернов иностранным компаниям за последние 30 лет, что является смертельной угрозой национальной безопасности и суверенитету страны. Нефтяные и газовые компании, обеспечивающие бюджет, постигла та же участь, что только усиливает угрозу нашей стране» [3]. Сырьевые отрасли, обеспечивающие 35% ВВП и 70% экспорта, являются главной бюджетобразующей статьёй российской экономики. На долю России приходится до 10% мирового объёма добычи нефти, до 30% природного газа, до 9% меди,

порядка 20% никеля. Россия стабильно удерживает второе место в мире по добыче металлов платиновой группы и алмазов. При этом большая часть меди (90%), никеля (97%) и алюминия (90%) вывозится за рубеж. А доходы от них российские граждане не получают. Добычу природных ресурсов в России осуществляют крупные на первый взгляд «российские» предприятия, компании, однако фактически их активы принадлежат иностранным организациям. Например, почти 20% акций основной нефтедобывающей компании Роснефть принадлежит швейцарской компании QH Oil Investments LLC. 47% акций ГМК «Норильский никель» принадлежат кипрским офшоры Aktivium Holding B. V., BonicoHoldingsCoLtd, ICFI (CYPRUS) LIMITED.

Таким образом, природные богатства являются народным достоянием России, фундаментом экономического благосостояния населения, однако они вывозятся за рубеж, а доходы с них получают не граждане страны. Внедрение данной конституционной реформы существенно повысило бы благосостояние регионов и простого народа, проживающего в нём, ускорило бы экономическое развитие субъектов и искоренило бы олигополистическую гегемонию крупных компаний в сфере добывающей промышленности. Более того, благодаря такой мере наконец-то удастся урегулировать цены на такие продукты переработки полезных ископаемых, как бензин, которые теперь будут в ведении государства, а не частных компаний. Именно поэтому я считаю, что внедрение данной поправки в жизнь было бы исключительно положительным шагом, а потому было бы желательно, и чем скорее предложение такой поправки будет вынесено, тем лучше это будет для народа, проживающего в нашей стране.

### **Список литературы:**

1. *Виноградова Е.В.* Поправки 2020 года в Конституцию Российской Федерации. Вопросы охраны окружающей среды экологической безопасности, экологического образования // Образование и право. – 2020. – № 1. – С. 37.
2. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) [Электронный ресурс] // URL: <https://wciom.ru/> (дата обращения: 30.05.2020).
3. *Живлюк Ю.Н.* Изменения в Конституцию: национальная идея и недра-главное [Электронный ресурс] // URL: [https://ruskline.ru/news\\_rl/2020/01/22/izmeneniya\\_v\\_konstituciyu\\_nacionalnaya\\_ideya\\_i\\_nedra\\_\\_glavnoe](https://ruskline.ru/news_rl/2020/01/22/izmeneniya_v_konstituciyu_nacionalnaya_ideya_i_nedra__glavnoe) (дата обращения: 30.05.2020).
4. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС «Консультант Плюс».

*Коряченцова Светлана Игоревна  
старший преподаватель кафедры  
прокурорского надзора  
и участия прокурора  
в рассмотрении уголовных,  
гражданских и арбитражных дел  
Санкт-Петербургского юридического  
института (филиала)  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

### **Основы конституционных гарантий при осуществлении правовой регламентации градостроительной деятельности**

Посредством градостроительной деятельности реализуется большинство региональных и муниципальных целевых программ, инвестиционных проектов, формируются планировка и застройка территории, оптимизируется в соответствии с зонированием территории размещение объектов строительства, городского хозяйства и социальной сферы, транспортных и инженерных коммуникаций, формируется архитектурный облик населенных пунктов, должны быть созданы благоприятные условия для проживания населения, ограничения вредного воздействия на окружающую природную среду и ее рациональное использование.

Очевидно, что осуществление указанной деятельности невозможно без учета интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, экономических, социальных, историко-культурных, экологических, природных и других особенностей конкретных территорий.

Градостроительный кодекс РФ определяет этапы градостроительной деятельности, каждый из которых реализуется на основании градостроительных документов. Обоснованность и проработанность документов влияет не только на внешний облик строений и планировку территории, но и на экономическое развитие региона и муниципальных образований, безопасность, благоприятные и комфортные условия проживания населения.

Одной из причин издания противоречащих нормативных правовых актов в сфере градостроительной деятельности является отсутствие единой правоприменительной практики.

Необходимо отметить, что факты нарушений градостроительного законодательства имеют распространенный характер. В целях выявления, устранения и пресечения нарушений Генеральной прокуратурой Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации и региональными органами исполнительной власти продолжают мероприятия, направленные на приведение в соответствие с требованиями законодательства правил землепользования и застройки территорий муниципальных образований [1].

Однако, несмотря на конституционное закрепление необходимости создания благоприятных условий для реализации экономической системы, стимулирования предпринимательской деятельности, защиты прав участников экономики и принятие специальных мер, направленных на осуществление государственного регулирования экономики и тем самым – на достижение конституционной цели оптимизации вмешательства государства в регулирование экономических отношений, реализация конституционных гарантий осуществляется не в полной мере при принятии градостроительных решений.

Так, например, право на защиту предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности не получает должного воплощения в ответственном отношении уполномоченных органов.

Действующим законодательством не определены: методика проверки соблюдения градостроительных целей при изменении градостроительных документов; перечень субъектов, которым должны быть возмещены убытки; перечень участников градостроительной деятельности, ответственных за возмещение компенсации; полномочия участников градостроительной деятельности, ответственных за обоснованность принятия правовых актов; состав и порядок единой формы подсчета компенсации.

С учетом того, что в сфере градостроительной деятельности преимущественно преобладают общественные интересы, направленные на комплексное и устойчивое развитие территории, осуществляется ограничение правосубъектности участников градостроительных правоотношений. Поскольку законодательство в сфере градостроительной деятельности в отличие от гражданского права иначе трактует широту и свободу усмотрения, посредством контролирования правового режима собственности в целях публичной пользы и всеобщего интереса.

Вместе с тем исходя из положений норм Градостроительного кодекса Российской Федерации, при осуществлении выдачи специальных разрешений должны быть обеспечены принципы комплексного учета интересов граждан. Реализация указанных полномочий не может рас-

смагиваться как ограничение конституционных прав и свобод граждан, соответственно, градостроительные акты и внесение в них изменений, должны соответствовать целям осуществления градостроительной деятельности [2].

На практике, указанные положения не всегда реализуются. Например, для правообладателей земельных участков в реальности конституционные гарантии возмещения убытков (в рамках реализации п. 5 ч. 1 ст. 57 ЗК РФ) не могут быть реализованы в случае если установлены ограничения прав на участок (установлены границы зон охраны объектов культурного наследия) следствием которой является снижение кадастровой стоимости [3].

При этом снижение кадастровой стоимости нельзя отнести к неправомерным решениям и действиям органов местного самоуправления или государственных органов. Конституционный Суд Российской Федерации признал подп. 4 и 5 п. 1 статьи 57 Земельного кодекса РФ не соответствующими Конституции Российской Федерации в случае если действия органа государственной власти или органа местного самоуправления направлены на установление зоны охраны объекта культурного наследия, а положения правовых актов о возмещении убытков ограничивают права правообладателя земельного участка, поскольку отсутствует правовое регулирование в указанной сфере, что не позволяет определить условия такого возмещения [4].

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что основанием возмещения убытков являются правомерные неправомерные действия властей. В случае незаконности действий органов необходимо доказать противоправность и обратиться за возмещением убытков. В случае принятия градостроительного правового акта о внесении изменений в правила землепользования и застройки, целевое назначение участков не изменяется (например, при принятии решения об изменении вида разрешенного использования земельных участков), соответственно оснований требовать возмещения убытков не имеется.

Указанный пример неопределенности правовых норм не исчерпывающий. Правовое регулирование градостроительной деятельности, должно обеспечивать решение общественных задач, а также согласование частных и публичных интересов.

Решение этих задач, является одним из традиционных направлений реализации функций местного самоуправления, основным предназначением которого является обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей населения конкретных муниципальных образований.

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, конституционная природа местного самоуправления наиболее приближенной к населению должно быть ориентированно на выполнение задач социального государства, обуславливает необходимость учета особенностей данной публичной власти (постановления от 18 мая 2011 года № 9-П, от 5 июля 2017 года № 18-П и др.).

В силу положений Конституции Российской Федерации обеспечение оптимального распределения полномочий по осуществлению мер по благоустройству территорий, включая инфраструктурные аспекты и несению связанных с этим финансовых обязательств между органами государственной власти, с одной стороны, и органами местного самоуправления при выработке организационно-правового механизма государственной поддержки должны учитываться меры по благоустройству территории, инфраструктура территории, а также финансовая составляющая. При этом должно быть обеспечено право жителей на участие в обсуждении, внесении предложений, участие в разработке решений в сфере градостроительной деятельности (публичные слушания, проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в сфере градостроительства, обращение в органы государственной власти и местного самоуправления). Однако результаты такого участия вопреки конституционным гарантиям [5] носят рекомендательный характер.

Завершая изложение необходимо определить что решение указанных вопросов важно для защиты и соблюдения прав участников градостроительных правоотношений и в целях недопущения неблагоприятных градостроительных, земельных, социально-экономических и экологических явлений органами власти должно осуществляться надлежащее регулирование градостроительной деятельности.

### **Список литературы:**

1. Генеральная прокуратура Российской Федерации обобщила практику прокурорского надзора в сфере соблюдения законодательства в сфере землепользования и застройки территорий муниципальных образований // <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1427256/> (дата обращения 25.05.2020).
2. Определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги «Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слу-

шаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 2, 2011.

3. *Коряченко С.И.* – Отдельные аспекты прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства и возмещением ущерба от реализации градостроительных решений // Административное и муниципальное право. – 2020. – № 4. – С. 1 – 10. DOI: 10.7256/2454-0595.2020.4.32596 URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=32596](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=32596).
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2020 № 11-П «По делу о проверке конституционности подпунктов 4 и 5 пункта 1 и пункта 5 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.С. Бутримовой» // Российская газета, № 57, 18.03.2020.
5. Определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 г. № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 2, 2011.

*Семенова Екатерина Геннадьевна*  
*Доцент кафедры государственных*  
*и гражданско-правовых дисциплин*  
*Крымского филиала*  
*Краснодарского университета*  
*МВД России,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

### **Правовое регулирование отношений в сфере недвижимости как инструмент реализации основ конституционного строя**

Согласно Конституции Российская Федерация является правовым, социальным государством, в котором права и свободы человека являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанностью государства (статьи 1, 2 Конституции Российской Федерации) [1]. Данные основы обуславливают определенные функции государства в экономической сфере, для реализации которых устанавливается пра-

вовая защита объектов права собственности, правовой порядок его осуществления (статьи 8, 9 Конституции Российской Федерации).

В процессе конституционных преобразований, системного реформирования гражданского законодательства остро встает вопрос о конституционно-правовых основах регулирования отношений по поводу объектов, составляющих основу гражданского оборота – недвижимого имущества. Недвижимость всегда занимала основополагающее место в системе объектов гражданских прав. Как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, земля используется и охраняется в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 9) [1]. По поводу недвижимости складываются отношения собственности, иные имущественно-правовые отношения, недвижимость выступает объектом целого ряда обязательств.

Основой недвижимости и первой исторически сложившейся формой ее существования является земельный участок. Соответственно, конституционные нормы о земле не только устанавливают основы конституционного строя Российской Федерации, но и выступают основой формирования законодательства, в том числе в сфере недвижимого имущества.

В последние годы было принято ряд нормативных актов, которые уточняют положения гражданского законодательства относительно понятия недвижимого имущества, определяют основные начала оборота недвижимости. Постепенно восстанавливаются институты, имевшие ранее место в гражданском законодательстве и направленные на регулирование отношений в сфере недвижимости.

В то же время все еще наблюдается отсутствие системности в выделении совокупности объектов гражданских правоотношений в сфере недвижимости. В настоящее время законодатель выделяет совокупность объектов гражданских правоотношений в сфере недвижимости на основании различных качественных характеристик, нарушая принцип единого интегрирующего основания, посредством: а) перечисления конкретных объектов, которые являются недвижимыми вещами; б) установления критерия, на основании которого следует делать вывод о том, является ли недвижимой та или иная вещь, не относящаяся к объектам, перечисленным в ГК РФ как недвижимые; в) отнесения к недвижимым вещам иного имущества в соответствии с законом (статья 130 ГК РФ). Такого рода произвольность и непоследовательность подхода законодателя порождает наделение правовым режимом недвижимости достаточно разнородных по своей природе и сущностным характеристикам объектов.

Закрепленная в действующем законодательстве классификация вещных прав не раскрывает особенностей их содержания, не отвечает требованиям современной российской экономики и не предоставляет участникам гражданского оборота широких возможностей в использовании полезных свойств недвижимости. Структура вещных прав должна строиться, основываясь на самостоятельности и самодостаточности каждого субъективного вещного права в отношении другого, четкой дифференциации специфики каждого из них, определения содержания, особенностей осуществления, что исключает противопоставление праву собственности всех иных вещных прав и обуславливает нецелесообразность деления вещных прав на право собственности и вещные права лиц, не являющихся собственниками (статья 216 ГК РФ). Поскольку в правовом, социальном государстве вещные права являются теми социальными ценностями, которые требуют объективного выражения в законодательстве и правовой регламентации и юридической защиты их осуществления, соответствующие юридические возможности участников отношений по удовлетворению своих потребностей должны быть признаны нормами объективного права.

Гражданское законодательство Российской Федерации не закрепляет и четкой и полной систематизации оснований возникновения (прекращения) вещных прав, что обуславливает необходимость совершенствования и конкретизации соответствующих норм.

Развитие договорных отношений в сфере недвижимости требует установления специфики субъективных прав, возникающих в рамках таких отношений. Существующая тенденция включения обязательственно-правовых норм в вещно-правовые механизмы, препятствует выявлению критериев и принципов надлежащей классификации субъективных гражданских прав на недвижимость, порождает неопределенность относительно их природы, сущностных признаков. Необходимым является определение специфики отдельных договорных отношений в сфере недвижимости, поиск эффективных путей унификации правового регулирования однотипных договорных отношений в сфере недвижимости, устранения дублирования и несогласованности правовых норм гражданского и земельного законодательства.

Следует отметить, что указанная необходимость совершенствования оснований отнесения объектов к недвижимому имуществу, закрепления прогрессивных правовых моделей, к которым относится модель единого объекта недвижимости, создания полноценной системы вещных прав, декларируется в Концепции развития гражданского законодательства

Российской Федерации 2009 г. [2], а также в Концепции изменений федерального законодательства, направленных на создание правового режима единого объекта недвижимости [3]. Однако данные положения не получили надлежащего подкрепления в части установления практических механизмов правового регулирования отношений в сфере недвижимости. Предлагаемые изменения в законодательство не способствуют достижению цели создания режима единого объекта недвижимости, исходя из специфики физических, экономических и социальных характеристик недвижимости, уводят от объективных критериев отнесения вещей к недвижимым. Усложнение и видоизменение системы вещных прав также демонстрирует отсутствие надлежащего критерия их структурирования и систематизации, нарушает принцип единого объекта недвижимости.

Общественные отношения группируются в соответствии с социально-экономическим базисом, назначением, определяемым в конечном итоге потребностями участников этих отношений. Ценность недвижимости в экономическом смысле означает необходимость, значимость, важность определенных свойств этого объекта, что определяется их включением в сферу человеческой жизнедеятельности. Соответственно для определения объектов в качестве недвижимости, следует учитывать не только их физическую (материальную) природу, но и экономическое, социальное значение, возможность выступать инструментом удовлетворения определенных потребностей. Земельный участок сам по себе имеет уникальную ценность, связанную с его местоположением, назначением и затраченным трудом на его освоение. Имеющиеся на земельном участке здания и сооружения могут значительно увеличить ценность участка, но сами по себе они без участка, на котором расположены, могут быть абсолютно бесполезны и иметь ценность только с позиции их дальнейшего использования в качестве материалов при сооружении других объектов [4].

В условиях развития рыночных отношений актуальным является вопрос закрепления таких юридических форм, которые бы обеспечивали участие одного лица в праве собственности другого и при этом имели стабильный характер, гарантировали соблюдение баланса интересов и эффективной защиты прав указанных лиц.

Изменение действующего способа регулирования правоотношений в сфере недвижимости должно предусматривать комплекс всех мер и средств, в том числе в сфере обязательств, по реализации модели единого объекта недвижимости – земельного участка. Существование интересов субъектов в использовании земель определенных категорий обуславливает необходимость удовлетворения различных потребностей за счет

чужого земельного участка, осуществляя в разной степени фактическое господство над ним на относительно прочных условиях и на продолжительных срок. Требуют удовлетворения и потребности собственников земельных участков, которые, не лишаясь права собственности на них, желают извлекать из земельных участков постоянный, стабильный доход с возможностью возврата таких объектов, в том числе увеличенных в своей ценности благодаря произведенным улучшениям [5].

Конституционно-правовые нормы, устанавливающие основы правового устройства России, содержание, процесс реализации и защиты конституционных прав граждан на землю в Российской Федерации, закладывают основу соответствующего правового регулирования отношений в сфере недвижимости на принципах социально-экономической обоснованности, демократичности, а также баланса интересов. В свою очередь гражданское законодательство в части правового регулирования отношений в сфере недвижимости должно получить свое качественное развитие, позволяющее обеспечивать реализацию прав и свобод граждан, а также баланс интересов и потребностей гражданина, общества и государства и, в конечном итоге, служить эффективным инструментом реализации основ конституционного строя.

### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.) // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Концепция изменений федерального законодательства, направленных на создание правового режима единого объекта недвижимости, подготовленная во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 4 марта 2016 г. № ИШ-П13-1858. URL: <https://regulation.gov.ru/p/62515>.
4. *Масянова Н.Н.* Рынок недвижимости: вопросы теории и методологии: дис. ... канд. экон. наук. М., 2005.
5. *Семенова Е.Г.* Структура вещных прав в сфере недвижимости // Власть закона. 2018. № 1(33). С. 219–231.

*Халиуллин Адель Ильфатович*  
*научный сотрудник отдела*  
*Научно-исследовательского института*  
*Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации*

## **Кибербезопасность в международном и национальном законодательстве**

Российская Федерация находится в цивилизационном русле развития мировых держав и испытывает, как и иные страны, возрастающие риски стремительной информатизации, особенно проявляющиеся в действиях, связанных с нанесением огромного невосполнимого вреда в различных областях деятельности общества и государства и относящихся в силу повышенной общественной опасности к числу преступных.

В принятых в 2013 г. Основах государственной политики в области международной информационной безопасности на период до 2020 года дано определение международной информационной безопасности как такого состояния глобального информационного пространства, при котором исключены возможности нарушения прав личности, общества и прав государства в информационной сфере, а также деструктивного и противоправного воздействия на элементы национальной критической информационной инфраструктуры [1]. Составной частью обеспечения международной безопасности выступает противодействие киберпреступности в Российской Федерации.

Исходя из этого, Россия на протяжении последнего десятилетия предпринимает значительные усилия по борьбе с так называемой киберпреступностью как внутри страны, так и на международной арене. Существенный вклад в противодействие этому виду преступности вносит и российская прокуратура. При этом надлежит учитывать, что обеспечение национальной информационной безопасности тесно связано с функционированием системы обеспечения международной безопасности и, следовательно, имеется насущная потребность повышения уровня международного сотрудничества прокуратур различных государств.

Одним из важных вопросов правового регулирования в рассматриваемой сфере является определение уровня криминализации. Между тем международные соглашения по вопросам уголовной ответственности за киберпреступления, которые были бы восприняты всеми государствами, в настоящее время отсутствуют. При этом уже сейчас требуют разрешения

вопросы не только общего плана, но и возникающие в узкоспециализированных сферах применения информационных технологий. Характерный пример: специалистами отмечены возрастающие риски информационных посягательств на авиационные системы, однако какой-либо специальный документ Международной организации гражданской авиации (ИКАО) либо международное соглашение, которые определяли бы последовательность действий при подобных кибернападениях, отсутствуют [2].

Полагаем, что необходимо единое понимание государствами всего мира угрозы киберпреступности, что станет отправной точкой в поступательном движении на пути формирования системы международной информационной безопасности.

В 2016–2017 гг. по инициативе Российской Федерации в рамках Группы правительственных экспертов ООН было предложено подготовить доклад, основу которого составили бы Правила ответственного поведения государств в информационном пространстве в контексте международной безопасности – с целью последующего внесения предложения о принятии Генеральной Ассамблеей ООН резолюции, закрепляющей эти Правила. К сожалению, данная инициатива была заблокирована группой западных стран, однако при этом продолжают звучать бездоказательные обвинения в адрес Российской Федерации о кибератаках на информационные системы других государств [3].

Следует отметить, что в отечественном законодательстве реализован принцип обеспечения уголовно-правовой охраны информации как в зависимости от ее содержания и ценности, так и в зависимости от формы ее представления [4, с. 32–35]. В уголовном законодательстве Российской Федерации нашли отражение положения Конвенции Совета Европы о преступности в сфере компьютерной информации от 23 ноября 2001 г. и Модельного Уголовного кодекса для государств – участников Содружества Независимых Государств, принятого Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ 17 февраля 1996 г.

Необходимо оценить положительно и усилия российского законодателя, прилагаемые в данном направлении. Так, внесены дополнения в законодательство, касающиеся безопасности информационной инфраструктуры страны [5]: в Уголовный кодекс Российской Федерации введена статья 2744, предусматривающая ответственность за неправомерное воздействие на критическую информационную инфраструктуру.

В 2012 г. в рамках создания Государственной системы обнаружения и предупреждения компьютерных атак, нацеленной на консолидацию усилий всех министерств и ведомств Российской Федерации для эффектив-

ного противодействия компьютерным атакам и опасным деструктивным воздействиям, в России создан и функционирует центр реагирования на компьютерные инциденты в органах государственной власти Российской Федерации (gov-cert.ru), в полномочия которого входит сбор и анализ информации о компьютерных атаках, а также взаимодействие с центрами по компьютерным инцидентам (CERT) других стран и организаций.

В настоящее время в России реализуется комплекс мер, направленных на нормативное регулирование использования процессуальных документов в электронной форме в целях ускорения взаимодействия участников уголовного судопроизводства и сокращения сроков уголовного судопроизводства: вещественными доказательствами по уголовным делам служат электронные носители информации, содержащие электронные документы; введены отдельные элементы электронного документооборота [6].

Сложности возникают в связи с отсутствием общепризнанного международного стандарта построения системы электронных документов, образующих уголовное дело. Несмотря на то, что технические решения данной проблемы уже реализованы на практике, они носят разобщенный характер и не связаны едиными стандартами представления и хранения информации.

Наибольшие затруднения при выявлении киберпреступлений вызывает их трансграничный характер, что влечет в ряде случаев юрисдикционные коллизии. Например, в сети Интернет отсутствуют общепризнанные границы государств. Особое место среди субъектов противодействия распространению в сети Интернет информации, оборот которой ограничен в Российской Федерации, отводится органам прокуратуры Российской Федерации, которыми не только осуществляется надзор за исполнением законов на всей территории России, но и непосредственно проводится работа по устранению причин и условий, способствовавших совершению киберпреступлений. Например, прокуроры обращаются в суд с иском о запрещении доступа к сайтам, распространяющим информацию, оборот которой на территории Российской Федерации ограничен.

Информационно-телекоммуникационные сети, включая сеть Интернет, стали основным средством коммуникации для киберпреступников, которые используются ими для привлечения в свои ряды новых членов, организации совершения киберпреступлений, обмена криминальным опытом [7, с. 45–48].

В системе мер борьбы с названными угрозами значимым становится разрешение задачи информационного противодействия распространению информации, оборот которой ограничен или запрещен на территории

Российской Федерации. Например, установлены обязанности организаторов распространения информации: хранить информацию на территории России о переданных пользователями сообщениях в течение года (с июля 2018 г. – в течение полугода); передавать правоохранительным органам ключи для расшифровки сообщений [8]. В июле 2017 г. законодательно запрещены технологии обхода блокировки информационных ресурсов [9].

По инициативе Российской Федерации проводится активная работа по подготовке международно-правовых актов и международных документов, призванных создать первоначальную основу для функционирования системы по обеспечению международной информационной безопасности. Многие страны неоднократно подтверждали необходимость осуществления международного сотрудничества в этой сфере. Усилия прилагаются в рамках ШОС, ОДКБ, БРИКС, СНГ, Организации американских государств, Форума АТЭС, Регионального форума АСЕАН, Экономического сообщества западноафриканских государств, Африканского союза, ЕС, ОБСЕ и Совета Европы, а также в форме двустороннего сотрудничества.

### Список литературы:

1. Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года // [www.scrf.gov.ru/documents/6/114.html](http://www.scrf.gov.ru/documents/6/114.html).
2. Пираты в воздухе // Рос. газ. 2017. 18 июня.
3. Выступление заместителя Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Храмова О.В. на Саммите по вопросам кибербезопасности, Тель-Авив, 28.06.2017 // [mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2804268](http://mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2804268).
4. *Ростокинский А.В.* Проблемы реформирования уголовного законодательства в современной России // Российский следователь. 2016. № 21. С. 32–35.
5. ФЗ от 26.07.2017 № 194-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // ИПС КонсультантПлюс.
6. ФЗ от 03.07.2016 № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» // ИПС КонсультантПлюс; ФЗ от 23.06.2016 № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти» // ИПС КонсультантПлюс.

7. *Халиуллина Л.И.* Некоторые особенности мотивации экстремизма в киберпространстве // *Российский следователь*. 2014. № 19. С. 45–48.
8. ФЗ от 06.07.2016 № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О противодействии терроризму” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // ИПС КонсультантПлюс.
9. ФЗ от 29.07.2017 № 276-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”» // ИПС КонсультантПлюс.

## РАЗДЕЛ II. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ИХ ЗАЩИТЫ

*Фирсов Виталий Викторович*  
*доцент кафедры*  
*государственно-правовых дисциплин*  
*Санкт-Петербургского юридического*  
*института (филиала)*  
*Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

### **Оптимизация защиты конституционных основ прав человека и гражданина в Российской Федерации**

15 января 2020 года Президент Российской Федерации Владимир Путин обратился с ежегодным посланием к Федеральному собранию Российской Федерации. По словам главы российского государства, необходимо создать прочную, надежную, неуязвимую и по внешнему контуру абсолютно стабильную, безусловно гарантирующую России независимость и суверенитет систему. «Такое обновление – неотъемлемое условие для прогрессивной эволюции общества и, пусть не безошибочного, но стабильного развития. Тогда незыблемым остается главное – интересы России», – сказал заявил Президент Российской Федерации [1]. Для повышения качества конституционного законодательства Владимир Путин предложил усилить роль Конституционного суда Российской Федерации.

Сказанное Президентом Российской Федерации подчеркивает то, что оптимизация защиты конституционных основ прав человека и гражданина призвана выявить и устранить дефекты конституционности, которая, помимо своих, небесполезных для правовой системы непосредственных результатов, утверждает в законодателе ценностное, а значит и целостное, отношение к праву. На уровне правовых систем Российской Федерации такое правосознание получает институциональную поддержку в лице органов, не опутанных догмами узкого нормативизма, но, напротив, оценивающих закон на предмет соответствия документу высшей силы, которым связываются воедино правовая и иные социальные нормативности.

Как показывает практика конституционной юстиции в российском государстве, в защите нуждается не только федеральная Конституция, но и осуществление конституционной законности на региональном уровне.

Конституция Российской Федерации 1993 года [2] послужила мощным импульсом для развития конституционного законодательства в Российской Федерации. Этому способствует оптимизации данного процесса со стороны главного гаранта защиты конституционных основ прав человека и гражданина – Конституционного суда Российской Федерации [3].

В силу своего особого назначения Конституционный суд Российской Федерации обязан сыграть важную роль в государстве по защите конституционных устоев государства, включая экономические основы пополнения бюджета страны. Только ему предоставлено право контроля деятельности высших органов законодательной и исполнительной ветвей власти, главы государства и других органов государственной власти.

Это проявляется по-разному: либо вторжением в сферу исключительного ведения субъекта Федерации; либо присвоением себе в одностороннем порядке каких-либо полномочий, например, в фискальном правовом поле, за счет ограничения компетенции субъекта Федерации в области совместного с ней ведения; либо принятием законов, однотипных как по структуре, так и по содержанию с законами федеральными; либо дублированием положений федеральных правовых актов. Прием повторений касается, в первую очередь, так называемых общих положений, норм разграничения компетенции, в том числе, в сфере хозяйственно-экономической деятельности, между Российской Федерацией и субъектом, между законодательной и исполнительными органами фискальных норм-дефиниций и т.д. Накопление дублирование экономических норм неопределенно увеличивает объем правовой информации, мешает уяснению иерархии нормативных требований, в конечном счете, ведет к реформированию и оптимизации самого конституционного права.

Главная же содержательная проблема системы конституционного процесса – это отразить в законах географическую, экономическую, историческую и социально-культурную специфику как самого государства, так и соответствующего субъекта Федерации. На сегодняшний день число подобных законов незначительно, и эта диспропорция, насколько можно судить по имеющимся планам законопроектных работ, в ближайшее время преодолена не будет, а ведь именно за границей совместное ведение поля деятельности для регионального законотворчества наиболее обширно, поскольку налицо объективная потребность заполнения образовавшегося вакуума в решении вопросов режима муниципальной собственности, порядка составления, утверждения и исполнения мест-

ных бюджетов, муниципального образования, здравоохранения, экологии, создания внебюджетных фондов и т.д.

Как известно, к исключительной компетенции субъекта Федерации относится и принятие устава (Конституции). На практике возник вопрос о юридической природе и силе этого конституционного правового акта и его соотношении с Конституцией Российской Федерации.

Поскольку уставом определяется статус субъекта Федерации, то этот акт занимает особое, а именно высшее место в иерархии нормативных актов, принимаемых законодательным органом субъекта. Конституция Российской Федерации, а также федеральные конституционные законы и федеральные законы, принимаемые по предметам ведения Российской Федерации, имеют прямое действие на территории ее субъекта, а поэтому его законы и иные нормативные акты не могут противоречить федеральным законам, а, следовательно, устав не может обладать верховенством ни по отношению к Конституции России, ни по отношению к федеральному экономическому законодательству.

Решения Конституционного Суда РФ оказывали и продолжают оказывать влияние на региональное законодательство, особенно на корректировку уставов субъектов Федерации, принятых в 1994-1995 годы, и на содержание впервые принимаемых уставов. Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации и обновленная Конституция РФ только совместными усилиями смогут нейтрализовать негативные моменты, как в федеральном законодательстве, так и в законодательстве субъектов Федерации, способствовать развитию российского конституционного процесса.

На развитие данного конституционного процесса оказывают влияние постановления Конституционного Суда Российской Федерации по договорной практике субъектов Федерации с органами государственной власти. Подобный подход Конституционным Судом Российской Федерации продемонстрирован при рассмотрении дела, связанного с разграничением сфер Российской Федерации и ее субъектов по такому предмету совместного ведения, как административно-процессуальное законодательство, а также по вопросу неприкосновенности депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта Федерации в сфере административной ответственности и иных административных мер.

Можно сделать вывод о том, что именно выносимые решения конституционного контроля всякий раз актуализирует применительно к разрешаемой ситуации ценностную подоснову конституционного права. В данном отношении деятельность органов конституционного контроля

подобна правовому гаранту, не позволяющему представителям фискальных правоотношений погрузиться в неэффективные нормы конституционного права.

Власти Российской Федерации в качестве возможной даты общероссийского голосования по поправкам в Конституцию рассматривают 24 июня этого года, этот день имеет символическое значение, поскольку связан с проведением парада Победы на Красной площади в 1945 году. Голосование может пройти частично в очной форме, а отчасти в электронном формате – чтобы минимизировать риски для граждан из-за коронавируса [4].

В каждом социальном правовом государстве присутствует дистанция между конституционными предписаниями и применением норм права. Третий десяток лет на страже Конституции Российской Федерации стоят, оберегая краеугольные начала правового и социального государства, органы конституционного контроля. Они обеспечивают верховенство конституционного права. Последовательное очищение правового поля от дефектов неоспоримо. Сам же процесс конституционной оптимизации, совершающийся благодаря их деятельности – упрочение верховенства Конституции Российской Федерации при одновременном раскрытии ее регулятивного потенциала – поднимает нормотворчество и деятельность Российской Федерации на качественно профессиональный уровень.

В 21-м веке, оптимизация защиты конституционных основ прав человека и гражданина, объемы и темпы конституционного нормотворчества являются беспрецедентными и многочисленными; одна новейшая технология, едва успев появиться, вытесняется другой, появляются все новые и новые объекты регулирования, в непостижимой прогрессии множатся решения Конституционного суда Российской Федерации. На сегодняшний день хранителем высших – и оттого неизменных – свойств конституционного и права, оказывается именно конституционный контроль. По самой своей природе проверка закона на соответствие Конституции Российской Федерации обращена к познанию нормативных образующих оснований права с последующим частным экономическим смыслом.

Поддерживаемая деятельностью Конституционного суда Российской Федерации неразрывная связь между всеми элементами правовой системы и Конституцией Российской Федерации не позволяет исчезнуть главному приоритету правового социального государства – конституционной законности.

### Список литературы:

1. URL: <https://ria.ru/20200115/1563430771.html> (дата обращения 25.05.2020).
2. Интернет сайт СПС Консультант Плюс [электронный ресурс] / URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)(дата обращения 25.05.2020).
3. URL: <http://ksrf.ru/ru/Info/Pages/default.aspx>(дата обращения 25.05.2020).
4. URL: <https://www.interfax.ru/russia/709329>(дата обращения 25.05.2020).

*Абдреев Тимур Ирекович*  
*старший преподаватель кафедры*  
*прокурорского надзора за исполнением*  
*законов и участия прокурора*  
*в административном, арбитражном*  
*и гражданском процессе Казанского*  
*юридического института (филиала)*  
*Университета прокуратуры Российской*  
*Федерации, кандидат юридических наук*

### Конституционные гарантии трудовых прав в Российской Федерации

15 января 2020 г. Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию были предложены значительные изменения Основного закона страны, которые уже 20 января были отражены в проекте закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, внесенного в соответствии с п. «г» ст. 84 Конституции Российской Федерации в Государственную Думу [1].

Указанным проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в целях защиты социальных прав граждан, обеспечения их равных возможностей на всей территории страны статью 75 Конституции Российской Федерации предлагалось дополнить положениями, устанавливающими минимальный размер оплаты труда не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации, гарантии обязательной индексации пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат, а также основные принципы всеобщего пенсионного обеспечения.

Указанные поправки в Конституцию Российской Федерации, приведут к дополнению непосредственно норм трудового законодательства, так как нормы Конституции имеют прямое действие.

Высокая скорость и динамичное развитие ситуации, еще раз указывают, на значимость конституционных норм закрепленных в ст.ст. 7 и 37 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей. Каждый имеет право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

Также нельзя забывать, что в настоящее время в мире происходит новая «промышленная революция», что приводит к появлению новых рабочих мест, при этом ряд профессий в скором времени может уйти в прошлое, например как водитель. Уже сейчас в Иннополисе, городе спутнике Казани, доставку пассажиров осуществляет беспилотное такси. Никого не удивит, что скоростной режим на дорогах контролируют специальные системы видеонаблюдения, а совсем не давно этим занимались сотрудники ГИБДД. Внедряются системы доставки посылок без участия человека, что в скором времени кардинально изменит работу почтовой системы. В Трудовом кодексе появляется термин «дистанционный труд», что также меняет наше представления о рабочем месте, охраны труда [2].

В связи с этим, надзор за соблюдением трудовых прав граждан всегда являлся и является приоритетным направлением прокурорской деятельности, что можно увидеть и на примере работы в указанной сфере органов прокуратуры Республики Татарстан за 2019 год. В частности в суды Республики Татарстан направлено 4 868 заявлений о взыскании задолженности по заработной плате на сумму 147, 9 млн. руб., внесено 829 представлений, возбуждено порядка 400 административных дел по ст. 5.27 КоАП РФ в отношении должностных лиц организаций имеющих задолженность по заработной плате, также по инициативе прокуроров возбуждено 15 уголовных дел по ст. 145.1 УК РФ.

Вместе с тем, особенно актуальным и своевременным видятся Конституционные поправки в период борьбы с распространением коронавирусной инфекции и самоизоляции. Так, ряд работников были переведены на дистанционную (удаленную) работу, регулирование, которого предусмотрено 49 главой ТК РФ. В данной главе Трудового кодекса, раскрываются вопросы взаимодействия работника с работодателем, осуществляющего работы за пределами территории компании.

Например, ст. 312.2 ТК РФ предоставляет право работнику не указывать сведения о трудоустройстве в трудовой книжке, при этом трудовой стаж будет подтверждаться указанным трудовым договором.

Также, дистанционный работник может самостоятельно определять оптимальный для себя режим работы (ст. 312.4 ТК РФ) и другие условия, которые по соглашению с работодателем, могут также быть прописаны в трудовом договоре.

Для указанной категории работников предусмотрен особый порядок прекращения действия трудового договора, как по инициативе работника, так и по желанию работодателя на основании причин, прописанных в контракте. В этой связи органами прокуратуры, в рамках осуществления надзора, необходимо устанавливать добровольность перехода работников на дистанционный режим работы, наличие удаленного рабочего места у работника удалена, а также соблюдения прав работников при увольнении.

Важным вопросом является в настоящее и соблюдения требований охраны труда. При нарушении санитарно-эпидемиологических требований работниками или организациями, сотрудниками органов прокуратуры должна даваться правовая оценка, фактам наличия у работника средств защиты (масок и перчаток), соблюдению работниками социальной дистанции, осуществлению работодателем замера температуры работников, до начала рабочей смены, наличие локальные нормативно-правовые акты, регламентирующие организацию работы в условиях коронавирусной инфекции, а также иных вопросов, направленных на соблюдение и защиту гарантий трудовых прав работника.

Основанием для проверки, могут выступать административные материалы по ст. 6.3 и 20.6.1 КоАП РФ, в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», а также Приказом Генерального прокурора Российской Федерации №196 от 15.03.2019 «Об организации надзора за соблюдением трудовых прав граждан» [3-4].

Таким образом, поправки, вносимые в Конституцию Российской Федерации и устанавливающие минимальный размер оплаты труда не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации, гарантии обязательной индексации пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат, а также основные принципы всеобщего пенсионного обеспечения, являются своевременными и направлены на дальнейшую защиту трудовых прав граждан.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации. Принятая всенародным голосованием 12.12.1993 // СПС «Консультант Плюс»
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».
3. Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // СПС «Консультант Плюс».
4. Приказ Генерального прокурора РФ №196 от 15.03.2019 «Об организации надзора за соблюдением трудовых прав граждан» // СПС «Консультант Плюс».

*Гундериц Галина Альбертовна  
доцент кафедры уголовного процесса,  
криминалистики и участия прокурора  
в уголовном судопроизводстве  
Крымского юридического института  
(филиала) Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат технических наук*

### **Право на информацию: проблемы законодательного регулирования**

Право на информацию является одним из основных прав человека. Возникновение подобного права обусловлено тем, что информация пронизывает все сферы человеческой деятельности. Несмотря на это, право на информацию долгое время не было выделено в самостоятельный институт ни в одной европейской стране, и даже сам термин «информация» редко использовался. Изменения произошли только после принятия Всеобщей Декларации прав человека 1948 г. и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., когда внесение норм, закрепляющих право на информацию в национальные законодательства, стало необходимым для их соответствия европейским стандартам.

Так, в ст. 19 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., говорится, что «...свобода убеждений и свободное выражение их, составляющие право каждого человека, включают, в частности, свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» [1].

В России право на информацию отнесено к категории конституционных прав. Действующая Конституция Российской Федерации в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» содержит статью 29, часть 4, которая устанавливает, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Здесь же в качестве ограничения этого права зафиксировано, что «перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом». Часть 5 статьи 29 гарантирует свободу массовой информации и запрещает цензуру [2].

Российское законодательство определяет порядок предоставления информации в зависимости от того, кто её запрашивает. Механизм реализации этого права регулируется рядом специальных законов: «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [3], «О средствах массовой информации» [4], «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [5], «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [6].

Как показывает практика применения законодательства о свободе информации в России, что свидетельствует об усилении тенденции закрытия государством от общества социально значимой информации, органы власти не всегда отвечают на запросы о предоставлении информации, а часть сведений засекречивается без достаточных оснований.

Соответственно возникает ряд проблем, рассмотрим некоторые подробнее.

Во-первых, нестабильность правового регулирования. В российские законы часто вносятся изменения и дополнения. Это влечет изменение правового регулирования и появление иной судебной практики. За 10 лет существования Закона об информации в него внесли 20 изменений. За 23 года существования закон «О государственной тайне» претерпел 15 редакций, а указ президента об определении перечня сведений, относящихся к государственной тайне, с 1995 года имел 30 редакций. Поскольку право на информацию регламентировано разными законами и подзаконными актами, изменение одного закона влечет изменение практики применения иного законодательного или подзаконного акта и изменение судебной практики. В таких условиях непросто ориентироваться не только юристам, но и гражданам, которым частые изменения законодательства затрудняют доступ к информации.

Во-вторых, несогласованность норм правовых актов. Язык нормативных правовых актов специфичен. Каждое слово в таком документе

выступает в качестве отдельного понятия. Неточное формулирование правовой нормы приводит к возникновению ситуации правовой неопределенности при применении правовых актов. В России существует Федеральный закон «Об охране окружающей среды», который гарантирует каждому информацию о состоянии окружающей среды. Другой акт – Закон об информации – указывает на то, что не может быть ограничен доступ к информации о состоянии окружающей среды. Однако закон Российской Федерации «О государственной тайне» определяет, что государственной тайной не могут быть сведения «о состоянии экологии».

Ни один федеральный закон не содержит норму-дефиницию «экология», поскольку в русском языке под экологией изначально понимается наука, а не состояние окружающей среды. Такая «игра словами» приводит к не конкретности правовой нормы и созданию условий для произвола государственных органов в области доступа к информации о состоянии окружающей среды.

В-третьих, произвольность правоприменения. Россия – огромная страна, в которой действуют тысячи органов государственной власти и местного самоуправления и их подразделений, обладающих общественно значимой информацией. Отдельные органы власти применяют законодательство о свободе информации исходя из целесообразности или личного восприятия должностных лиц. Контроль нарушений в области применения законодательства о свободе информации осуществляют сами органы власти, прокуратура и суд. В России применяется континентальная система права, которая исключает судебные прецеденты из источников права. В каждом конкретном случае суд, рассматривая уникальную ситуацию, связанную с отказом в предоставлении информации, применяет действующее законодательство, а не судебные акты по аналогичным делам.

Поскольку граждане и организации обращаются в суды по вопросам доступа к информации не так часто, то практика применения законодательства о свободе информации в большей степени формируется гражданскими активистами, СМИ и некоммерческими организациями, и в меньшей – гражданами. Судебная система России восприимчива к разъяснениям высших судов, которые могут приниматься в виде постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Такие постановления становятся наряду с законом обязательными для применения всеми судами. На текущий момент в России отсутствует специальное постановление Пленума Верховного Суда России, которое обобщало бы практику применения законодательства о свободе информации

и давало нижестоящим судам разъяснения о его применении в тех или иных ситуациях. Таким образом, произвольность правоприменения влияет на реализацию права на информацию в России, создавая излишние искусственные препятствия при поиске, получении и распространении информации.

В-четвертых, отсутствие мониторинга исполнения законодательства о праве на информацию в России. В России отсутствует обязательная статистика о количестве обращений, поступивших в органы власти, и их рассмотрении. Отсутствует единый государственный орган, ответственный за мониторинг ситуации, связанной с реализацией права на информацию в России, выявление проблем в данной области и предложение вариантов их решения. Государственный мониторинг ситуации, связанной с реализацией права на информацию, с одной стороны, позволяет обществу оценивать эффективность действий органов государства по предоставлению информации, а с другой стороны дисциплинирует органы власти в обеспечении реализации права на информацию. Публикация ежегодного доклада – один из основных способов наблюдения общества за реализацией права на свободу информации в государстве, однако в России такая возможность в настоящее время государством не реализуется. Как следствие, никто в России не обладает реальными сведениями о соблюдении права на информацию. В этой ситуации некоммерческие организации, специализирующиеся в области свободы информации, становятся экспертами в данной области.

Исходя из вышеперечисленного, следует сделать вывод, что для улучшения реализации права на информацию необходимо предпринимать меры, которые могут системно изменять ситуацию в области свободы информации, также нужно определить специально уполномоченный единый государственный орган, ответственный за мониторинг ситуации с реализацией гражданами, организациями и СМИ права на информацию, которое включает свободу поиска, получения и распространения информации. Такой орган должен не только собирать и анализировать статистику количества поступивших в органы власти обращений и ответов на них, но и выявлять проблемы в области доступа к информации и предлагать их решения. С целью открытости деятельности такой государственный орган должен ежегодно публиковать доклад о состоянии свободы информации в России.

России необходимо отказаться от политики засекречивания и закрытия общественно значимой информации. Необходимо открыть доступ ко всей социально значимой информации, хранящейся в государственных

архивах, в том числе в архивах Федеральной службы безопасности. Это позволит историкам получить достоверную информацию о произошедших событиях, а обществу – переосмыслить исторические ошибки и не допустить их в последующем. Также гражданам, организациям и СМИ необходимо более эффективно защищать свое право на доступ к информации. Для этого необходимы программы обучения в области свободы информации, качественная правовая поддержка активистов, обобщение существующей практики. Реализация таких мер будет способствовать появлению большего количества ситуаций в области свободы информации, в связи с чем повысится видимость проблематики свободы информации для государственных органов (в том числе судов) и они начнут ее учитывать в своей деятельности.

### **Список литературы:**

1. Всеобщей декларации прав человека 1948 г. // СПС «КонсультантПлюс».
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
3. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс»// СПС «КонсультантПлюс».
4. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 01.03.2020) «О средствах массовой информации» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22.12.2008 № 262-ФЗ (последняя редакция)// СПС «КонсультантПлюс».

*Аблятипова Наталья Айдеровна*  
*доцент кафедры гражданского права*  
*Крымского филиала Российского*  
*государственного университета*  
*правосудия, кандидат юридических наук,*  
*доцент, Заслуженный юрист*  
*Республики Крым*

## **Споры между родителями о порядке реализации права на воспитание детей**

В современный период одной из актуальных в судебной практике является проблема разрешения споров родителей на воспитание ребенка, особенность и сложность которых состоит в том, что суд, рассматривая дело одновременно осуществляет как защиту субъективных прав несовершеннолетних, так и охрану их интересов.

Одной из причин сложности споров, связанных с семейным воспитанием, является противостояние сторон – равных носителей родительских прав, а также то, что «предметом» спора является ребенок и его воспитание. Значительное место в спорах о детях принадлежит такому виду регулирования, по которому сторонам предоставлена возможность согласовать взаимные права и обязанности, а в случае недоговоренности между ними спор разрешается судом, исходя из конкретных обстоятельств дела. При этом преимущественных прав у родителей в этом вопросе закон не допускает. Именно презумпция надлежащего выполнения родителями своих обязанностей и связанное с этим право на личное воспитание ребенка является основным препятствием для вмешательства во внутренние дела третьих лиц, в том числе и самого государства, в лице его органов власти.

Родительские права как элемент содержания родительских правоотношений имеют свою специфику, обусловленную тем, что являются собирательным понятием, которое охватывает весь комплекс субъективных прав, принадлежащих определенному человеку (матери, отцу ребенка), основанных на происхождении ребенка от этого лица, зарегистрированным органом государственной регистрации актов гражданского состояния в установленном законом порядке. В целом, все вопросы порядка реализации прав и обязанностей между родителями делятся на: требования об определении места жительства ребенка при раздельном проживании родителей (п. 3 ст. 65 СК РФ); об осуществлении родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка (п. 2 ст. 66 СК РФ) [1].

Споры об определении места жительства ребенка при раздельном проживании родителей являются самыми распространенными в указанной категории. Судебная практика свидетельствует о том, что при разрешении спора о месте жительства ребенка суд исходит из равенства прав и обязанностей обоих родителей, отдавая предпочтение тому из них, кто обеспечивает (может обеспечить) наиболее благоприятные условия воспитания ребенка. При этом суд решает только, с кем из родителей будет жить ребенок, оставляя открытым вопрос об участии в его воспитании другого родителя. Не последнюю роль в этом вопросе играет орган опеки и попечительства, предоставляя суду акт обследования жилищно-бытовых условий родителей.

В пункте 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.05.1998 № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» разъясняется, что, решая вопрос о месте жительства несовершеннолетнего при раздельном проживании его родителей (независимо от того, состоят ли они в браке), необходимо иметь в виду, что место жительства ребенка определяется исходя из его интересов, а также с обязательным учетом мнения ребенка, достигшего возраста десяти лет, при условии, что это не противоречит его интересам (п. 3 ст. 65, ст. 57 СК РФ). При этом суд принимает во внимание возраст ребенка, его привязанность к каждому из родителей, братьям, сестрам и другим членам семьи, нравственные и иные личные качества родителей, отношения, существующие между каждым из родителей и ребенком, возможность создания ребенку условий для воспитания и развития (с учетом рода деятельности и режима работы родителей, их материального и семейного положения, имея в виду, что само по себе преимущество в материально-бытовом положении одного из родителей не является безусловным основанием для удовлетворения требований этого родителя), а также другие обстоятельства, характеризующие обстановку, которая сложилась в месте проживания каждого из родителей [2].

Рассматривая роль споров об определении места проживания ребенка следует отметить определенные проблемы, свидетельствующие о необходимости усовершенствования законодательства. В большинстве споров прослеживается, что расторжение брака в мировых судах приводит в дальнейшем к неурегулированности порядка осуществления родительских прав, а как следствие к последующим обращениям в суд. Во многих делах выделяется поверхностный анализ обстоятельств дела, допускается формализм оценки интересов ребенка и роли родителя в его

воспитании, его личностных характеристик. Также выделяются дела, содержащие требования исключительно об определении места проживания ребенка с матерью или отцом, в которых не поднимаются вопросы осуществления воспитания. Возвращаясь к равным правам родителей, отметим определенное фактическое преимущество родителя, проживающего совместно с ребенком. И если родитель проживающий отдельно не заинтересован в общении с ребенком и не осуществляет родительских прав и обязанностей, то принудить его невозможно. Однако, если родитель имеет возможность на создание нормальных условий для нахождения и воспитания ребенка, желает и может в силу своих качеств участвовать в воспитании, нравственном и духовном развитии, указанное фактическое преимущество порождает последствия, требования и споры, не создающие благоприятных последствий для ребенка.

Это приводит нас к другой группе споров, касающихся уже непосредственно порядка общения с ребенком. Для обоих родителей существует определенная законом обязанность не препятствовать друг другу в осуществлении родительских прав. Таким образом, родитель, с которым ребенок проживает, обязан соблюдать установленный судом порядок общения и в соответствии с ним обязан передать ребенка родителю, проживающему отдельно, а тот обязан вернуть ребенка по месту его постоянного жительства в соответствии с тем же порядком. В противном случае действие родителя может быть квалифицировано как злоупотребление правом.

При рассмотрении судебных споров степень детализации участия одного из родителей в воспитании ребенка бывает разной и определяется обстоятельствами спора – чем глубже конфликт между родителями и их нежелание идти на любые компромиссы друг с другом, тем более конкретным будет решение. И наоборот, чем выше чувство ответственности за правильное воспитание ребенка, тем меньше в таком решении предписаний, которые касаются отдельных моментов встреч ребенка с одним из родителей. Однако, таких предписаний вообще может и не быть, если родители договорились между собой об участии каждого из них в воспитании ребенка и общении с ним. Тем не менее семейные отношения непредсказуемы и невозможно императивно установить соблюдение соглашения родителей. Кроме этого поскольку правоотношения по участию в воспитании ребенка являются длящимися, при изменении обстоятельств, возраста, режима дня и занятости детей установленный порядок общения не является окончательным и может быть изменен по требованию заинтересованного лица. Это приводит нас к повторным

обращениям в суд, ухудшению взаимоотношений и негативному воздействию на ребенка.

Анализ судебной практики показывает, что, в основном определяя место проживания ребенка с одним из родителей и устанавливая порядок общения с другим родителем, суды не рассматривают содержание как права на воспитание ребенка, так и в целом порядка осуществления родительских правомочий. Полагаем, осуществление родительских прав должно рассматриваться в более широком смысле и не может ограничиваться установленным графиком общения. Однако, все требования по ст.66 СК РФ основываются лишь на определении порядка общения, являющимся составляющей частью содержания родительского правоотношения. В отдельных делах, суд принимает решение в отсутствие заключения органа опеки и попечительства, или с иными нарушениями. Например, удовлетворено требование отца об устранении препятствий в общении и определен график общения с дочерью, хотя мать утверждала, что с момента ее рождения и по прошествии 17 лет с ребенком не общался ее жизнью не интересовался. Истец пояснил, что ранее не мог общаться с ребенком поскольку ему угрожали, в настоящее время желает наладить взаимоотношения с дочерью. Однако, в ходе дела несовершеннолетняя не опрошена, заключение органа опеки и попечительства не предоставлено [3]. В другом случае, мать заявила, что истец является домашним тираном, применяет к детям меры физического воздействия. Однако, доводы были отклонены судом, поскольку своего подтверждения в ходе судебного следствия не нашли, опровергнуты представленными доказательствами (на основании заключения по итогам психодиагностического обследования и положительных характеристик) [4]. Хотя, с одной стороны, можно усмотреть недобросовестность поведения матери, то с другой не заметить возможную угрозу жизни и здоровью ребенка. Это подчеркивает недопустимость формального подхода к рассмотрению вопроса как судом, так и органом опеки и попечительства.

Вполне очевидно, что подстроить все нравственные и моральные отношения в семейной сфере под единый шаблон невозможно. Нет единого критерия для определения порядка воспитания, как и идеальной семейной обстановки для ребенка. Однако, приведенные примеры не отражают даже части проблем и вопросов, возникающих при разрешении указанных споров, в центре которого ребенок с его правами на общение с обоими родителями. В любом случае, одновременно с защитой преимущественного права родителей на личное воспитание, в любом подобном деле должна осуществляться защита права ребенка на получение

надлежащего семейного воспитания. Если осуществление родителями такого права не соответствует интересам ребенка, не обеспечивает его нормального развития, первоочередной становится необходимость защиты именно прав и интересов ребенка, возможность его воспитания как психологически полноценной личности и законопослушного гражданина.

### **Список литературы:**

1. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 02.12.2019) //Собрание законодательства РФ, 01.01.1996, № 1, ст. 16.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.05.1998 № 10 (ред. от 26.12.2017) «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 7, сентябрь, 1998.
3. Решение Кировского районного суда г. Саратова (Саратовская область) № 2-4182/2019 2-4182/2019~М-4296/2019 М-4296/2019 от 19 сентября 2019 г. по делу № 2-4182/2019 // URL: //sudact.ru/regular/doc/pDihxsnDvnJL/ (дата обращения 29.05.2020).
4. Решение Железнодорожного районного суда г. Самары (Самарская область) № 2-2207/2019 2-2207/2019~М-1855/2019 М-1855/2019 от 19 сентября 2019 г. по делу № 2-2207/2019 // URL://sudact.ru/regular/doc/nXyToQff0Fdn/ (дата обращения 29.05.2020).

*Герасимовский Сергей Васильевич  
заведующий кафедрой  
гражданско-правовых дисциплин  
Крымского юридического института  
(филиала) Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук*

### **Правовой статус иностранных физических лиц в Российской Федерации**

В гражданском законодательстве термин «физическое лицо» отождествлен с термином «гражданин» и определяет его как субъекта гражданского права. Исходя из анализа ст. 62 Конституции Российской Федерации принятой всенародным голосованием 12.12.1993 г. следует выделить следующие статусы физических лиц: 1) граждане Российской Федерации; 2) иностранные физические лица (иностранцы, граждане или лица без гражданства); 3) физические лица с двойным гражданством [1].

В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об иностранных гражданах) иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства [2]. Это лицо имеет те же самые права и свободы и выполняют те же самые обязанности, что и граждане Российской Федерации, если иное не установлено Законом об иностранных гражданах, а также международными договорами. Помимо этого, статус постоянно проживающих в России иностранных граждан предполагает наличие у них дополнительных обязанностей, к которым, в частности, относится регистрация по месту жительства и уведомление территориального органа МВД о подтверждении проживания в Российской Федерации.

Как следует из п. 1 ст. 2 Закона об иностранных гражданах, в зависимости от основания нахождения на территории Российской Федерации последние подразделяются на иностранцев:

- временно пребывающих в Российской Федерации (прибывших на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получивших миграционную карту;

- временно проживающих в Российской Федерации (получивших разрешение на временное проживание);

- постоянно проживающих в Российской Федерации (получивших вид на жительство).

Независимо от оснований нахождения на территории нашего государства иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации.

В частности, иностранные граждане, как физические лица и участники гражданских правоотношений, имеют право:

- 1) на личные неимущественные права: жизнь, свободу, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 20, ст. 22, ч. 1 ст. 23 Конституции Российской Федерации);

- 2) на свободу передвижения. Исключение: обеспечение государственной безопасности, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации и других лиц, а также ограничение на свободу передвижения территорией субъекта Российской Федерации, в который осуществлен въезд (ст. 27, ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации

от 17.02.1998 № 6-П [3]; п. 1.1 ст. 11 Закона об иностранных гражданах);

3) на обращение в суд и в другие государственные органы для защиты принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав (ст. 46 Конституции Российской Федерации);

4) иметь имущество на праве собственности; наследовать и завещать имущество; заниматься предпринимательской и любой иной не запрещенной законом деятельностью; создавать юридические лица самостоятельно или совместно с другими гражданами и юридическими лицами; совершать любые не противоречащие закону сделки и участвовать в обязательствах, а также иметь иные имущественные и личные неимущественные права (ч. 2, 4 ст. 35 Конституции Российской Федерации; п. 1 ст. 2, ст. 18, ст. 1214 Гражданского кодекса РФ [4]).

Согласно ст.ст. 156, 160 Семейного кодекса РФ от 29.12.1995 № 223-ФЗ иностранные граждане могут заключать и расторгать браки с гражданами Российской Федерации и другими лицами в соответствии с законодательством Российской Федерации [5].

Осуществление иностранцами своих прав и свобод не должно причинять вред национальным интересам Российской Федерации, правам, свободам и законным интересам ее граждан и других лиц, проживающих в России.

Законодательством Российской Федерации предусмотрено, что иностранцы, пользуются теми же самыми правами и свободами, что и граждане Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом или международным договором (ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации; ст. 4 Закона об иностранных гражданах).

В частности иностранный гражданин не вправе, заниматься видами деятельности указанными в Постановлении Правительства Российской Федерации от 11.10.2002 № 755 «Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу» [6], а также в п. 1 ст. 12, п. 1 ст. 14 Закона об иностранных гражданах: находиться на муниципальной службе; замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации; быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или командиром гражданского воздушного судна; быть командиром экспериментального воздушного судна или, если иное не установлено федеральным законом, другим членом экипажа такого судна; быть принятым на работу на объекты и в организации, де-

тельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации; избирать и быть избранным в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов Российской Федерации.

Так же иностранные физические лица не могут быть собственниками земельных участков, находящихся на отдельных территориях Российской Федерации. Земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения могут обладать только на праве аренды (за исключением предоставления земельных участков, расположенных на территории Дальневосточного административного округа, в безвозмездное пользование иностранным гражданам и членам их семей, являющимся участниками Государственной программы по переселению соотечественников). Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются им в собственность исключительно за плату.

Иностранцы являются равными перед законами нашего государства независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств. Если иностранным государством установлены, установлены специальные ограничения имущественных и личных неимущественных прав российских граждан и юридических лиц, то в соответствии со ст. 1194 Гражданского кодекса РФ Правительством Российской Федерации могут быть установлены ответные ограничения (реторсии) в отношении имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц соответствующего государства.

Таким образом, подводя итог анализа правового статуса иностранных физических лиц, следует указать, что закрепленный в законодательстве национальный режим относительно гражданской правоспособности иностранцев имеет безусловный характер, то есть он предоставляется каждому иностранцу без предъявления требования взаимности.

Национальный режим относительно отдельных прав иностранцев гарантируется многочисленными конвенциями, соглашениями о правовой взаимопомощи, двусторонними договорами или на основе принципа взаимности.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках

- к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/).
2. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37868/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/).
  3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // Собрание законодательства Российской Федерации № 9 от 2 марта 1998 года, ст. 1142ю.
  4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34154/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34154/).
  5. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8982/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8982/).
  6. Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 755 «Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_39084/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39084/).

*Зулочная Светлана Андреевна  
доцент кафедры  
гражданско-правовых дисциплин  
Крымского юридического института  
(филиала) Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук*

## **К вопросу о праве на частую жизнь**

Право на частную жизнь и ее неприкосновенность является одним из основных прав человека, в рамках которого реализуется стремление человека к личностной автономии, созданию жизненного пространства, защищенного от вмешательства государства, общества и иных лиц.

Неприкосновенность и уважение частной жизни на международном уровне закреплены во Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) (ст. 12), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (ст. 8), Международном пакте о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) (ст. 17) и др.

В национальном законодательстве право на неприкосновенность частной жизни закреплено в ст. 23 Конституции Российской Федерации. Как отмечает А.В. Кротов «в статье 23 Конституции России содержится право на частную жизнь, основанное на негативной трактовке свободы, субъект права на частную жизнь в такой конструкции имеет право требовать от иных лиц (в том числе государства) обеспечения неприкосновенности его частной жизни, в свою очередь, государство содействует обеспечению такой неприкосновенности» [1, с. 84].

На уровне отраслевого законодательства регулирование рассматриваемого права нашло отражение в гражданском законодательстве. Статья 150 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) относит неприкосновенность частной жизни к нематериальным благам, а положения ст. 152.2 ГК РФ «Охрана частной жизни» детализируют закрепленный в ст. 24 Конституции РФ запрет сбора, хранения, распространения и использования любой информации о частной жизни без согласия гражданина. Кроме того, ст. 1 ГК РФ недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела закрепляет в качестве одного из основных начал гражданского законодательства.

На доктринальном уровне праву на частную жизнь уделяется достаточно внимания. Исследуются вопросы правовой природы и содержание данного права, предлагаются определения и выделяются существенные характеристики частной жизни. Например, А.С. Косач под частной жизнью понимает «совокупность форм духовной и физической деятельности человека во всех ее правомерных индивидуальных проявлениях, а также сведения об этой деятельности». Исследователь предлагает в понятии «частная жизнь» выделять фактическую (фактические явления и отношения частной жизни) и информационную (сведения о фактических явлениях и отношениях частной жизни) составляющие [2, с. 6].

Принимая во внимание указанные составляющие частной жизни можно сделать вывод, что отечественный законодатель делает акцент на охране информационного аспекта. Закрепленное в ст. 23 Конституции Российской Федерации право на неприкосновенность частной жизни Конституционный Суд Российской Федерации связывает с определенным режимом сведений о частной жизни и определяет как «предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера» [3].

Положения ст. 152.2 ГК РФ также посвящены только информации о частной жизни гражданина. Закрепленная в ст. 1 ГК РФ категория

«частные дела» не получила конкретизации в гражданском законодательстве.

Вместе с тем в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15.11.2016 года № 24-П, которое было вынесено в связи с рассмотрением дела о проверке конституционности п. б ч. 3 ст. 125 и ч. 3 ст. 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации недопустимость «чрезмерного (по длительности или по объему) вмешательства в частную жизнь, необоснованных или недифференцированных ограничений...» относится к фактической составляющей частной жизни, т.е. к определенной области жизнедеятельности, а не к информации о ней [4].

По нашему мнению, закрепленное в ст. 23 Конституции Российской Федерации право на неприкосновенность частной жизни не должно ограничиваться только возможностью определения режима информации о своей частной жизни. Сфера жизнедеятельности (личная автономия, отношения с иными людьми, личностное духовное, психологическое и физическое развитие, самостоятельность в принятии решений и т.п.), охватываемая категорией «частная жизнь», также нуждается в защите от вмешательства со стороны государства, общества и иных лиц.

Частная жизнь как нематериальное благо должно найти отражение в гражданском законодательстве, заменив в ст. 150 формулировку «неприкосновенность частной жизни», на некорректность которой указывал А.С. Косач в своем диссертационном исследовании [2, с. 6].

Как отмечает Л.О. Красавчикова «гражданское право относительно личных неимущественных прав осуществляет не только охранительную, а и регулятивную функцию, которая проявляется в форме юридического признания принадлежности каждому физическому лицу неотчуждаемых нематериальных благ и свободы определять свое поведение в индивидуальной жизнедеятельности по своему усмотрению, что исключает вмешательство со стороны иных лиц, кроме случаев, которые прямо предусмотрены законом [5, с. 53].

Нормативное закрепление права на частную жизнь и тайну информации о ней можно встретить в законотворческой практике других государств. Например, Гражданский кодекс Украины (далее – ГК Украины) в ст. 301 «Право на личную жизнь и ее тайну» закрепляет права физического лица самостоятельно «определять свою личную жизнь и возможность ознакомления с ней иных лиц».

Представляя на законодательном уровне охрану частной жизни следует учитывать полиаспектность данного явления. Европейский суд неоднократно устанавливал, что «частная жизнь» является очень широким

понятием, не подлежащим исчерпывающему определению ... это право защищает моральную и физическую целостность лица, включая право на частную жизнь без какого-либо нежелательного внимания других лиц. Право на уважение частной жизни также обеспечивает лицу сферу, в которой оно может беспрепятственно развиваться и реализовывать себя [6].

### Список литературы:

1. *Кротов А.В.* Концепция «широкого» толкования права на частную жизнь в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 5(90). – С. 81–88.
2. Принцип недопустимости произвольного вмешательства в частные дела в российском гражданском праве: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.03 / Косач Алексей Сергеевич; [Место защиты: Кубан. гос. аграр. ун-т]. – Краснодар, 2007. – 22 с.
3. Определение Конституционного Суда РФ от 23.04.2020 № 1055-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Павелкина Виталия Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 202 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.11.2016 № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта «б» части третьей статьи 125 и части третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Вологодского областного суда и жалобой граждан Н.В. Королева и В.В. Королевой» // Вестник Конституционного Суда РФ. – № 1. – 2017
5. *Красавчикова Л.О.* Перспективы и проблемы в регулировании личных неимущественных отношений по новому ГК РФ / Л.О. Красавчикова // Цивилистические записки. Межвузовский сборник научных трудов / Редкол.: Алексеев С.С., Гонгало Б.М., Мурзин Д.В., Степанов С.А. – М.: Статут, 2001. – С. 50–62.
6. Постановление ЕСПЧ от 24.07.2003 «Дело «Смирновы (Smirnova) против Российской Федерации» (жалобы № 46133/99 и 48183/99) – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Храмов Сергей Михайлович*  
*доцент кафедры*  
*уголовно-правовых дисциплин*  
*Брестского государственного*  
*университета имени А.С. Пушкина,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **Проблема клонирования и конституционная гарантия охраны здоровья**

В последние десятилетия происходит бурное развитие медицинских биотехнологий. Правовое регулирование в данной сфере не всегда соответствует реальному охвату новых отношений. С одной стороны, инновационные возможности медицины в будущем могут решить многие вопросы, связанные со здоровьем человека. С другой стороны, развитие биомедицинских технологий без надлежащего правового регулирования может в определенных случаях перейти за грань дозволяемого с точки зрения человеческой морали и этики.

В данной сфере два основных направления правового регулирования – пересадка органов и клонирование.

По имеющимся данным, «общая потребность в пересадке только органов (сердце, почки, печень) составляет от 100 до 250 тысяч в год [...]».

При этом потребность в донорских органах удовлетворялась и удовлетворяется официальным, законодательно предписанным путем не более чем на 1–2 процента» [1, с. 3].

Приведенные цифры весьма приблизительны, так как высок уровень латентности и фактическое состояние потребностей на общемировом уровне неизвестен. Тем не менее, эти данные иллюстрируют наличие проблемы и ее масштабы. И если вопросы, связанные с донорством, уже достаточно хорошо урегулированы в правовом поле, то проблема клонирования еще подлежит юридическому решению с учетом конституционной гарантии права граждан на охрану здоровья.

Клонирование – это процесс создания генетически идентичной копии клетки или организма. Необходимо признать, что отношения в области клонирования не урегулированы или недостаточно урегулированы в различных странах, в результате чего сходные действия с человеческими эмбрионами могут быть расценены по-разному в зависимости от места их совершения.

В этом плане существует три различных подхода.

Первый подход заключается в запрете клонирования человека или использования человеческого эмбриона (Швейцария, Китай, Республика Казахстан).

Второй подход – допустимость терапевтического клонирования, в том числе в научных целях (Великобритания, США).

Терапевтическое клонирование заключается в том, что развитие человеческого эмбриона останавливается на ранних стадиях. В этой ситуации эмбрион используется исключительно как биологический инструмент (продукт) для получения так называемых стволовых клеток.

В частности, в США такая деятельность может осуществляться за счет внебюджетных организаций. Прикладной задачей может быть исправление генетических дефектов (например, у спортсменов). Обязательным условием является последующее уничтожение полученных эмбрионов.

Третий подход – отсутствие прямых запретов и уголовной ответственности за клонирование человека. Так, в УК Российской Федерации отсутствует статья, предусматривающая ответственность за клонирование человека. Т.е. в виду правового пробела вопрос об ответственности не решен и не предусмотрен прямой запрет на опасные генетические эксперименты.

В то же время, в мире был ряд громких прецедентов, на которые стоит обратить внимание, принимая решение о направлениях дальнейшего развития уголовного законодательства. Одним из основных проявлений девиантного поведения в рассматриваемой области являются незаконные генетические эксперименты над человеческими эмбрионами. Суть таких экспериментов состоит в редактировании генома человеческого эмбриона и последующее изменение дезоксирибонуклеиновой кислоты (ДНК). Опасность заключается в том, что последствия таких изменений трудно просчитать. Они могут повлечь как положительные изменения, так и различного рода мутации, опасные для здоровья. Это связано с тем, что ДНК, являясь макромолекулой, обеспечивает хранение, передачу из поколения в поколение и реализацию генетической программы развития и функционирования человека.

Пример: в Китае ученый Хэ Цзянькуй и двое работавших под его началом коллег (Чжан Жэньли и Цинь Цзиньчжоу) были осуждены за проведение собственных экспериментов на человеческих эмбрионах, чтобы попытаться дать им защиту от ВИЧ. Это произошло в городе Шэньчжэнь, провинция Гуандун. Ученым инкриминировалось нарушение порядка проведения генетических экспериментов и этических норм, выразившееся в проведении незаконного эксперимента с рождением близнецов из гене-

тически модифицированных эмбрионов. В качестве мотива преступления суд указал погоню за личной славой и выгодой. Кроме того, ученые, по мнению стороны обвинения, нарушили медицинский порядок. Сам Хэ Цзянькуй на суде настаивал, что «хотел сделать организм человека более устойчивым к болезням» [2]. Но позиция обвинения оказалась сильнее. Согласно решению суда обвиняемый приговорен к трем годам лишения свободы «за проведение незаконного эксперимента с рождением близнецов из генетически модифицированных эмбрионов. А также выплатит штраф в 3 млн юаней (около 430 тысяч долларов)» [2].

Многие международные документы призывают к запрету любых форм клонирования человека. Так, еще в 2004 году 57 государств-членов ООН предложили разработать конвенцию о запрещении клонирования человека. Основным аргументом при этом было то, что «клонирование человека в каких бы то ни было целях является аморальным, нравственно недопустимым и противоречащим должному уважению человеческой личности и не может быть оправдано или признано допустимым».

В 2005 год резолюцией 59/280 Генеральной Ассамблеи ООН была принята Декларация Организации Объединенных Наций о клонировании человека. В Преамбуле Декларации содержится ссылка на Всеобщую декларацию о геноме человека и правах человека, принятую Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры 11 ноября 1997 года, и, в частности, на ее статью 11, в которой говорится, что практика, противоречащая человеческому достоинству, такая, как практика клонирования в целях воспроизводства человеческой особи, не допускается,

В Декларации ООН о клонировании человека содержится призыв к государствам-членам «принять меры, необходимые для запрещении использования методов геной инженерии, которые могут противоречить человеческому достоинству».

На законодательном уровне проблема может быть решена путем разработки и принятия нормы, предусматривающей уголовную ответственность за клонирование человека.

В качестве основного состава преступления может быть предусмотрено клонирование человека или использование человеческого эмбриона в коммерческих, военных или промышленных целях, а равно вывоз половых клеток или человеческого эмбриона из Российской Федерации в этих же целях.

Более тяжкими являются те же деяния, совершенные:

- 1) группой лиц, группой лиц по предварительному сговору;
- 2) повторно.

Эти квалифицирующие признаки целесообразно включить в ч. 2.

В ч. 3 этой же статьи может быть предусмотрена уголовная ответственность за деяния, предусмотренные частями первой или второй предлагаемой статьи, совершенные преступной группой.

Таким образом, ООН стоит на позиции запрещения клонирования человека, так как этот процесс является аморальным, нравственно недопустимым и противоречащим должному уважению человеческой личности.

В настоящее время генетические эксперименты над человеческими эмбрионами законодательно запрещены в большинстве стран мира.

Проведенный анализ проблемы в данной сфере позволяет сделать вывод о том, что дальнейшее развитие отечественного уголовного законодательства может идти по пути установления ответственности за клонирование человека.

В связи с этим одним из путей решения проблемы клонирования человека в контексте конституционной гарантии охраны здоровья является установление уголовной ответственности за использование человеческого эмбриона в коммерческих, военных или промышленных целях, а равно вывоз половых клеток или человеческого эмбриона из Российской Федерации в этих же целях. В перспективе возможно усовершенствование правового механизма защиты жизни и здоровья человека при применении новых медицинских технологий в случае реализации на законодательном уровне сформулированного в настоящей статье предложения.

### **Список литературы:**

1. *Фабрика Т.А.* Проблемы уголовной ответственности за принуждение к изъятию органов или тканей человека для трансплантации: автореф. дис. канд. юрид. наук. – Челябинск, 2007. – 27 с.
2. *Гасюк А.* Гениальные арестанты. Китайские ученые сядут в тюрьму за незаконные эксперименты [Электронный ресурс] // Российская газета – Федеральный выпуск № 296(8054). – Дата публикации 30.12.2019. – Режим доступа: <https://rg.ru/2019/12/30/kitajskie-uchenye-siadut-v-tiurmu-za-nezakonnye-eksperimenty.html> (дата обращения: 28.05.2020).

*Шуриалова Елена Сергеевна*  
*доцент кафедры*  
*конституционного права*  
*Саратовской государственной*  
*юридической академии,*  
*кандидат юридических наук*

**Искусственный интеллект в образовании в России**  
**(работа выполнена при поддержке гранта**  
**РФФИ 20-011-00765)**

Во всем мире искусственный интеллект осознанно или нет, стал в повседневной жизни людей нормой. Человек извлекает все большую пользу из удобства и расширенных возможностей принятия решений, которые дает нам ИИ, посредством использования поисковиков, карт, услуг, приложений.

«Искусственный интеллект становится движущим фактором технического прогресса в нашем все более цифровом мире, управляемом данными. Причина – в том, что нас окружают продукты человеческого интеллекта, говорим мы о культуре или о потребительских товарах» [1]. Инновации искусственного интеллекта (далее ИИ) влияют на сферы, далёкие от мира технологий. Даже консервативная образовательная отрасль в настоящее время широко применяют системы ИИ. Мы рассмотрим возможности применения систем ИИ в образовании в Российской Федерации.

Во-первых, внедрение и применение адаптивных, практико-ориентированных образовательных программ. Адаптивное обучение – это концепция для улучшения уровня знаний, обучающегося с учетом его индивидуальных особенностей и выстраивания индивидуальной траектории обучения. С 2019 года в Российской Федерации реализуется национальный проект «Образование», основными направлениями которого является обновление системы образования, создание современной инфраструктуры, подготовка соответствующих профессиональных кадров, их переподготовка и повышение квалификации, создание эффективных механизмов управления этой сферой.

Одной из целей проекта, это модернизация профессионального образования, в том числе посредством внедрения адаптивных, практико-ориентированных программ обучения. В этой связи, В 2019 году Совет Минобрнауки России по цифровому развитию и информационным тех-

нологиям утвердил концепцию создания Единой цифровой платформы, которая ставит перед собой основной целью обеспечение цифровыми платформами сферы высшего образования до конца 2024 года.

Сегодня в России полностью интеллектуальной адаптивной платформы нет, однако были отдельные попытки ее создания. Так, например в 2013 году была создана образовательная платформа Stepik, которая существует как конструктор бесплатных открытых онлайн-курсов и уроков с элементами адаптивного обучения.

В зарубежных странах, наоборот, адаптивные платформы широко применяются в системе образования. Например, в США существуют образовательные платформы, использующиеся на разных уровнях образования. Такие, как Knewton, DreamBox Learning Math [2], в Австралии – открытая платформа для обучения Smart Sparrow [3], в Бразилии умная система Geekie.

На наш, взгляд это самая многообещающая возможность применения искусственного интеллекта в образовании. Он поможет отслеживать индивидуальный прогресс каждого обучающегося.

Во-вторых, цифровая революция, глобализация и конкуренция за таланты привели к появлению относительно нового тренда в построении систем высшего образования – персонализации. Персонализированного обучения, включает в себя индивидуальную образовательную траекторию, составленную совместно с ментором, причем траектория динамично меняется во время обучения. С помощью искусственного интеллекта и больших данных определяются индивидуальные потребности обучающегося, и обеспечивается доступ к курсам по интересам.

Так, в России в 2019/2020 учебному году проводится апробация цифровой платформы персонализированного обучения, обеспечивающей реализацию индивидуальных траекторий обучения и оценки результатов, на базе организаций, реализующих программы основного общего образования, в 5 субъектах Российской Федерации. Данный эксперимент проходит в рамках программы «Цифровая платформа персонализированного обучения для школы». Суть программы, состоит в том, что обучающийся активно участвует в построении собственной образовательной траектории и является «создателем» своего процесса обучения и несёт за него ответственность. Персонализированная модель образования на цифровой платформе – это технологический, управленческий проект, направленный на внедрение лучшего отечественного и зарубежного опыта в практику работы массовой школы с широким использованием цифровых технологий. Так, в России был запущен стартап Parla, который создал приложение

для изучения английского языка. Суть его состоит в том, что на этапе регистрации пользователя в приложении программа может анализировать данные из социальных сетей и предлагать индивидуальную программу обучения, основанную на интересах конкретного человека [4].

В-третьих, внедрение в систему образования интервального обучения. Эта образовательная методика с использованием технологий позволяет эффективно закреплять пройденный материал. Так, например, Польский изобретатель Петр Возняк придумал учебное приложение, основанное на эффекте интервала. Это приложение отслеживает то, что вы изучаете, и когда вы его изучаете. Включая искусственный интеллект, приложение может узнать, когда вы, скорее всего, забыли информацию и рекомендовать вам повторить ее. Требуется всего несколько повторений, чтобы убедиться, что информация теперь сохранится в памяти долгие годы. Повторение пройденного материала тогда, когда вы собираетесь их забыть, – это эффективное образовательное и технологическое решение.

В-четвертых, применение систем прокторинга. В России это платформа Proctoredu. Искусственный интеллект отслеживает поведение одновременно множества сдающих: нет ли «лишних» людей в кадре, нет ли «лишних» голосов в помещении, как часто сдающий отводит взгляд от монитора, не пытается ли сменить вкладку в браузере. Все эти действия фиксируются как нарушения. В особых случаях, система дает сигнал человеку-проктору обратить внимание на того или иного сдающего [5].

Искусственный интеллект – основа современного онлайн-образования, и это актуальный вопрос в современных условиях.

В настоящее время, Федеральный закон РФ от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» закрепляет понятия электронное обучение и дистанционные образовательные технологии. Однако с учетом, развития технологий искусственного интеллекта в нашей стране, реализации национального проекта «Образование», глобальной целью которого является создание единой образовательной платформы, которая даст возможность каждому обучающемуся получать качественное образование, в том числе с использованием адаптивного обучения и индивидуальных образовательных траекторий необходимы изменения в законодательстве.

Таким образом, применение искусственного интеллекта в образовании посредством внедрения новых систем и форм требует принятия соответствующих положений на уровне федерального законодательства и регламентации в локальных нормативных актах образовательных организаций.

Дальнейшее внедрение искусственного интеллекта в образование обеспечит подход к каждому обучающемуся как к уникальной личности.

### **Список литературы:**

1. *Benaich N., Hogarth I.* State of AI Report 2019. Artificial intelligence (AI) is a multidisciplinary field of science whose goal is to create intelligent machines// URL: <https://www.stateof.ai/> (дата обращения 28.05.2020).
2. Кнеутоу: адаптивное обучение в действии// URL: <https://newtonew.com/tech/knewton-adaptivnoe-obuchenie-v-dejstvii> (дата обращения 28.05.2020).
3. Официальный сайт платформы цифрового обучения SmartSparrow//URL: <https://www.smartsparrow.com/>(дата обращения 28.05.2020).
4. Педагог в кармане: как технологии станут конкурентами живым учителям [https://www.rbc.ru/own\\_business/20/09/2017/59c25e659a7947f26210ac80/](https://www.rbc.ru/own_business/20/09/2017/59c25e659a7947f26210ac80/)(дата обращения 28.05.2020).
5. Официальный сайт цифровой платформы Proctoredu// URL: <https://proctoredu.ru/>(дата обращения 28.05.2020).

*Собакина Наталья Андреевна*  
*помощник прокурора*  
*Ленинского района г. Севастополя,*  
*юрист 3 класса*

## **Совершенствование положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в части определения понятия злоупотребления правом на обращение**

На сегодняшний день в правоприменительной практике существуют проблемные вопросы, требующие совершенствования законодательства Российской Федерации при рассмотрении обращений граждан.

Так, согласно ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом [1].

Вместе с тем, Федеральным законом № 59-ФЗ не предусмотрено определение понятия злоупотребления правом на обращение.

Так, правоприменительная практика свидетельствует о фактах массового направления отдельными гражданами необоснованных обращений и их дубликатов в органы государственной власти, органы местного самоуправления или должностному лицу, что влечет за собой значительное отвлечение ресурсов и несение расходов при рассмотрении таких обращений.

Так, например, гражданином С. в 2019 году направлено свыше 3200 обращений и их дубликатов в городскую администрацию Республики Крым. В результате рассмотрения обращений, доводы заявителя не нашли свое подтверждение.

Современные технологии, в частности внедрение электронного документа на сайтах любого органа государственной и муниципальной власти, судов, создаёт для недобросовестных граждан инструмент быстрой и не требующей финансовых и временных затрат рассылки массовых (от разных лиц по одному вопросу) и веерных (от одного лица разным адресатам) обращений, а для органов власти – дополнительную нагрузку, что потребовало формирования в них специализированных подразделений по работе с обращениями граждан.

Имея возможность выхода в Интернет, граждане могут производить такую рассылку в любое время суток, без выходных и праздничных дней.

Понятия массовых обращений до настоящего времени законодательно не определены, однако плотно вошли в гражданский оборот и используются различными органами и организациями. За квартал в орган может поступить до 2 тыс. таких обращений или единовременно более 100 от одного гражданина [3, с. 25].

В соответствии с п. 1 ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации злоупотребление правом – это осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав.

По мнению А. Юдина, формулировка ч. 3 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ крайне неудачна, поскольку перечисленные в указанной норме действия должны квалифицироваться не в качестве злоупотребления правом, а в качестве преступных действий, и их последствием должна выступать не «разъяснительная работа», а привлечение к ответственности лица, направившего подобное обращение.

О злоупотреблении правом можно говорить лишь при условии, что субъект, реализующий принадлежащее ему субъективное право, исполь-

зует его ненадлежащим образом, в частности выходит за пределы осуществления права. Лицо не наделяется правом высказывать угрозы или оскорбления в адрес должностных лиц, поскольку в отношении таких действий существует однозначный уголовно-правовой запрет [2, с. 73].

В соответствии с ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации, ч. 2 ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 1 и 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, осуществляя свои права, гражданин не должен нарушать права и свободы других лиц, должен действовать добросовестно и разумно.

Частью 2 статьи 16 Федерального закона № 59-ФЗ предусмотрена возможность взыскания с гражданина, указавшего в обращении заведомо ложные сведения, по решению суда расходов, понесенных в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом.

Вместе с тем, судебная практика о применении такой нормы отсутствует, что свидетельствует о её неэффективности.

Предполагается, что причиной отсутствия судебной практики является проблематика в доказывании «заведомости» сообщении ложных сведений в обращениях и их дубликатов.

Таким образом, в законодательстве о порядке рассмотрения обращений граждан имеет место правовой пробел.

Учитывая изложенное, представляется необходимым законодательно закрепить понятие злоупотребление правом на обращение как многократное (10 и более раз) направление в один и тот же орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу обращений по одним и тем же вопросам, доводы которых по результатам их рассмотрения не нашли свое подтверждение.

Кроме того, необходимо предусмотреть возможность обращения органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица в суд с исковым заявлением о признании факта злоупотребления правом на обращение, а также с одновременным взысканием расходов, понесенных в связи с рассмотрением таких обращений.

Проведенный анализ положений законодательства и правоприменительной практики указывает на наличие актуальных проблем процедуры квалификации недопустимых обращений и реагирования на них со стороны должностных лиц и государственных органов, а также о необходимости совершенствования правового механизма указанных отношений в целях обеспечения баланса прав на обращение, свободу слова и ценности достоинства личности, чести, доброго имени человека.

### Список литературы:

1. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
2. *Зайков Д.Е.* Недопустимые обращения граждан: проблемы квалификации и правоприменительной практики / Д.Е. Зайков // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 8. – С. 68–74.
3. *Степкин С.П.* Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения / С.П. Степкин // Российский юридический журнал. – 2019. – № 1. – С. 22–30.

*Мамедов Эсед Теймурович*  
*ведущий специалист-эксперт отдела*  
*содействия защите прав граждан*  
*Аппарата Уполномоченного по правам*  
*человека в Республике Дагестан*

### Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации по защите прав и свобод граждан

Конституция Российской Федерации провозглашает основной принцип признания человека, его жизни, его прав и свобод высшими ценностями государства [1]. Данный принцип предполагает, что защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства.

Проводя анализ роли Конституционного Суда Российской Федерации в защите прав и свобод человека и гражданина и выделяя его правозащитную функцию как вытекающую из концепции правового государства, конституционного принципа приоритета прав и свобод, мы находим подтверждение этому. Так, в ч. 3 ст. 43 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [2] – об отказе в принятии жалобы к рассмотрению – оговорено: «В случае если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан». Смысл этого важного пункта заключается в том, что нарушение прав и свобод должно быть устранено в любом случае, а права и свободы должны быть восстановлены.

Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, который самостоятельно и независимо осуществляет судебную власть в рамках конституционного судопроизводства.

Деятельность Конституционного Суда регулируется непосредственно Конституцией Российской Федерации, ФКЗ РФ «О Конституционном Суде РФ», ФКЗ РФ «О судебной системе РФ» [3], Законом РФ «О статусе судей в РФ» [4], и т.д.

Согласно ч. 5 ст. 125 Конституции Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Граждане, права и свободы которых нарушены законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица вправе обратиться в КС РФ с жалобой на нарушение их прав и свобод (ст. 96 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

С момента основания и по настоящее время Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет защиту прав и свобод человека и гражданина в различных сферах.

Так, в Постановлении КС РФ от 19.05.2020 г. № 25-П [5] указано, что согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом правовом и социальном государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанностью государства. В числе таких прав и свобод человека и гражданина Конституция Российской Федерации закрепляет свободу труда, право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду и выбирать род деятельности и профессию, а также право на защиту от безработицы (статья 37, части 1 и 3).

Кроме того, КС РФ выносит Постановления по делам о проверке конституционности статей.

Так, Постановлением от 28.04.2020 г. № 21-П [6] Конституционный суд дал оценку конституционности положений статей 15 и 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации [7]. Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 471, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассмотрел в заседании без проведения слуша-

ния дело о проверке конституционности положений статей 15 и 1064 ГК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В соответствии со статьей 15 ГК Российской Федерации лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере (пункт 1). Общие основания ответственности за вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, устанавливаются статьей 1064 данного Кодекса.

2. Взаимосвязанные положения статей 15 и 1064 ГК Российской Федерации в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования (в том числе с учетом положений статей 131 и 132 УПК Российской Федерации [8] и во взаимосвязи с Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 года № 1240 [9]) в силу неопределенности нормативного содержания, порождающей в судебной практике возможность различного толкования, не обеспечивают на основе принципов равенства и справедливости надлежащего уровня правового регулирования применительно к возмещению в разумных пределах необходимых расходов, понесенных потерпевшим (частным обвинителем) на оплату услуг представителя (адвоката) по уголовному делу, прекращенному за отсутствием состава преступления в связи с декриминализацией деяния, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 23 (часть 1), 45, 46 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 471, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать взаимосвязанные положения статей 15 и 1064 ГК Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 23 (часть 1), 45, 46 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им право-

применительной практикой в системе действующего правового регулирования, в том числе с учетом положений статей 131 и 132 УПК Российской Федерации, они не обеспечивают надлежащего уровня правовой определенности применительно к возмещению в разумных пределах необходимых расходов, понесенных потерпевшим (частным обвинителем) на оплату услуг представителя (адвоката) по уголовному делу частного обвинения, прекращенному за отсутствием состава преступления в связи с декриминализацией деяния.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что КС РФ – высший орган судебной власти по защите конституционного строя, по проверке конституционности нормативных актов и правоприменительной практики, который в пределах своих полномочий участвует в защите прав и свобод человека и гражданина, выступая как судебный орган конституционного контроля.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
2. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 27.07.1994 № 1-ФКЗ // СЗ РФ, 1994, № 13, ст. 1447; 2018, № 31, ст. 4811.
3. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ // СЗ РФ, 1997, № 1, ст. 1.
4. О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 // «Российская юстиция», № 11, 1995.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.2020 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.А.Сысоева» // «Российская газета», № 114, 28.05.2020.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.04.2020 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статей 15 и 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Музыки» // «Российская газета», № 102, 14.05.2020.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 1996, № 5, ст. 410.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ, 2001, № 52 (ч. 1), ст. 4921.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 года № 1240 // СЗ РФ, 2012, № 50 (ч. 6), ст. 7058.

*Потанова Лариса Витальевна*  
*доцент кафедры*  
*гражданско-правовых дисциплин*  
*Крымского юридического института*  
*(филиала) Университета Прокуратуры*  
*Российской Федерации,*  
*кандидат исторических наук*

## **Электронное правосудие в гражданском судопроизводстве: проблемы и перспективы использования**

Основные направления дальнейшего развития судебной системы были определены в федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» [1]. Одним из направлений, обозначенных в данной программе, названы обеспечение доступа граждан к правосудию и обеспечение его максимальной открытости и прозрачности, а также реализация принципа независимости и объективности при вынесении судебных решений. Ее главная цель состоит в повышении качества осуществления правосудия, а также совершенствования судебной защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц. Важно отметить, что указанную цель можно достичь посредством информатизации судебной системы, внедрения современных информационных технологий в деятельность судов, в сферу судебно-экспертной деятельности, в систему исполнения судебных актов, актов, издаваемых другими структурами. Помимо этого, предполагается создание единой автоматизированной информационной системы и электронного архива для хранения электронных документов с целью перехода на принудительное исполнение в электронном виде [1].

В настоящее время все активнее используются современные технологии электронного правосудия: подача документов в электронной форме, использование видеоконференцсвязи, ведение протокола не только в письменной форме, но и с использованием средств аудиозаписи (аудио-

протоколирование). Так что же такое электронное правосудие? Понятие электронного правосудия дано в п. 1.3 Концепции развития информатизации судов до 2020 года. Электронное правосудие – это способ и форма осуществления предусмотренных законом процессуальных действий, основанных на использовании информационных технологий в деятельности судов, включая взаимодействие судов, физических и юридических лиц в электронном (цифровом) виде [2].

Очевидно, что активное применение автоматизированных систем в процессе судопроизводства непременно повлечет за собой ряд положительных изменений, среди которых особого внимания заслуживают следующие:

- сокращение нарушений процессуальных сроков рассмотрения дел и споров;

- уменьшение количества незавершенных дел;

- обеспечение удобного и оперативного доступа к искомой информации;

- повышение качества и эффективности работы аппаратов судов.

Внедрение электронного судопроизводства обладает целым рядом весомых преимуществ. Среди них целесообразно выделить следующие: экономия ресурсов (обновление программного обеспечения на первоначальном этапе требует вложений. Однако это распространяется на юридических лиц и на сами суды);

- экономия времени работников суда и участников процесса в ходе подачи документов в суд и их обработка;

- открытость и доступность судебной системы;

- оперативность ознакомления с информацией;

- возможность взаимодействия с государственными органами и др.

Следует отметить, что в Российской Федерации элементы электронного судопроизводства уже внедрены. Однако на практике их функционирование очень часто сопряжено с рядом проблем, которые препятствуют их эффективному использованию. М.В. Машукова группирует существующие проблемы в следующие блоки [3, с. 115]: социальные; организационные; технические; правовые.

Рассмотрим каждую группу более подробно.

Первая группа проблем обусловлена неосведомлённостью граждан о возможности использования электронного правосудия, отсутствие доверия к электронным средствам взаимодействия.

Второй блок проблемных моментов связан с необходимостью обеспечения безопасности информации, которая содержится в базах данных.

Это предопределяет необходимость прохождения процедуры аутентификации, то есть подтверждения подлинности пользователя. К сожалению, в настоящее время практикуется ввод данных, позволяющих идентифицировать личность гражданина. Речь идёт о таких сведениях, как фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес регистрации, ИНН, СНИЛС, контактные данные и т.д. Некоторые данные можно сфальсифицировать, поскольку подлинность пользователя подтвердить весьма проблематично.

Что касается правовых проблем, то к ним можно отнести отсутствие развитого механизма электронного взаимодействия между судами, а также правовой базы, на которую можно опираться при практическом взаимодействии.

Необходимо отметить, что ключевые проблемы, непосредственно связанные с использованием электронных доказательств в гражданском правосудии, как правило, связаны с их оценкой. Так, в общем случае, в процессе их оценки требуется в обязательном порядке учитывать определенные нюансы. Среди них можно выделить следующие: надежность способа, с помощью которого подготавливалось, хранилось и передавалось конкретное доказательство; надёжность способа обеспечения целостности информации; корректность способа обеспечения целостности хранимой информации [4, с. 204].

Нельзя игнорировать принцип допустимости доказательств, в том числе представленных в электронном виде. Это означает, что представленные доказательства должны быть доступны для восприятия и понимания. Иными словами, вся информация, которая содержится в файле, должна быть понятна без привлечения специалистов и технических средств.

Особое внимание следует уделить возможности идентификации автора электронного документа как фактора допустимости предоставленного доказательства.

Важно также гарантировать сохранность и целостность документа. В случае если условия хранения и использования файла не будут соблюдены, то возникает риск повреждения информации или, что ещё хуже, утраты файла без возможности его восстановления.

Перечисленные обстоятельства ещё раз подчеркивает тесную взаимосвязь и зависимость электронных документов с состоянием информационно-коммуникационных технологий и систем, которые функционируют в судах.

Таким образом, существующие проблемы в сфере электронного гражданского судопроизводства не позволяют в должной мере восполь-

зоваться всеми преимуществами информационно-коммуникационных технологий. В перспективе представляется возможным сократить количество нарушений сроков рассмотрения дел и споров, уменьшить число незавершенных дел, обеспечить удобство и оперативность доступа к необходимой информации. В совокупности это положительно отразится на качестве работы судов и эффективности функционирования всей судебной системы России.

### **Список литературы:**

1. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013 – 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 07.01.2013. № 1. Ст. 13.
2. Концепция развития информатизации судов до 2020 г., утвержденная Постановлением Президиума Совета судей РФ от 19.02.2015 № 439 [Электронный ресурс] // <http://base.garant.ru/71062432/>
3. *Машукова М.В.* Проблемы развития электронного гражданского судопроизводства в Российской Федерации // Актуальные проблемы гражданского судопроизводства: материалы межвузовской научно-практической конференции. Краснодар, 20 апреля 2017 г. – С. 115–118.
4. *Потапова Л.В.* Проблемы электронного гражданского судопроизводства // Право и государство: теория и практика. 2019. № 10(178). С. 203–204.

***Борецкая Лилия Романовна**  
старший преподаватель кафедры  
гражданско-правовых дисциплин  
Крымского юридического института  
(филиала) Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

### **Некоторые аспекты реализации процессуальных прав ответчика в цивилистическом процессе**

Конституционное закрепление деятельности судебной власти, имеет ключевое значение в развитии Российского правового государства.

Принятие конституционных изменений и реформирование правовой системы Российской Федерации затронут и судебную деятельность.

Вектор реформирования правовой системы Российской Федерации в целом и судебной власти в частности, указывает на усиление интеграционных начал и постепенное формирование единого цивилистического процессуального правового регулирования.

Статья 41 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации [1] (далее – АПК РФ) и 35 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [2] (далее – ГПК РФ) регламентирует права и обязанности лиц, участвующих в деле, причем стороны гражданского процесса обладают как общими процессуальными правами и обязанностями, так и в силу процессуального положения у каждой из сторон гражданского процесса закреплены права присущие, только ей.

Например, право ходатайствовать о предоставлении отсрочки или рассрочки уплаты государственной пошлины (ст. 90 ГПК РФ, ст. 102 АПК РФ), принадлежит только истцу, а вот право предъявить встречный иск (ст. 137 ГПК РФ, ст. 132 АПК РФ) принадлежит только ответчику.

Теоретические и практические аспекты правового положения сторон гражданского процесса, а также особенности реализации процессуальных прав сторон гражданского процесса в целом и прав ответчика в частности исследовались в работах таких ученых как: Т.Е. Абова, С.Ф. Афанасьев, М.А. Вкут, В.А. Ванеева, В.Н. Гапеев, Л.А. Грось, Р.Е. Гукасян, Г.А. Жилин, В.М. Жуйков, И.М. Зайцев, В.Н. Захаров, Э.М. Мурадян, В.А. Мусин, Г.Л. Осокина, Ю.А. Попова, А.Г. Плешанов, И.М. Пятилетов, М.К. Треушников, Д.М. Чечот, Н.В. Ченцов, Н.А. Чечина, М.С. Шакарян, В.И. Щеглов, К.С. Юдельсон, В.В. Ярков, и других.

Необходимость исследования правовой природы процессуальных прав сторон гражданского процесса в целом и ответчика в частности, обусловлена тем, что в современных условиях достаточно остро стоит вопрос своевременной и реальной защиты прав и законных интересов граждан, провозглашённых Конституцией Российской Федерации [3].

Ответчик располагает законодательно закрепленным широким кругом возможностей защиты своих прав и интересов, согласно принципу процессуального равенства сторон.

Проводя анализ прав ответчика, закрепленные в разных статьях ГПК РФ и АПК РФ, необходимо обратить внимание не только на факт «разбросанности» по ГПК РФ и АПК РФ, прав ответчика, но и на определенные трудности с которой сталкивается судья, разъясняя только права сторон, которые отражены в статье 35 ГПК РФ и 41 АПК РФ, не отражая другие права зафиксированные в других статьях.

Так, судьи разъясняют сторонам гражданского процесса только базовые права (ст. 35 ГПК РФ и 41 АПК РФ), тем самым происходит ограничения в информировании прав сторон в целом и ответчика в частности. На этот факт обращает внимание и Балашов А.Н. в своей работе посвященной процессуальным правам сторон [4, с. 41].

Необходимо согласиться с Балашовым А.Н. в части необходимости четко закрепить в одной статье базовые права, то есть те права, которыми стороны пользуются в любой ситуации, а в каждой стадии разбирательства дела, при каждом действии корреспондировать суду обязанность разъяснения особенностей каждого общего права.

Остановимся на реализации права ответчика на предъявление встречного иска закрепленного статьями 137 ГПК РФ и 132 АПК РФ.

Статьей 132 АПК РФ закреплено, что ответчик до принятия арбитражным судом первой инстанции судебного акта, которым заканчивается рассмотрение дела по существу, вправе предъявить истцу встречный иск для рассмотрения его совместно с первоначальным иском. Аналогичная норма содержится и в статье 137 ГПК РФ.

Так, используя право на предъявление встречного иска, ответчик реализует свое желание на равноправие для тяжущихся, однако ответчик может использовать данное право для злоупотребления своими правами. Например, несвоевременное предъявление встречного иска с целью затягивания рассмотрения первоначального иска или подача встречного иска с недостатками оформления. Приведенные примеры свидетельствуют о .....

Несвоевременное предъявление встречного иска или предъявление на завершающем этапе судебного разбирательства вызывает необходимость начинать рассмотрение дела с самого начала.

Хегер С. Обращает внимание, та то что австрийское арбитражное законодательство не предусматривает возможности подачи встречного иска [5, с. 15].

Однако это больше исключение, так нормы статьи 79 АПК Туркменистана [6], статьи 167 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь от 15 декабря 1998 г. № 219-з [7], статьи 160 Экономического процессуального кодекса Республики Узбекистан от 24.01.2018 г. № ЗРУ – 461 [8] аналогичны нормам 137 ГПК РФ и 132 АПК РФ, в части реализации права ответчика до принятия судебного акта предъявить встречный иск.

А вот нормы статьи 180 Хозяйственного процессуального кодекса Украины от 06.11.1991 № 1798-ХІІ [9] ограничивают это право. Так предусмотрено, что ответчик вправе предъявить встречный иск в срок для подачи отзыва, который в свою очередь установлен статьей 178 Хозяйственного процессуального кодекса Украины и гласит, что представление отзыва возможно в срок, установленный судом в определении об открытии производства по делу.

Таким образом, законодатель ограничил право предъявления встречного иска временными рамками и исключив тем самым возможность злоупотребления данным правом ответчиком с целью затягивания рассмотрения первоначального иска.

Данные ограничения весьма разумны, так как необходимо ограничить стороны в реализации некоторых процессуальных прав на стадии судебного разбирательства, так как к моменту рассмотрения дела их процессуальные позиции должны быть четко определены.

С целью усовершенствования реализации права ответчика на предъявление встречного иска предлагается внести изменения в статьи 137 ГПК РФ и 132 АПК РФ и закрепив право ответчика предъявить истцу встречный иск для рассмотрения его совместно с первоначальным иском до окончания подготовительного заседания по делу.

Это временное ограничение позволит исключить возможность предъявление встречного иска с целью затягивания рассмотрения первоначального иска.

Внесение данных изменений так же внесет большую определенность в правовое регулирование как процессуальных прав сторон гражданского процесса Российской Федерации в целом, так и прав ответчика в частности.

### Список литературы:

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
4. *Балашов А.Н.* Процессуальные права сторон в суде первой инстанции (проблемы теории и практики): учебное пособие / под ред. Н.В. Кузнецова. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. – 88 с.
5. *Хегер С.* Комментарий к австрийскому арбитражному законодательству. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. 208 с.

6. Арбитражный процессуальный кодекс Туркменистана – [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://minjust.gov.tm/mcenter-single-ru/39>.
7. Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь от 15 декабря 1998 г. № 219-з – [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=НК9800219>.
8. Экономический процессуальный кодекс Республики Узбекистан от 24.01.2018 г. № ЗРУ-461 – [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL [https://nrm.uz/contentf?doc=534251\\_ekonomicheskij\\_processualnyy\\_kodeks\\_respubliki\\_uzbekistan](https://nrm.uz/contentf?doc=534251_ekonomicheskij_processualnyy_kodeks_respubliki_uzbekistan).
9. Хозяйственный процессуальный кодекс Украины от 06.11.1991 № 1798-XII – [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.

*Еремин Владимир Юрьевич*  
*старший преподаватель кафедры*  
*социального и гуманитарного образования*  
*Крымского республиканского института*  
*постдипломного педагогического*  
*образования*

## **Расторжение и изменение гражданско-правового договора в связи с существенным изменением обстоятельств**

Расторжение и изменение договора не всегда связано с его нарушением одной из сторон. Возникают ситуации, в которых сохранение договора в неизменном виде или же дальнейшее его существование невозможно из-за изменившихся обстоятельств. В Российской Федерации неизменность обстоятельств закреплена в ст. 451 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) [1]. Согласно данной норме под существенными изменениями признаются такие изменения обстоятельств, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях.

Понятие существенное изменение обстоятельств существует не только в ГК РФ, но и в других законах. Некоторые из них только отсылают к определению, закреплённому в ГК РФ (например, ст. 46 Семейного Кодекса Российской Федерации [2]), другие, в свою очередь, дают иное, специальное определение. Например, в Федеральном законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой

в форме капитальных вложений» [3] в абз. 7 п. 3 ст. 18 указано, что под существенным изменением обстоятельств необходимо понимать: невозможность исполнения обязательств по осуществлению строительства, реконструкции объектов недвижимого имущества в связи с невозможностью предоставления земельного участка, а также в связи с наличием обременений земельного участка или расположенного на нем объекта недвижимого имущества правами третьих лиц. При этом, в данном случае, речь идет о расторжении договора в одностороннем порядке органом государственной власти или органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением либо унитарным предприятием. Несмотря на то, что и в ГК РФ, и в рассмотренном примере используется один и тот же термин «существенное изменение обстоятельств», очевидно, что они принципиально различаются по своему значению. Это приводит к неоднозначному толкованию и проблемам применения на практике.

В судебной практике очень небольшой процент признания тех или иных изменений обстоятельств существенными для расторжения или изменения договора. В.В. Витрянский еще в 2006 году указал, что за весь период действия ст. 451 ГК РФ начиная с 1 января 1995 г. только «дефолт» августа 1998 г. судебной-арбитражная практика признала событием, имеющим признаки «существенного изменения обстоятельств» [4, с. 306]. Так же, в последующее время, суды признавали существенным следующие изменения обстоятельств: недостоверность аукционной документации, которая влечет невозможность выполнения контракта на согласованных условиях; расторжение договора аренды по причине необходимости проведения капитального ремонта во всем здании в целях приведения его в соответствии с действующими строительными, пожарными, техническими и иными нормами, а также для размещения других арендаторов в здании; существенное удорожание предмета лизинга до его приобретения и передачи лизингополучателю по договору лизинга и др.

В настоящее время суды в большинстве случаев отказывают стороне в удовлетворении требования о внесении изменений в договор при существенно изменившихся обстоятельствах ввиду отсутствия одного из условий, указанных в ст. 451 ГК РФ, позволяющих не расторгнуть договор, а внести в него изменение, что не может не отразиться негативным образом на обороте, поскольку цели вступления субъектов оборота в договорные отношения не достигаются. Если бы у суда были возможности с согласия сторон адаптировать условия договора к изменившимся условиям, это позволило бы нивелировать негативные последствия

конфликта интересов сторон. Таким образом, с целью восстановления баланса интересов сторон при разрешении спора должна быть исследована возможность правовой адаптации условий договора к непредвиденным изменениям обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, и лишь в случае невозможности восстановления соотношения имущественных интересов сторон следует ставить вопрос о расторжении договора. При этом механизмы адаптации условий договора должны быть четко и недвусмысленно определены и одинаково понимаемы, и принимаемы обеими сторонами.

Представляется, что в целях решения указанных задач, руководствуясь требованиями эквивалентности договорных отношений, добросовестности и разумности действий сторон, необходимостью их сотрудничества и доверия, а также в связи с заинтересованностью гражданского оборота в сохранении и надлежащем исполнении договора следует предусмотреть обязательность проведения сторонами переговоров с целью осуществления попытки прийти к компромиссу для сохранения договорных отношений, внося в договор те изменения, которые обе стороны будут считать для себя приемлемыми, даже если это не будет соответствовать представлениям «среднего рачительного предпринимателя», поскольку исходя из своих разумно понимаемых интересов, в том числе имущественных, эквивалентность отношений оценивается сторонами индивидуально [5, с. 10].

Относительно, вопроса нивелирования негативных последствий существенного изменения обстоятельств. Требуется решения вопрос о том, каким образом стороны могут минимизировать негативные последствия изменения обстоятельств, которое может произойти во время исполнения договора. Следует отметить, что контрагенты могут своим соглашением исключить возможность изменения или расторжения договора в связи с существенным изменением обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора (стороны признают, что договор не может быть изменен или расторгнут в связи с существенным изменением обстоятельств на основании и в порядке, предусмотренном в ст. 451 ГК РФ), поскольку норма абз. 1 п. 1 ст. 451 ГК РФ является диспозитивной, прямо устанавливая, что иное может быть предусмотрено договором или вытекать из его существа. Таким образом, в тех случаях, когда стороны хотят полностью исключить возможность расторжения или изменения договора на основании ст. 451 ГК РФ, в тексте договора должно содержаться единообразно толкуемое условие о том, что на отношения сторон действие указанной статьи не распространяется.

Также, к вопросу исполнения договорных обязательств при существенном изменении обстоятельств. Поскольку при наступлении существенного изменения обстоятельств фактическая возможность исполнения договорных обязательств сохраняется, такое изменение не освобождает стороны от исполнения неисполненных или исполненных частично обязательств до тех пор, пока не произойдет расторжение или изменение договора, поскольку возможность приостановления исполнения договора в период действия изменившихся обстоятельств ГК РФ не предусмотрена. Данное правило также соответствует подходу, изложенному в ст. 6.2.3 Принципов УНИДРУА [6], о том, что просьба, адресованная контрагенту, о пересмотре не дает сама по себе потерпевшей стороне право приостановить исполнение, а также в ст. 6:111 Принципов европейского договорного права [7] о том, что сторона обязана исполнить свои обязательства, даже если исполнение стало более обременительным по причине либо увеличения стоимости исполнения, либо уменьшения ценности получаемого ею исполнения.

Что касается условий, совокупность которых является основанием для расторжения или изменения договора при существенном изменении обстоятельств, то необходимым условием для того, чтобы считать изменившиеся обстоятельства основаниями для расторжения или изменения договора, является то, что исполнение договора без изменения его условий настолько нарушило бы соответствующее договору соотношение имущественных интересов сторон и повлекло бы для заинтересованной стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишилась бы того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора. В данном случае речь идет о равновесии имущественных интересов сторон как о существенной характеристике баланса интересов сторон, которые, в свою очередь, представляют собой сочетание как объективных, так и субъективных составляющих, побуждающих субъектов оборота вступать в конкретные договорные отношения с конкретными партнерами.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, следует констатировать, что отрицать возможность расторжения или изменения договора в связи с существенным изменением обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, судом лишь в исключительных случаях, тем самым возлагая на стороны договора, являющиеся субъектами предпринимательской деятельности, риски претерпевания негативных последствий такого изменения, в том числе значительного уменьшения ожидаемой прибыли от договора, чрезвычайного повышения стоимости исполнения договорных обязательств, чтобы избежать дестабилизации

оборота, утраты уверенности сторон договора в сохранении обязательства, не допустить недобросовестного использования контрагентом такого способа защиты прав, нельзя.

Тем не менее ст. 451 ГК РФ может и должна использоваться сторонами договора в случае такого изменения обстоятельств, которое хотя и не является экстраординарным, тем не менее существенным образом смещает соотношение интересов сторон, что, как правило, приводит к утрате интереса одной из них в исполнении договора, а поэтому требует от сторон такого сотрудничества и взаимодействия в целях адаптации условий договора, которые позволят не только сохранить договорные отношения, но и сделать их взаимовыгодными для обеих сторон.

### Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 0.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020) // «Российская газета», № 238-239, 08.12.1994.
2. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 06.02.2020) // «Российская газета», № 17, 27.01.1996.
3. Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // «Российская газета», № 41-42, 04.03.1999.
4. Договорное право: Договоры о займе, банковском кредите и факторинге. Договоры, направленные на создание коллективных образований. В 2-х томах. Кн. 5: Т. 1 / Брагинский М.И., Витрянский В.В. – М.: Статут, 2006. – 736 с.
5. *Очхаев Т.Г.* Изменение и расторжение договора в связи с существенным изменением обстоятельств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.Г. Очхаев. – М., 2015. – 31 с.
6. Принципы международных коммерческих договоров (Принципы УНИДРУА) (1994 год) // «Закон», № 12, 1995,
7. Принципы европейского контрактного права (The Principles of European Contract Law) // Журнал международного частного права. 1999. № 1(23). С. 40–70.

*Баранова Марина Александровна*  
*доцент кафедры уголовного процесса*  
*Саратовской государственной*  
*юридической академии,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **Отдельные сложности реализации публичных уголовно-процессуальных интересов в отношении потерпевших – юридических лиц**

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ) [1] впервые в качестве назначения уголовного судопроизводства закрепил защиту прав и законных интересов организаций, потерпевших от преступления, создав тем самым предпосылки к участию юридических лиц в уголовном процессе. Признание юридического лица потерпевшим по уголовному делу связывается с причинением ему имущественного вреда и вреда деловой репутации (ст. 42 УПК РФ).

При сопоставлении положений статьей 6 и 42 УПК РФ становится ясно, что в контексте участия юридических лиц в уголовном процессе законодатель употребляет термин не только «юридическое лицо», но и «организация». Но в соответствии со ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) [2] юридическим лицом признается любая организация, отвечающая требованиям, установленным законом: имеет обособленное имущество, отвечает по обязательствам принадлежащим ему имуществом, имеет гражданско-процессуальную правоспособность, зарегистрировано в Едином государственном реестре юридических лиц. В этой связи употребление для целей уголовного судопроизводства терминов «юридическое лицо» и «организация» как синонимичных считаем правомерным.

В.А. Лопаткин обращает внимание на несовершенство конструкции ч. 1 ст. 42 УПК РФ, закрепляющей основания признания юридического лица потерпевшим: законодатель в определении основания заложил обязательность причинения двух видов вреда одновременно: имущественного и вреда деловой репутации, поскольку употребил соединительный союз «и». Необходимо согласиться с указанным автором в том, что далеко не всегда потерпевший – юридическое лицо заявляет о причинении преступлением вреда деловой репутации, ведь его доказывание происходит в ином – гражданско-процессуальном порядке и категория носит оценочный характер [3, с. 57]. Полагаем, что в вопросе призна-

ния потерпевшим должен быть единый подход: если физическое лицо признается потерпевшим при причинении ему хотя бы одного из видов вреда, перечисленных в ст. 42 УПК РФ: физического, имущественного или морального, то аналогичной позиция законодателя должна быть и в отношении юридического лица: обособленными основаниями для признания его потерпевшим могут выступать как причинение имущественного вреда, так и причинение вреда деловой репутации. В этой связи в формулировке части 1 ст. 42 УПК РФ о причинении юридическому лицу имущественного вреда, вреда деловой репутации должен стоять разделительный знак препинания – «запятая».

Часть 2 ст. 42 УПК РФ, закрепляя права потерпевшего, не проводит никаких принципиальных различий между правами потерпевшего – физического лица и правами потерпевшего – юридического лица. Однако часть 9 указанной статьи содержит однозначное правило о том, что в случае признания потерпевшим юридического лица, его права осуществляет представитель. Чем же руководствовался законодатель, указывая на фактическую реализацию прав потерпевшего – юридического лица его представителем? Полагаем, что соображениями целесообразности и процессуального упрощения. Ведь исходя из содержания ст. 45 УПК РФ, представителем юридического лица-потерпевшего, если оно одновременно не признается гражданским истцом (что вполне допустимая ситуация) может быть только адвокат, то есть профессиональный юрист, не принимающий никакого участия в деятельности представляемой организации, не наделенный в ней организационно-распорядительными функциями и не заинтересованный непосредственно в его экономическом и ином развитии. Признание потерпевшим при наличии к тому оснований, указанных в ст. 42 УПК РФ, является обязанностью органов предварительного расследования, что следует из содержания пунктов 1 и 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 июня 2010 года № 17 [4], а признание гражданским истцом, в соответствии со ст. 44 УПК РФ возможно только на основании заявленного требования о возмещении имущественного вреда, причиненного непосредственно преступлением. Таким образом, очевиден факт, что основания признания юридического лица потерпевшим и гражданским истцом различны, следовательно нет прямой обязательной связи между признанием юридического лица потерпевшим и признанием его гражданским истцом. Как следствие, организация-потерпевший не может самостоятельно участвовать в уголовном судопроизводстве, а только через своего представителя – адвоката, что противоречит положениям ст. 53 ГК РФ, согласно которой юридические

лица приобретают права и реализуют обязанности через органы юридического лица, а в отдельных случаях – и через участников юридического лица. Представляется, что такая правовая регламентация участия потерпевшего – юридического лица в уголовном судопроизводстве нарушает его права как участника уголовно- процессуальных правоотношений. Кроме того, деятельность адвокатов носит возмездный характер, что также создает неблагоприятные условия для организации – потерпевшего, которому итак был причинен вред преступлением. Полагаем, что правовое регулирование деятельности юридического лица во всех юридически-значимых сферах должно быть единым и базироваться на наиболее благоприятном для него положении ст. 53 ГК РФ, допускающей реализацию правомочий юридического лица через органы юридического лица, либо через его участников в случаях, прямо установленных законом. В этой связи часть 1 ст. 45 УПК РФ необходимо изложить следующим образом: «Представителями потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя могут быть адвокаты, а представителями потерпевшего, гражданского истца, являющегося юридическим лицом, также иные лица, правомочные в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации представлять его интересы...» (далее – по тексту).

Представитель юридического лица (организации), потерпевшей от преступления, наделен всеми правами потерпевшего, на что прямо указывает ст. 45 УПК РФ. Среди прав потерпевшего ст. 25 УПК РФ закрепляет право на примирение с обвиняемым. Такое право может реализовывать и организация – потерпевший по уголовным делам частного- публично-го и публичного характера (ст. 147, 159, и другие Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) [5]. Но в действительности это право будет реализовывать представитель организации, учреждения, что следует из содержания п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 19 [6]. Требуется ли наделение представителя организации специальными полномочиями на примирение в уголовном судопроизводстве? Если буквально следовать положениям ст. 45 УПК РФ, – то нет. Однако необходимо помнить, что вред может быть причинен не только имуществу, но и деловой репутации юридического лица (репутационный вред). Как понимать в контексте ст. 76 УК РФ и ст. 25 УПК РФ заглаживание вреда, причиненного юридическому лицу как соблюдение обязательного условия примирения? В разъяснениях, содержащихся в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года, речь идет только о возмещении имущественного вреда в натуре или в денежном выраже-

нии (п. 2.1). Получается, что вопросы компенсации вреда, причиненного деловой репутации юридического лица никак не урегулированы и остаются «на откуп» сторон. Однако поскольку возмещение вреда деловой репутации может состоять, в том числе, в опубликовании опровержения, опубликовании официального ответа юридического лица и других действиях (п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 года № 3 [7]), что может занять какое то время, в подобных случаях эффективно ввести следственную и судебную практику включения в резолютивную часть постановления о прекращении уголовного дела в связи с примирением сторон обязательства обвиняемого выполнить соответствующие действия, направленные на возмещение вреда, причиненного деловой репутации организации, конкретными способами и в установленные в постановлении сроки. Полагаем, что такого льготного регулирования вопроса возмещения репутационного вреда, причиненного преступлением в случае прекращения уголовного дела за примирением сторон достаточно, так как принятие решения о прекращении уголовного дела не исключает возможности подачи иска о защите деловой репутации юридического лица в порядке гражданского судопроизводства.

Таким образом, мы обратили внимание на отдельные проблемы реализации публичных интересов в отношении потерпевшего- юридического лица в уголовном процессе России.

### Список литературы:

1. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 № 174-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СЗ РФ. 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921; РГ.2020. – 28 апреля. – № 92.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020)// СЗ РФ. – 1994. № 32. – Ст. 3301; РГ. 2020. – 21 мая. – № 108.
3. *Лопаткин В.А.* К проблеме участия юридического лица в качестве потерпевшего в уголовном судопроизводстве // Правовые проблемы укрепления российской государственности/под ред. М.К. Свиридова. – Томск, 2006. – С. 55–59.
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 июня 2010 года № 17 (ред. от 16 мая 2017 года) «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве»// БВС. – 2010. – № 9; 2017. – № 7.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 07.04.2020) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; 2020. – № 14. – Ст. 2003.

6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 года № 19 (ред. от 29.11.2016) «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности» // БВС РФ. – 2013. – № 8; 2017. – № 1.
7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // БВС РФ. – 2005. – № 4.

*Страхова Светлана Вячеславовна  
заведующая кафедрой  
уголовного процесса, криминалистики  
и участия прокурора в уголовном  
судопроизводстве  
Крымского юридического института  
(филиала) Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук, доцент*

### **Суд с участием присяжных заседателей как форма уголовного судопроизводства и реализации конституционных принципов правосудия**

Правосудие, как важнейший институт правового демократического государства, является одним из ведущих факторов развития современного общества и связующим звеном в установлении отношения «человек – государство».

В Конституции Российской Федерации закреплён целый комплекс принципов (гарантий) правосудия: осуществление правосудия только судом (ч.1 ст. 118), независимости судей (ч. 1 ст. 120), несменяемости судей (ч. 1 ст. 121), неприкосновенности судей (ч. 1 ст. 122), гласности в деятельности судов (ч. 1 ст. 123), равноправия и состязательности сторон в судопроизводстве (ч. 3 ст. 123) [1].

И.С. Черепова в этой связи справедливо замечает, что участие граждан в управлении государственными делами служит выражением народного суверенитета. Юридическое обеспечение идеи народного суверенитета путем конституционного закрепления права граждан, в том числе, на участие в отправлении правосудия, является важнейшим показателем демократического характера судебной власти [2, с. 186]. Так, в части 4 ст. 123 Конституции Российской Федерации содержится норма

о том, что в случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей [1].

Идея народного участия в правосудии начала воплощаться в жизнь еще в средневековье. И.Л. Крапчатова по этому поводу отмечает, что традиционно родиной суда присяжных считается Англия, где формирование суда присяжных растянулось на столетия, однако важнейший этап его становления связывают с принятием Великой Хартии вольностей (15 июля 1215 г.), после чего и стал развиваться «суд равных с участием присяжных» [3, с. 256–257].

Впоследствии институт присяжных стал применяться, как указывают Е.А. Купряшина и Е.А. Черкасова, в Австралии, Канаде, Новой Зеландии, Ирландской Республике, Северной Ирландии, Шотландии, Соединенных Штатах Америки, Южной Америке. И сегодня в этих странах коллегия из восьми – двенадцати присяжных заседателей с участием одного-трех судей выносит вердикты по уголовным делам о наиболее тяжких преступлениях [4, с. 26].

В России суд присяжных заседателей был учрежден 20 ноября 1864 года в ходе судебной реформы Александра II. Суд присяжных заседателей при окружном суде состоял из 12 человек. Основным вопросом, который разрешали присяжные в то время, был вопрос о виновности подсудимого. Если присяжные признавали подсудимого виновным, то они высказывали мнение о том, заслуживает ли он снисхождения. На основании решения присяжных судьи постановляли приговор.

После Октябрьской революции суды присяжных в России были ликвидированы. Начало возрождению суда присяжных в России положила Концепция судебной реформы в Российской Федерации от 24 октября 1991 г., а затем соответствующий закон № 5451-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и кодекс РСФСР об административных правонарушениях» от 16 июля 1993 г.

Как отмечает А.О. Чебулаева, в 1993 году в Саратовском областном суде прошел первый после многолетнего перерыва процесс с участием присяжных заседателей, где рассматривалось уголовное дело в отношении братьев Мартыновых, обвиняемых в совершении убийства при отягчающих обстоятельствах, а также в разбойном нападении по предварительному сговору группой лиц [5, с. 92].

После принятия в 2001 г. нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации суды присяжных с 1 января 2003 года учрежде-

ны во всех субъектах Российской Федерации, в том числе, в окружных (флотских) военных судах.

В 2004 году был принят ныне действующий федеральный закон «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» от 20.08.2004 № 113-ФЗ. В настоящее время российским уголовно-процессуальным законодательством рассмотрение и разрешение уголовного дела судом с участием присяжных заседателей предусмотрено двумя судебными составами: гражданами, не являющимися квалифицированными специалистами в области права и профессиональным судьей. При этом коллегия присяжных заседателей решает вопрос о виновности подсудимого, а судья – вопросы права и на основе вердикта коллегии присяжных заседателей постановляет приговор.

Сегодня суды с участием присяжных заседателей функционируют во всех субъектах Российской Федерации. По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в 2019 году с участием присяжных заседателей судами рассмотрено по существу с вынесением приговора 717 уголовных дел: осуждены 783 лица, оправданы 242 лица, что составляет около 21% от общего числа подсудимых, в отношении которых уголовные дела рассмотрены в такой форме судопроизводства. При этом из 579 853 уголовных дел, рассмотренных судами первой инстанции в общем порядке и оконченных постановлением приговора, осуждены 620 054 лица, оправданы – 2256, что составляет менее 1% [6]. Из приведенной статистики следует, что на выбор обвиняемым суда присяжных главным образом влияет кратно большее количество оправдательных приговоров, вынесенных судом с участием присяжных, чем судами в общем порядке судебного разбирательства.

С 1 июня 2018 года сфера действия института присяжных заседателей в Российской Федерации расширена – он применяется не только в областных и равных им судах, окружных военных судах, но также в районных и гарнизонных военных судах. Федеральным законом от 23.06.2016 № 190-ФЗ обвиняемым в совершении особо тяжких преступлений против личности по уголовным делам, которые относятся к подсудности районного суда и гарнизонного военного суда, предоставлено право ходатайствовать о рассмотрении их уголовных дел коллегией в составе судьи районного суда, гарнизонного военного суда и шести присяжных заседателей.

Введение такой формы судопроизводства в районных судах направлено на укрепление их статуса как основного звена российской судебной системы, наиболее приближенного к населению, обеспечение

широкого участия граждан в отправлении правосудия и более полной реализации положений ч. 4 ст. 123 Конституции Российской Федерации. Статистические данные об окончанных производством с постановлением приговора по уголовным делам о преступлениях, относящихся к подсудности районного суда, гарнизонного военного суда и коллегии из шести присяжных заседателей, свидетельствуют о том, что право заявить ходатайство о рассмотрении дела судом с участием присяжных заседателей в 2019 году предоставлено более чем 10 тыс. обвиняемых [7].

Изменения затронули и количественный состав коллегии присяжных заседателей областных и равных им судов – он сокращен с 12 до 8 человек, вследствие чего достигнуто упрощение процедуры формирования коллегии, поскольку отпала необходимость вызова большого числа кандидатов в присяжные заседатели из общего и запасного списков. В свою очередь, это обстоятельство позитивно сказалось на сокращении сроков судебного разбирательства.

Вместе с тем, как замечают, в частности, Е.А. Купряшина и Е.А. Черкасова, в большинстве европейских стран в настоящее время классическая форма суда присяжных трансформирована. В частности, в Германии граждане участвуют в рассмотрении уголовных дел в составе смешанных судов – судов шеффенов (1-3 профессиональных судьи и 2-3 шеффена совместно решают вопрос о виновности подсудимого и о назначении наказания). В Бельгии коллегия из 12 присяжных участвует лишь в процессах по уголовным делам с санкцией в двадцать и более лет лишения свободы. В Австрии коллегия из трех судей и восьми присяжных рассматривает уголовные дела с возможным наказанием более десяти лет лишения свободы, а также дела о политических преступлениях [4, с. 26].

Подытоживая сказанное, следует подчеркнуть, что правосудие является наиболее эффективным и надежным способом защиты прав и свобод граждан. В условиях, когда простые граждане, представители различных социальных слоёв населения и демографических групп, разных национальностей и вероисповеданий, не являющиеся профессиональными судьями, участвующие в коллегии присяжных заседателей, сформированной в соответствии с критериями непредвзятости, беспристрастности, неосведомленности кандидатов в присяжные заседатели об обстоятельствах рассматриваемого дела, выносят вердикт на основе своего житейского опыта и своих представлений о справедливости, повышается как уровень доверия общества к принимаемым судебным решениям, так и авторитет судебной системы в целом. Таким образом, суд присяжных является не

только демократическим судебным институтом, в котором реализовано конституционное право граждан на участие в отправлении правосудия, но и дополнительной гарантией на справедливое судебное разбирательство независимым и беспристрастным судом. Вместе с тем, представляется, что суд с участием присяжных заседателей, как развивающийся демократический институт и форма уголовного судопроизводства в Российской Федерации, продолжит совершенствоваться.

### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (Дата обращения: 24.05.2020).
2. *Черепова И.С.* Конституционное право граждан на участие в отправлении правосудия: понятие и состав // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2013. – № 3(152). – С. 186–190.
3. *Кранчатова И.Л.* История становления и развития суда присяжных как процессуального института // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2010. – № 1. – С. 256–260.
4. *Купряшина Е.А.* Участие граждан в отправлении правосудия в России и зарубежных государствах / Е.А. Купряшина, Е.А. Черкасова // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2018. – № 1. – С. 25–28.
5. *Чебулаева А.О.* История становления и развития суда присяжных в России // Вестник Ессентукского института управления, бизнеса и права. – 2011. – № 4. – С. 91–92.
6. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2019 год // Сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2020/F1-svod\\_vse\\_sudy-2019.xls](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2020/F1-svod_vse_sudy-2019.xls) (Дата обращения: 27.05.2020).
7. Судебная статистика в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Сайт Агентства правовой информации. URL: <http://stat.апи-пресс.рф/stats/ug/t/14/s/17> (Дата обращения: 28.05.2020).

*Овчинникова Наталья Олеговна*  
*доцент кафедры уголовного процесса*  
*Саратовской государственной*  
*юридической академии,*  
*кандидат юридических наук*

## **Международное право обвиняемого на допрос показывающих против него свидетелей: вопросы реализации**

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому гражданину право на защиту своих прав и свобод всеми не запрещенными законом способами (ч. 2 ст. 45). Аналогичное право содержится и в отраслевом законодательстве (ч. 2 ст. 16 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, далее УПК РФ). Одним из возможных способов реализации права на защиту от уголовного преследования (обвинения) является закрепленное в подпункте «е» п. 3 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах [3] и подп. «d» п. 3 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод право каждого обвиняемого в совершении преступления допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены [2]. В содержание указанного права входят следующие элементы: обвиняемый может требовать допроса всех лиц, прямо или косвенно подтверждающих предъявленное ему обвинение, присутствовать при допросе указанных лиц и задавать им вопросы; получать в ходе допроса краткие консультации своего защитника [11, с. 20–21].

Однако указанное право, хотя и является конвенциональным, не всегда является практически реализуемым, следствием чего и явились многочисленные решения Европейского Суда по правам человека (далее ЕСПЧ) против России [6; 7].

На необходимость должной реализации права обвиняемого допрашивать показывающих против него свидетелей указывал Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении «О практике применения судами законодательства, обеспечивающего право на защиту в уголовном судопроизводстве» [8], а также Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих решений [4; 9]. Но упомянутые разъяснения не смогли кардинально изменить ситуацию, сложившуюся на практике. Это объясняется определенными трудностями, вызванными, прежде всего, не совсем удачной

законодательной конструкцией, регулирующей предоставление этого права.

В ходе досудебного производства по уголовному делу единственно возможным способом обеспечить обвиняемому право допросить показывающих против него свидетелей является очная ставка, в ходе которой ранее допрошенные лица могут задавать вопросы друг другу. Не стоит забывать, что основанием для проведения очной ставки являются существенные противоречия в показаниях указанных лиц, а целью – устранить данные противоречия (ч. 1 ст. 193 УПК РФ). Стремясь обеспечить реализацию конвенционального права, следователи (дознаватели) пренебрегают приведенным основанием, что является нарушением требований УПК РФ, и должно влечь за собой признание полученных по результатам очной ставки недопустимыми (ст. 75 УПК РФ). Представляется, что это замкнутый круг, выход из которого видится во внесении соответствующих изменений в российское уголовно-процессуальное законодательство, предусмотрев альтернативное основание для производства очной ставки, состоящее в необходимости допроса обвиняемым показывающих против него свидетелей.

Однако это не единственно возможный способ. Существует альтернатива очной ставке, уже имеющая нормативное закрепление. Но в настоящее время в российской практике она не используется. Исходя из содержания подп. «д» п. 3 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, где говорится о праве обвиняемого «...допрашивать... свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены» [2].

Это означает, что возможность допросить свидетеля обеспечивается предоставлением обвиняемому и его защитнику права задать вопросы свидетелю опосредовано через следователя (дознавателя). Указанные вопросы сторона защиты может сформулировать в ходатайстве о дополнительном допросе свидетеля (потерпевшего), а ответы на них должны быть зафиксированы в протоколе допроса, который должен быть предъявлен указанной стороне [1, с. 37–40]. О допустимости такой формы реализации конвенционального права, помимо формулировки подп. «д» п. 3 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, свидетельствует и практика ЕСПЧ, который обращает внимание на неотъемлемое право обвиняемого задавать вопросы тем, кто свидетельствует против него [2], в то же время в Постановлении по делу «С.Н. (S.N.) против Швеции» ЕСПЧ указал: «...нельзя считать, что подпункт «д» пункта 3 статьи 6 Конвенции требует во всех случаях, чтобы

вопросы задавались непосредственно обвиняемым или его адвокатом» [1, с. 37–40].

Относительно судебных стадий уголовного судопроизводства сложности реализации рассматриваемого права обвиняемого связаны с невозможностью допросить неявившихся в судебное заседание свидетелей, а также огласить их показания, если обвиняемому (подсудимому) в предыдущих стадиях производства по делу не было предоставлено возможности оспорить эти доказательства предусмотренными законом способами (ст. 281 УПК РФ). Однако несомненным достоинством ст. 281 УПК РФ является то, что по сравнению со ст. 286 УПК РСФСР [4] в ней конкретизируются причины, препятствующие явке в суд свидетеля или потерпевшего (ч. 2 ст. 281 УПК РФ). К числу недостатков указанной статьи относится, в частности, то, что в случае отказа потерпевшего или свидетеля, являющегося иностранным гражданином, явиться по вызову суда она позволяет оглашать ранее данные ими показания независимо от причин отказа (п. 3 ч. 2 ст. 281 УПК) [11, с. 20–21].

Таким образом, выход из сложившейся ситуации видится либо в изменении похода правоприменителя к реализации права обвиняемого на допрос показывающих против него лиц на основании подп. «д» п. 3 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, либо во внесении соответствующих изменений в действующее уголовно-процессуальное законодательство, регулирующие основания производства очной ставки, которые позволят беспрепятственно реализовывать право обвиняемого на допрос показывающих против него лиц.

### Список литературы:

1. *Брусницын Л.В.* О праве обвиняемого допрашивать показывающих против него свидетелей // Российская юстиция. 2016. – № 1. – С. 37–40.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // СЗ РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12.
4. Определение Конституционного Суда РФ от 10.10.2017 г. № 2252-О«По жалобе гражданина Хасенова Ибрагима Насрудиновича на нарушение его конституционных прав частью второй.1 статьи 281 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2017. – № 6.

5. Постановление ЕСПЧ от 17.07.2003 г. по делу «Кракси (Staxi) против Италии» (жалоба № 25337/94) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. – 2003. – № 12.
6. Постановление ЕСПЧ от 28.09.2006 г. Дело «Андандонский (Andandonskiy) против Российской Федерации» (жалоба № 24015/02) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2008. – № 1.
7. Постановление ЕСПЧ от 25.04.2013 г. Дело «Евгений Иванов (Yevgeniy Ivanov) против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского суда по правам человека. – 2014. – № 5.
8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 г. № 29 «О практике применения судами законодательства, обеспечивающего право на защиту в уголовном судопроизводстве» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2015. – № 9.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2016 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений частей второй и восьмой статьи 56, части второй статьи 278 и главы 40.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д.В. Усенко» // СЗ РФ. – 2016. – № 31. – Ст. 5088.
10. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 29.12.2001, с изм. от 26.11.2002) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.07.2002) // Ведомости ВС РСФСР. – 1960. – № 40. – Ст. 592.
11. *Холоденко В.Д.* Право обвиняемого на допрос изобличающих его лиц – законное средство защиты от предъявленного обвинения // Российская юстиция. – 2003. – № 11. – С. 20–21.

*Комарова Елена Александровна*  
*доцент кафедры уголовного процесса,*  
*криминалистики и участия прокурора*  
*в уголовном судопроизводстве*  
*Крымского юридического института*  
*(филиала) Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **Охрана прав потерпевших на начальной стадии расследования уголовных дел**

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила обязанность государства по охране прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью. Нарушенное право гражданина или юридического

лица подлежит защите государством в порядке, предусмотренном законом. Потерпевшим обеспечивается доступ к правосудию и компенсация причиненного ущерба [1].

В Конституции Российской Федерации используется широкое международно-правовое понятие потерпевшего. Это «лица, которым индивидуально или коллективно был причинен вред, включая телесные повреждения или моральный ущерб, эмоциональные страдания, материальный ущерб или существенное ущемление их основных прав в результате действия или бездействия, нарушающего действующие национальные уголовные законы, включая законы, запрещающие преступное злоупотребление властью» [2].

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее УПК РФ) определяет потерпевшего как физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо в случае причинения преступлением вреда его имуществу и деловой репутации [3]. Законодатель закрепил конкретные виды ущерба, дающие основания для признания лица потерпевшим.

Лицо приобретает статус потерпевшего с момента принятия решения уполномоченным должностным лицом, оформленное постановлением. Вместе с тем, следует иметь в виду, что правовой статус лица как потерпевшего устанавливается исходя из фактического его положения и лишь процессуально оформляется постановлением, но не формируется им [4]. Из этого положения можно сделать вывод, что лицо, которому причинен вред может пользоваться правами потерпевшего уже на начальной стадии расследования уголовного дела, еще до момента вынесения соответствующего постановления. При бесспорном установлении факта причинения вреда заявителю следователь, дознаватель, руководствуясь ч. 1 ст. 42 УПК РФ и указанным выше разъяснением Пленума Верховного Суда РФ, вправе признать его потерпевшим еще до возбуждения уголовного дела [5].

Необходимо отметить, что для лица, пострадавшего от преступления, важно не только провозгласить его права и свободы, но и обеспечить их фактическое осуществление, т.е. необходимо создать благоприятные условия для претворения в жизнь прав и свобод человека, обеспечить их охрану и защиту [6].

Своевременное предупреждение, выявление и пресечение нарушений законности, безотлагательное принятие мер, направленных на восстановление нарушенных прав, привлечение к ответственности виновных это составляющие прокурорского надзора за соблюдением гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека

и гражданина [7]. Правильная организация надзора в этом направлении способствует защите прав, свобод и законных интересов потерпевших.

Однако несмотря на меры, принимаемые прокурором в этом направлении, нарушения прав и законных интересов граждан и юридических лиц, потерпевших от преступлений, достаточно распространены и повторяемы, имеют место на всех стадиях уголовного судопроизводства, начиная с приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях.

На этапе проверки сообщений о преступлениях прокурорами отмечаются следующие нарушения: отсутствие объяснений заявителя, их неполнота и формальность, а также отсутствие объяснений очевидцев; наличие противоречий между пояснениями заявителей, фактических потерпевших и очевидцев; в том случае если потерпевший отказался от первоначальных объяснений или их изменил не выясняются основания и причины таких решений, не принимаются меры к своевременному установлению размера причиненного ущерба.

Кроме того, важно своевременно закрепить процессуальный статус потерпевшего, решение о его признании должно приниматься незамедлительно с момента возбуждения уголовного дела, либо с момента получения данных об этом лице.

В целях безотлагательного реагирования на нарушения прав потерпевших, необходимо обеспечить своевременное поступление прокурору материалов уголовных дел и их изучение в установленные сроки.

С учетом требований организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации при осуществлении надзора за законностью действий и решений органов предварительного расследования, необходимо уделять особое внимание правовому и фактическому положению потерпевших, защите их прав, не допускать и пресекать нарушения их прав, в том числе и на начальной стадии расследования уголовных дел.

### **Список литературы:**

1. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью (принята 29.11.1985 Резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «Консультант Плюс»;
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «Консультант Плюс».

3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС «Консультант Плюс».
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 июня 2010 г. № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» // СПС «Консультант Плюс»;
5. *Синенко С.А.* О новых правах потерпевшего на стадии возбуждения уголовного дела в связи с назначением и производством экспертизы // Вестник Московского университета МВД России. – М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2013, № 7. – С. 68.
6. *Варнаховская Е.М.* Реализация конституционных положений об охране прав потерпевших в уголовном судопроизводстве // Сибирский юридический вестник. – Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2013, № 4. – С. 97.
7. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» // СПС «Консультант Плюс».

*Холопов Алексей Васильевич  
заведующий  
криминалистической лабораторией  
Санкт-Петербургского  
юридического института (филиал)  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук, доцент*

### **Криминалистические технологии обеспечения познания преступления в судебном разбирательстве как реализация конституционной природы суда присяжных**

Развивающийся в России институт суда с участием присяжных заседателей можно назвать проявлением прямого народовластия в сфере уголовного судопроизводства [2, с. 56]. Именно в этом и заключается конституционная природа суда присяжных, отраженная в ст. 20, 47, 123 Конституции Российской Федерации.

Специфика осуществления правосудия в суде присяжных заключается в том, что присяжные – обычные граждане, которые участвуют в судебном заседании в качестве непрофессиональных судей. Отсутствие у них специальных знаний и навыков влечет за собой повышение требований к качеству работы стороны обвинения и защиты [3].

С точки зрения теории доказывания уголовное судопроизводство и судебное разбирательство, в частности, является процессом познания преступления. В этой связи, ситуация осложняется тем, что процесс познания присяжными преступления основан лишь на той информации, которая им предоставлена в судебном заседании. Поэтому, если какие-то обстоятельства совершения преступления не будут предоставлены и исследованы в судебном заседании (п. 1. ч. 1. ст. 333 УПК РФ), то для присяжных они останутся неизвестными и не будут учитываться при решении вопроса о виновности подсудимого.

Состязательный процесс возлагает на государственного обвинителя обязанность представления материалов уголовного дела и обязанность доказывания виновности лица, совершившего преступление (ч. 5 ст. 246, ст.ст. 273 и 274 УПК РФ).

Если рассматривать судебное разбирательство с участием присяжных заседателей как процесс познания преступления, то нужно отметить, что сначала государственный обвинитель познает преступление для себя. Затем он должен обеспечить познание преступления другими участниками судебного разбирательства, т.е. передать им с помощью вербальных средств или визуализировать посредством различных технических средств сложившиеся в его сознании образы – информацию.

Таким образом для реализации конституционной природы суда присяжных необходимо использование следующих криминалистических технологий обеспечения познания преступления:

Научные методы познания преступления. Одна из фундаментальных проблем судебных разбирательств с участием присяжных заседателей – обеспечение процесса познания присяжными рассматриваемого в суде преступления. Другим словами, на основе материалов уголовного дела и представляемой доказательственной информации в суде, осуществляется процесс формирования в сознании присяжных целостной, системной, объективной, всесторонней картины преступления. Оперирование большими массивами текстовой, речевой, аудиовизуальной и иной информации, ввиду особой важности этого процесса, должно быть лишено хаотичности. Восприятие информации, ее усвоение и дальнейшая оценка участниками судебного разбирательства зависят, прежде всего, от способов и методов ее представления, а именно от соответствующих приемов демонстрации (визуализации) информации, позволяющих максимально полно и эффективно донести ее содержание и смысл до участников судебного разбирательства.

Изучая уголовное дело, государственный обвинитель, во многом, лишен возможности непосредственного чувственного познания преступления, по сравнению с возможностями такого познания на предварительном следствии. Мыслительная деятельность в процессе познания различного рода объектов, в нашем случае преступления, должна опираться на определенный инструментарий в виде знаний о всевозможных свойствах преступления (общая теория преступления) и знаний о научных методах, позволяющих мысленно рассматривать и исследовать природу, свойства и функции, рассматриваемого в суде преступления, отраженного в уголовном деле.

Полагаем, что таким научным методом призван служить системный анализ преступления, отраженного в уголовном деле.

Системный анализ преступления, отраженного в материалах уголовного дела в судебном следствии представляет собой сложный, многоэтапный, последовательный и системный процесс познания, на основе которого преступление, познается как системное явление со сложной структурой элементов и представляется в виде наглядной и объективной модели для эффективного восприятия и познания участниками судебного разбирательства с целью выработки и принятия судом правосудного решения.

Системный анализ как метод познания преступления государственным обвинителем на этапе судебного следствия должен состоять из следующих основных этапов: 1. обнаружение возможных проблем (трудностей) в поддержании государственного обвинения; 2. изучение структуры преступления, отраженного в уголовном деле, как системы, анализ ее компонентов, выявление взаимосвязей между отдельными элементами; 3. моделирование системы «преступление»; 4. проверка адекватности, достоверности и объективности полученных моделей системы «преступление»; 5. исследование и оценка ресурсных возможностей государственного обвинения при реализации модели преступления в судебном следствии; 6. выработка и принятие решений.

Рассмотрение дел в суде с участием присяжных заседателей осложняется тем, что у большинства государственных обвинителей отсутствуют практические навыки применения методов познания преступления. Также практически отсутствуют научные методики по использованию системного анализа уголовного дела.

Криминалистические технологии обеспечения наглядности судебных заседаниях [4]. Для обеспечения познания присяжными преступления представление информации в судебных заседаниях должно быть

максимально наглядно, что предполагает использование современных научно-технических средств и методов.

Технология обеспечения наглядности представляемой информации состоит из использования в судебном разбирательстве, например, приспособления и устройства для демонстрации информации (манекены, муляжи холодного и огнестрельного оружия, а также взрывных устройств); технические мультимедийные средства для демонстрации аудиовизуальной информации (технические средства визуализации оптической информации (видеокамеры, документ-камеры, телевизионные насадки на микроскопы, телевизионные лупы)) и т.д.

Также используется технологии исследования вещественных доказательств в судебном следствии с помощью технических средств, например, измерительные научно-технические средства, средства оптического увеличения – средства макро и микроскопии в исследовании вещественных доказательств, средства исследования объектов-вещественных доказательств в ультрафиолетовом и инфракрасном диапазоне и т.д.

Требуют отдельного рассмотрения научные методы визуализации информации, а также особенности тактики их применения в судебном разбирательстве с участием присяжных заседателей, например, научные методы визуализации информации и управления вниманием, как то: визуализация и подача структурированной и систематизированной информации в виде последовательного представления информационных моделей, схем, графиков, диаграмм; метод контрастирования при визуализации информации; метод оптического сравнения (сопоставления) и совмещения (наложения, сложения, соединения) визуализируемой информации; уменьшение шокирующего эффекта; управление вниманием участников судебного следствия (акцентирование внимания); 3D информационные модели события преступления созданные с помощью специализированных криминалистических компьютерных программ, например программы 3D EyeWitness (3D Очевидец или 3D Глаза свидетеля), а также программы The Crime Zone (Место (пространство) преступления).

Криминалистические технологии обеспечения наглядности в суде можно рассматривать как технологию формирования внутреннего убеждения присяжных заседателей, предоставляющую возможность для полного, всестороннего и объективного познания преступления в суде.

«Присяжные заседатели, – писал А.Ф. Кони, – решают дела по внутреннему убеждению, которое складывается свободно и независимо, согласно с тем, что они видят и слышат на суде. Это коренное свойство суда присяжных» [2, с. 16].

В заключение сформулируем несколько выводов:

С точки зрения теории доказательств и доказывания уголовное судопроизводство в суде присяжных необходимо рассматривать как процесс познания преступления.

Необходимо совершенствование прокурорами, участвующими в рассмотрении уголовных дел в суде присяжных, знаний в области криминалистики, а также необходимо развитие такого научного направления, как криминалистическое обеспечение деятельности государственного обвинителя в суде с участием присяжных заседателей.

Современные суды практически не оборудованы вышеназванными техническими средствами, а государственные обвинители не имеют теоретических знаний и практических навыков по использованию таковых.

Конституционная природа суда присяжных как проявление народовластия в сфере уголовного судопроизводства, может быть полноценно реализована с помощью криминалистических технологий обеспечения процесса познания преступления в судебных разбирательствах.

Без разрешения вышеназванных проблем и реализации криминалистических технологий обеспечения познания преступления, можно сказать, что судебное разбирательство с участием присяжных заседателей, во многом, следует рассматривать как имитацию правосудия.

### Список литературы:

1. *Кони А.Ф.* Собрание сочинений: в 8 т. / А.Ф. Кони; ред. В.Г. Базанов. – М.: Юридическая литература. – 1966–1969. Т. 4 / сост., коммент. М.М. Выдря; авт. предисл. И.Д. Перлов. – 1967. – 543 с.
2. *Конин В.В.* Конституционно-правовая природа суда с участием присяжных заседателей как одного из институтов гражданского общества // *Российская юстиция.* 2011. № 3. – С. 56–59.
3. *Непеин Г.Г., Холопов А.В.* Институт суда с участием присяжных заседателей как реализация конституционных принципов в развитии гражданского общества в России // *Научно-практический журнал «Криминалист»* № 3(28) 2019. – С. 26–31.
4. *Холопов А.В.* Научные методы и технические средства в судебном следствии: монография / Холопов А.В. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 248 с.

## **РАЗДЕЛ III. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРЫ И СОВРЕМЕННАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*Винокуров Александр Юрьевич  
главный научный сотрудник  
Научно-исследовательского института  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор*

### **К вопросу о конституционно-правовом статусе прокуратуры России**

Как известно, впервые закрепление на конституционном уровне статуса прокуратуры (здесь в силу ограниченности объема публикации мы не затрагиваем вопросы кадрового характера) на территории нашей страны было осуществлено в принятом в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 г. Основном Законе (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик, то есть менее чем через два года после принятия ВЦИК РСФСР постановления от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре». Поскольку прокуратура в тот период не имела статуса самостоятельного (независимого) государственно-правового института, положения, определяющие отдельные аспекты компетенции прокурора Верховного Суда Союза Советских Социалистических Республик, нашли закрепление в статьях 43 (пункт б), 46 и 47 (глава седьмая «О Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик»), а также в статье 63 (глава девятая «Об Объединенном Государственном Политическом Управлении»), причем во всех четырех статьях просматривался надзорный характер его полномочий. В свою очередь Конституция (Основной закон) РСФСР 1925 г. не содержала никаких положений о прокуратуре, равно как и о судебной власти, что, полагаем, обуславливалось отнесением этих вопросов к предметам ведения федерального (союзного) уровня.

Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, утвержденная чрезвычайным VIII съездом Советов Союза СССР 5 декабря 1936 г., в главе IX «Суд и прокуратура» в статье 113

закрепила, что «высший надзор за точным исполнением законов всеми Министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР возлагается на Генерального Прокурора СССР», а в статье 117 было определено, что «органы прокуратуры осуществляют свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному Прокурору СССР». В этих положениях нашли отражение сразу несколько значимых аспектов:

1) институт прокуратуры получил самостоятельный статус, что предопределялось в том числе включением его в название главы IX;

2) руководитель прокурорской системы назван Генеральным Прокурором;

3) впервые введено понятие «органы прокуратуры» и четко обозначена надзорная функция, а равно оговорено осуществление указанными органами других функций;

4) закреплены принципы независимости (прямо) и централизации (опосредованно) прокурорской системы.

В отличие от своей предшественницы Конституция РСФСР 1936 г. содержала главу X «Суд и прокуратура», состоящую из пяти статей, воспроизводя в статье 117 положение о высшем надзоре за точным исполнением законов, а в статье 121 – норму упомянутой статьи 117 союзной Конституции. Здесь же появилась впервые фигура Прокурора РСФСР. Как известно, в состав РСФСР входили Автономные Советские Социалистические Республики, также имевшие свои конституции, в которых нашли закрепления определенные статусные положения о прокуратуре, однако в силу ограниченности объема мы их не рассматриваем, равно как в последующем воздержимся от анализа соответствующих норм конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, также формирующих конституционно-правовой статус прокуратуры в современной России.

Принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик содержала самостоятельную главу 21 «Прокуратура», состоящую из пяти статей, подтверждающих ранее закрепленные в Конституции 1936 г. надзорную доминанту (статья 164), а также принципы независимости и централизации (статья 168). Впервые было установлено, что «Организация и порядок деятельности органов прокуратуры определяются Законом о прокуратуре СССР». В качестве критической оговорки отметим, что именно в 1977 г. было

на конституционном уровне заложено сохранившееся до настоящего времени положение об осуществлении полномочий органами прокуратуры, хотя речь все-таки должна идти непосредственно о прокурорах как носителях полномочий.

В свою очередь Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1978 г., которая в неоднократно отредактированном виде применялась до осени 1993 г., впервые наделила в статье 108 Прокурора РСФСР правом законодательной инициативы, а в главе 22 «Прокуратура» воспроизводила с учетом республиканских особенностей основные положения союзной Конституции 1977 г.

Первоначальная редакция ныне действующей Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., ограничила статутные положения о прокуратуре закреплением в статье 129 (глава 7 «Судебная власть») тезиса о том, что «прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации», то есть дала характеристику институту прокуратуры через принципы единства и централизации, а также определила, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры России определяются федеральным законом. Таким образом, ранее (в советский период) имевшееся конституционное закрепление функциональной составляющей в деятельности прокуратуры уступило место отсылке к законодательству, что создавало на протяжении 1990-х с учетом серьезного идеологического давления со стороны зарубежных «партнеров» предпосылки к возможной утрате функции прокурорского надзора в части общенадзорной его составляющей. К числу реальных утрат можно отнести потерю Генеральным прокурором Российской Федерации права законодательной инициативы, что в определенной мере компенсируется закреплением в настоящее время такого права на региональном уровне у 83 из 85 прокуроров субъектов Российской Федерации и Приволжского транспортного прокурора (согласно части 2 статьи 21 Устава Пензенской области).

Как известно, Законом Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» название главы 7 было переименовано в «Судебная власть и прокуратура», что, с одной стороны, создало видимость усиления конституционно-правового статуса российской прокуратуры. Вместе с тем была исключена упоминаемая выше норма части 1 статьи 129, дающая

характеристику прокуратуре России через ключевые принципы ее организации и деятельности – единство и централизации. А на первый план выдвинут постулат об определении полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры федеральным законом. В рамках обсуждения проекта этого законодательного акта была реальная возможность попытаться вернуть на конституционный уровень право законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации, а равно закрепить в 125 статье Конституции его полноценное право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, но, к сожалению, этого не произошло.

Аналогичный шанс упущен и в случае с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», который на момент подготовки настоящей статьи еще не одобрен волеизъявлением граждан России, однако в положительном результате акта плебисцита сегодня едва ли кто-то сомневается.

Достаточно неожиданным, поскольку ранее на высоком уровне этот вопрос не озвучивался, равно как и не затрагивался главой государства в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 15.01.2020, явилось для всех теоретиков и практиков прокурорской деятельности обновление части 1 статьи 129 Конституции России, согласно которому характеристика прокуратуры дана не столько через временно утраченные шесть лет назад принципы единства и централизации, сколько через ее функциональную составляющую. На первую позицию при этом, как и в советский период выдвинут прокурорский надзор (по нашему мнению, именно его и нужно было прямо назвать, поскольку именно он и является функцией), который представлен надзором за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, и также надзором за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Второе можно рассматривать как внушительную поддержку сторонникам сохранения за прокуратурой самостоятельности этой правозащитной отрасли надзора, поскольку дискуссии об этом имели место в последние годы (см. работы А.Х. Казариной, В.П. Рябцева и др.). Прямое упоминание в части 1 комментируемой статьи уголовного преследования не может не наводить на мысль, что этой функции в обозримой перспективе будет уделено более серьезное внимание, что, возможно, приведет к восстановлению ряда утраченных прокурорами в 2007 году полномочий.

Второе предложение части 1 статьи 129 о том, что «полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом», не вполне корректно, поскольку полномочия, как было отмечено выше, являются атрибутом непосредственно прокурора, а структура внешнефункциональной деятельности прокуратуры согласно отраслевой теории состоит не только из функций, но и из иных направлений (участков) деятельности.

Впрочем, эти нюансы имеют принципиальное значение лишь для углубленных в теорию специалистов, а главным выводом, следующим из анализа указанной новеллы, является то, прокуратура Российской Федерации вновь обрела утраченные ранее черты своего конституционно-правового статуса, что внушает на обозримую перспективу оптимизм в части востребованности ключевой составляющей ее деятельности – надзора за исполнением законов.

***Потапов Денис Валерьевич**  
преподаватель кафедры  
гражданского права  
Крымского филиала  
Российского государственного  
университета правосудия,  
кандидат юридических наук*

***Цвященко Иван Иванович**  
помощник прокурора  
Симферопольского района,  
юрист 2 класса*

## **Трансформация правового статуса прокурора в контексте внесения поправок в Конституцию Российской Федерации**

На всенародное голосование вынесен Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», инициированный Президентом Российской Федерации.

В поправках определены основные функции прокуратуры, а именно: надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполне-

нием законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также иные функции. Также предлагается определение понятие «прокуратура», порядок назначения должностных лиц, но так и непонятен статус надзорного органа в системе власти. Единственная статья, посвященная прокуратуре Российской Федерации помещена в главу 7 «Судебная власть и прокуратура». Г.Н. Королев в своих трудах указывает на необходимость полного определения правового положения прокурора. [5, с. 108],

В настоящее время статус прокуратуры не позволяет отнести ее не к одной ветви власти. Мы предлагаем выделить прокуратуру в отдельную ветвь власти и обозначить это в Конституции, а именно как надзорно-обвинительная власть, тем самым определив ее место в системе органов государственной власти. Соответственно, при внесении отдельной статьи в Конституцию, прокуратура получит большую самостоятельность и независимость. В рамках данного предложения при выделении прокуратуры в отдельную ветвь власти предполагается реализация перехода всей обвинительной власти к прокурору. Напомним, мы понимаем понятие «обвинительной власти» как систему государственных органов, возглавляемых прокуратурой, наделенных соответствующими полномочиями, а также иными властными полномочиями в ходе уголовного преследования. Также мы предлагаем полную модернизацию системы прокуратуры в контексте развития цифровых технологий.

При наделении прокурора руководящей роли в механизме уголовном судопроизводстве, который основан на цифровых технологиях, и в связи с этим, предоставляет широкие возможности подтверждения аутентичности информации, соответственно снимается необходимость в следственном типе организации досудебного производства и следственной технологии доказывания. Мы предполагаем такую трансформацию в полномочиях прокурора:

прокурор – полномочный руководитель уголовного преследования на досудебном производстве, который принимает решение о начале уголовного судопроизводства и обращении в суд с ходатайством о применении уголовного закона. Соответственно цифровая информационная платформа исключает ряд контрольных полномочий и создает надежные гарантии допустимости информации, полученной вне процессуальной формы, в том числе и стороной защиты.

В стадии возбуждения уголовного дела, и в стадии предварительного расследования прокурор взаимодействует со следователем, руководителем следственного органа в доказывании, но, как правило, только на этапе

проверки и оценки доказательств (их источников), то есть не в оперативном режиме; и не напрямую. Вклад прокурора в совокупность доказательств, скорее критико-оценивающий, чем позитивно-собирающий.

Полномасштабное внедрение цифровых технологий может стать причиной реорганизации уголовно-процессуального взаимодействия прокуратуры и органов предварительного расследования. Наметился тренд в сторону глобального мониторинга прокуратурой информационного пространства в сфере уголовного процесса и выстраивание новых технологий управления поднадзорными объектами, то есть централизация системы досудебного производства. Информационная система досудебного производства может быть полностью ориентирована на прокуратуру.

Тем самым при внесении поправок в Конституцию Российской Федерации было бы рациональным принять обновленный УПК РФ, который будет соответствовать трансформировавшемуся основному закону и послужит торпедированием вхождения России в цифровую эпоху с уникальной системой управления государством. Внедрение цифровых технологий может сопровождаться структурными реформами. Полномасштабная перестройка уголовно-процессуальной деятельности с максимальным использованием цифровых технологий послужит катализатором развития инновационной системы, которая способна решать как современные задачи, так и будущие, выполняя свои основные функции.

Обновленная система послужит развитию уголовно-процессуальной науки в определении новых теоретических понятий и концепций, а также создаст перспективу появления новых отраслей юридической науки при сочетании уголовного процесса, криминалистики, робототехники, кибернетики и правоприменительной практики.

### **Список литературы:**

1. Обзор президентских поправок в Основной закон, принятых депутатами во втором чтении [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.interfax.ru/russia/>
2. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 29.07.2017)(с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 / СПС «Консультант-Плюс»
3. О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия: рекомендация № R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы // Совет Европы и Россия. Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 2004. – С. 746–779.
4. Конституция Российской Федерации: принята 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправ-

ках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7 – ФКЗ, от 05.02.2014 № 2 – ФКЗ, от 21.07.2014 № 11 – ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

5. Королев Г.Н. Правовое положение Российской прокуратуры в свете конституционных поправок / Г. Н. Королев // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – № 4. – С. 105–108.

*Алтаева Елена Борисовна  
старший прокурор  
уголовно-судебного отдела  
(на правах управления прокуратуры  
города Севастополя)*

## **Конституционно-правовой статус российской прокуратуры в историческом аспекте**

Вопрос о конституционно-правовом статусе прокуратуры находится в центре внимания ученых и практиков на протяжении всей истории прокуратуры. В теории права «правовой статус – это установленное нормами права положение его субъектов, совокупность их прав и обязанностей» [10, с. 12]. Таким образом, определяя конституционно-правовой статус прокуратуры следует исходить из ее правового положения, закрепленного в конституционном законодательстве, определяющего отношения с иными государственными органами и субъектами, ее назначение, компетенцию, а также принципы организации и деятельности. С этой точки зрения правовой статус прокуратуры обусловлен ее функциональным назначением.

С момента основания в 1722 году прокуратура являлась самостоятельным властным институтом, который осуществлял гласный государственный надзор и контроль за соблюдением и исполнением требований российского законодательства и указаний главы империи. В последующем с 1864 в ходе проведения судебной реформы прокуратуру включили в систему Министерства юстиции, в коей она и просуществовала до ее ликвидации Декретом о суде № 1 от 24.11.1917 года. После чего в течение нескольких лет функции надзора за исполнением законов оказалась рассредоточенной среди множества различных органов и учреждений, что, естественно не способствовало единообразному пониманию законности и не отвечало требованиям ее всемерного укрепления.

Новый этап своего развития прокуратура получила 28 мая 1922 года с принятием Положения о прокурорском надзоре. С этого времени в со-

стве Народного комиссариата юстиции была учреждена Государственная Прокуратура, обладающая функциями осуществления надзора от имени государства. Как отмечают историки, спустя 200 лет была воссоздана прокуратура в виде органа тоталитарного надзора за законностью в государстве. В Конституции СССР 1924 года закреплено положение об учреждении с целью укрепления революционной законности Верховного Суда СССР, куда входил и Прокурор Верховного Суда [2, с. 14]. Вплоть до 1933 года прокуратура входила в состав НКЮ, что подчеркивало ее принадлежность к исполнительной власти.

Централизованная и независимая система прокуратуры окончательно сложилась к середине 30-х годов и была закреплена в Конституции 1936 года, в соответствии с которой прокуратура осуществляла высший надзор за точным исполнением законов всеми Народными комиссариатами, подведомственными им учреждениями, должностными лицами и гражданами [3, с. 8].

Укреплению позиций прокуратуры послужило Положение о прокурорском надзоре в СССР от 24.05.1956, которое определяло основные направления деятельности прокуратуры, такие как общий надзор, надзор за законностью при производстве предварительного расследования, за законностью судебных решений, исполнения приговоров, содержания арестованных в местах лишения свободы. Указанные положения нашли свое отражение в Конституции СССР 1956 года, в соответствии с которой высший надзор за точным исполнением законов всеми Министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР возлагается на Генерального Прокурора СССР [4, с. 5].

Конституцией СССР 1977 года прокуратуре была посвящена отдельная глава, в соответствии с которой функцией прокуратуры являлся высший надзор за законностью в деятельности органов государственного управления (кроме Совета Министров), колхозов, общественных организаций и граждан. Независимости прокуратуры способствовал такой конституционный принцип, как строгая централизация управления прокурорской системы, непосредственная подотчетность Генерального прокурора СССР Верховному Совету СССР, а в период между сессиями Верховного Совета СССР – его Президиуму. Конституция СССР закрепила право Генерального прокурора СССР на законодательную инициативу в Верховном Совете СССР [5, с. 13].

В развитие положений Конституции впервые в истории прокуратуры 30.11.1979 был принят Закон «О прокуратуре СССР», согласно которо-

му законодательно закреплялось, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим, и одной из важнейших задач органов прокуратуры является охрана от всяких посягательств социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, провозглашенных и гарантированных Конституцией СССР и советскими законами [8, с. 7].

Правовой статус прокуратуры в обществе изменила Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном референдуме 12.12.1993. Теперь прокурорский надзор перестал называться «высшим», Генеральный прокурор лишился законодательной инициативы, а также права обращения в Конституционный Суд по вопросам соответствия правовых актов Конституции. Конституция не закрепляла функции прокуратуры, ее положение в системе органов государственной власти, тогда как статус всех важнейших правовых институтов и государственных органов был регламентирован. Законодательно статус прокуратуры определялся не конституционным, а федеральным законом.

Федеральным законом от 17.11.1995 № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации», на первый план была поставлена деятельность прокуратуры по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности. Законодательно был закреплен надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в качестве самостоятельной отрасли прокурорского надзора, обозначены координирующие полномочия прокурора по борьбе с преступностью, участие в правотворческой деятельности, а также усилена и одна из важнейших функций прокуратуры – функция уголовного преследования. Кроме того, включена норма о недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора.

В последующем в Закон о прокуратуре неоднократно вносились изменения, связанные с работой по совершенствованию деятельности прокуратуры. Значительные изменения были связаны с образованием такого органа, как Следственный комитет Российской Федерации при Прокуратуре Российской Федерации и последующим его выделением в самостоятельную структуру, а также передачей ему ряда полномочий по уголовному преследованию.

Все указанные изменения определили статус прокуратуры, как исключительно надзорного органа, обеспечивающего верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Редакция ст. 129 Конституции Российской Федерации неоднократно подвергалась критике со стороны ученых и практиков именно из-за

отсутствия закрепления в ней четкого статуса и перечня осуществляемых функций прокуратуры, что существенно сказывалось на эффективности ее деятельности. Так, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, государственная власть в государстве подразделяется на законодательную, исполнительную и судебную, к которым органы прокуратуры не относятся. В ст. 11 Конституции указаны органы, осуществляющие государственную власть, куда прокуратура также не относится.

Согласно поправкам в Конституцию, изложенным в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», эти пробелы частично устранены. Так, указано, что «Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции» [6, с. 15].

То есть, определены основные направления деятельности прокуратуры и закреплен федеральный статус органов прокуратуры, с подчинением непосредственно Президенту Российской Федерации, поскольку указано, что Генеральный прокурор назначается на должность и освобождается от нее Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации. Таким образом, прокуратуру можно расценивать как государственный орган, непосредственно подчиненный Президенту Российской Федерации, не относящейся ни к одной из традиционных ветвей властей.

Вместе с тем, права законодательной инициативы и права обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации прокуратура по-прежнему лишена. Однако, согласно указанным поправкам, к полномочиям органов прокуратуры отнесено уголовное преследование, которого прокуратура лишилась с образованием Следственного комитета Российской Федерации в 2011 году и последующим выделением его в самостоятельную структуру. Каким образом и в каких рамках будет осуществляться это уголовное преследование законодательно определится при разработке проекта нового закона о прокуратуре.

Таким образом, следует прийти к выводу о том, что совершенствование и развитие деятельности прокуратуры обусловлено, прежде всего, исторической целью и ходом построения правового государства.

### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации 1993 года // Собрание Законодательства РФ. 2018. № 9.
2. Конституция СССР 1924 года // ЭПС «Система ГАРАНТ».
3. Конституция СССР 1936 года // ЭПС «Система ГАРАНТ».
4. Конституция СССР 1956 года // ЭПС «Система ГАРАНТ».
5. Конституция СССР 1977 года // ЭПС «Система ГАРАНТ».
6. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»// <http://duma.gov.ru/news/48045/> (дата обращения 29.05.2020).
7. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 06.02.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // «Российская газета», № 229, 25.11.1995.
8. Закон СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» // ЭПС «Система ГАРАНТ».
9. Агапов И.Б. Место, роль и особенности правового положения органов прокуратуры в системе органов конституционного надзора // «Молодой ученый». – 2019. – № 6. – С.111–116.
10. Казанник А.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры РФ: мифы и реальность// Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 5. – С. 12–16.

*Мищенко Екатерина Александровна  
соискатель ученой степени  
кандидата наук кафедры  
прокурорского надзора  
и участия прокурора  
в рассмотрении уголовных,  
гражданских и арбитражных дел  
Санкт-Петербургского юридического  
института (филиала)  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

### **Конституционно-правовой статус прокуратуры: новый взгляд на вопросы взаимодействия органов прокуратуры и судебной власти по проверке законности нормативных правовых актов**

Принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации придало новый импульс развитию федеративных отношений в России и вывело

их на качественно новый уровень. Реализация одного из важнейших принципов правового государства – разделение государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную.

Особое функциональное назначение в механизме государственной власти имеют органы прокуратуры ввиду того, что их деятельность находится в соприкосновении с иными органами власти, обеспечивая при этом систему сдержек и противовесов и надлежащее взаимодействие между ветвями власти. Указанное следует из необходимости реализации такой функции государственной власти, как обеспечение законности и правопорядка. Прокурорский надзор может рассматриваться как вид государственной деятельности, который сложился исторически и осуществляется различных областях жизни общества, а также как самостоятельная система органов власти, обладающих своими конституционно-правовыми основами. [1, с. 92].

Проблеме конституционно-правового статуса органов прокуратуры Российской Федерации на протяжении многих лет уделялось повышенное внимание, поскольку многочисленные реформы в экономической, правовой, социальной сферах не могли не отразиться на активном реформировании института прокуратуры, чьи полномочия претерпели значительные изменения.

Так, следует отметить дискуссионность вопроса о государственно-институциональной природе прокуратуры: ряд ученых относят прокуратуру к судебной власти [2, с. 46]; существует также мнение, что прокуратура ближе к законодательной ветви власти, поскольку следит за соблюдением законов и подотчетна в своей деятельности Федеральному Собранию Российской Федерации [3, с. 44]; многие правоведы сходятся на том, что прокуратура не входит ни в одну из ветвей власти и, осуществляя надзор за исполнением законов и законностью правовых актов от имени государства, относится к особому, контрольно-надзорному органу [4, с. 40–45].

В то же время, анализ хода и результатов Судебной реформы 1864 г., равно как конституций советского периода, так и действующего конституционного акта свидетельствует, что прокуратура неразрывно связана с судебной системой. При разработке Конституции 1993 года статья 129, посвященная прокуратуре, была также включена в главу 7 «Судебная власть», которая после принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» стала именоваться «Судебная власть и прокуратура».

Подготовленные Законом Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» поправки к Конституции Российской Федерации сохранили конституционное положение органов прокуратуры в системе ветвей власти, дополнив, в то же время, указанием на конкретные полномочия и функции, порядок деятельности прокуратуры и ее организацию. Этот факт отсылает, в том числе к взаимоотношениям между прокуратурой и судом.

Таким образом, конституционно-правовой статус прокуратуры России неразрывно связан с осуществлением правосудия и функционированием судебной системы, что обусловлено рядом причин: схожие задачи органов прокуратуры и суда, направленные на восстановление и защиту прав граждан; ведущая роль, которая отведена суду и прокуратуре в сфере нормоконтроля. [6, с. 19–23].

Прокуратуру отличает разноплановость ее функций, основной из них является надзорная, и прежде всего – надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов. В ходе осуществления прокурорской деятельности большое внимание уделяется проверке региональных законодательных актов на предмет соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В то же время, в условиях современного интенсивного законотворческого процесса как на федеральном, так и на региональном уровнях увеличились и факты издания представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовых актов, идущих вразрез с Конституцией Российской Федерации и действующим федеральным законодательством.

Законность нормативных правовых актов обеспечивает надлежащий уровень административно-правовой защиты прав, свобод и интересов всех участников административных и иных публичных правоотношений. Наиболее эффективным органом в Российской Федерации, способным разрешить данную проблему, является прокуратура. Факторы, способствующие этому, заключаются в самом существовании прокурорской деятельности, в отсутствии заинтересованности в сфере законотворчества, в значительном профессиональном опыте прокурорских работников.

Взаимоотношение прокуратуры с судебной властью характеризуется, прежде всего, участием прокуроров в конституционном, гражданском, административном и уголовном судопроизводстве.

Согласно ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими.

Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Однако суд, призванный разрешать социальные конфликты, не может сам выявлять нарушения прав и свобод, для этого необходимо участие в правообеспечительной деятельности других ведомств.

В условиях распространенности нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина прокуратура Российской Федерации, ориентированная исключительно на обеспечение верховенства закона, является важным элементом правообеспечительной деятельности, обладающим рядом преимуществ, к которым можно отнести: доступность ее для населения, оперативность рассмотрения обращений, широкие полномочия по реагированию на выявленные нарушения законов, в том числе путем обращения в суды [8, с. 35].

Сама обязанность по обращению прокурора в суд с иском (заявлением) для защиты прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства, а также по обеспечению участия прокурора в рассмотрении судами дел, в том числе, по оспариванию нормативных правовых актов, издаваемых представительными (законодательными) органами власти субъекта Федерации, предусмотрена ст.ст. 1, 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», и фактически является гарантией для правильного, единообразного и повсеместного исполнения законов.

Таким образом, именно прокуратура фактически выступает в качестве многофункционального, самостоятельного и централизованного органа власти, наделенного полномочиями по инициированию судебного производства по любой проблеме, затрагивающей публичный интерес. Несмотря на то, что у прокуратуры нет функции вынесения судебных решений, она может инициировать вынесение судом таких решений, а также оспаривать судебные акты, обладая в обоих случаях более существенными возможностями, чем иные органы и лица в большей мере, чем другие субъекты права, взаимодействуя с судом [9, с. 128].

Конституцией Российской Федерации установлено право граждан на судебную защиту и на обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ст. 46), в ведение судебной власти передан конституционный контроль (ст. 125). Судебное административное производство выделяется среди всех видов судебного процесса наиболее значимыми функциональными правовыми

и процессуальными отношениями с органами власти. Такая категория административных дел как проверка судом законности нормативных правовых актов с точки зрения защиты интересов общества, публичности процесса является наиболее значимой.

Деятельность прокурора в процессе разрешения судами публично-правовых споров имеет чрезвычайно важное значение в силу правовой и социальной природы прокурорско-надзорной власти. Участвуя в рассмотрении судами дел об оспаривании нормативных правовых актов, прокурор одновременно выполняет несколько функций: является представителем государства, представителем публичного интереса, защитником граждан и организаций.

Таким образом, деятельность органов прокуратуры, с одной стороны, и судебный контроль за законностью нормативных правовых актов, с другой, позволяют достигнуть единого результата – обеспечение верховенства закона.

Очевидно, что в современных реалиях прокуратура Российской Федерации является эффективно действующим и необходимым механизмом системы обеспечения законности. Закрепление положений о функциях и полномочиях прокуратуры непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации подчеркивает её значимость и особый правовой статус в российском государстве.

Не отождествляя судебную власть и деятельность органов прокуратуры, можно сказать, что прокуратура Российской Федерации выступает высшим надзорным органом, обеспечивающим реализацию полномочий Президента Российской Федерации как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, защиту интересов государства, соблюдение законов в тесном контакте с органами судебной власти.

### **Список литературы:**

1. Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. – М., 2003.
2. Точилковский В.М. О концепции прокурорской власти // Сов. государство и право. 1990. № 9.
3. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: Автореф. дис. д-ра юрид. наук. – М., 1991.
4. Антонов И.А. Место и роль прокуратуры РФ в системе контрольной власти (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. канд. юрид. наук. – М., 2003.
5. Исаев И.А. История государства и права России. М., 2006.; Эриашвили М.И. Участие прокурора в гражданском процессе: Монография / Под ред.

- Н.М. Коршунова. М., 2010; Коршунов Н.М., Мареев Ю.Л. Гражданский процесс: Учебник. М., 2009.
6. Эбзеев Б.С. Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации / Акад. Ген. прокуратуры РФ. М., 2008.
  7. Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., 2009.
  8. Амирбеков К.И. Правообеспечительная деятельность власти и прокуратура: теоретический подход // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2013. № 2.
  9. Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: дис. д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002.

*Проватарь Юрий Александрович  
заместитель прокурора г. Евпатории,  
младший советник юстиции*

### **Конституционно-правовой статус органов прокуратуры Российской Федерации: соотношение функций уголовного преследования и прокурорского надзора**

В период перемен, наметившихся в последние годы в законодательстве Российской Федерации, а в последнее время – и в Конституции Российской Федерации, на первый план выходит изменение функций и полномочий высших органов государственной власти, в том числе органов прокуратуры. При этом на кону стоит не просто формальное изменение порядка назначения высших должностных лиц, но и необходимость конституционного закрепления функций и полномочий органов прокуратуры.

Как известно, на данный момент правовой статус органов прокуратуры Российской Федерации закреплен в статье 129 Конституции РФ, находящейся в Главе 7 «Судебная власть и прокуратура»[1].

При этом, за исключением порядка назначения высших должностных лиц органов прокуратуры, данная норма является бланкетной и отсылает нас к федеральному законодательству, а именно – ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» [2] и УПК РФ [3].

Таким образом, реальное наполнение правового статуса органов прокуратуры, их места в системе государственных органов, в том числе

осуществляющих ряд очень значимых функций в уголовном судопроизводстве, зависит от изменений, вносимых в федеральный закон, а не в Конституцию, что значительно проще, о чём свидетельствуют также масштабные изменения в период 2006-2019 годов.

Есть ли необходимость в конституционном закреплении полномочий прокурора и, конкретнее, его статуса в уголовном судопроизводстве? Стоит ли законодателям и Президенту закрепить соотношение функций уголовного преследования и прокурорского надзора за органами, осуществляющими предварительное расследование, в Конституции или оставить все как есть? В каком направлении должно двигаться преобразование органов прокуратуры? На эти вопросы, хотя бы частично, я попытаюсь ответить в данной статье.

Итак, как уже было сказано выше, в России при принятии в 1993 году Конституции пошли по пути бланкетного закрепления полномочий органов прокуратуры. И это вполне объяснимо: на тот момент окончательно видения статуса и процессуальных полномочий органов прокуратуры не было, в рамках политической борьбы у органов прокуратуры не было более мощного политического «лобби», в связи с чем процессуальные полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве регулировались исключительно Уголовно-процессуальным кодексом. Даже в профильном ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» указанная бланкетность сохранена по сегодняшний день. И если с точки зрения конкретизации форм осуществления полномочий, с учётом динамичности процессуального законодательства, указанная практика, на наш взгляд, является разумной, отсутствие в Конституции – основном законе государства – основополагающих деятельность органов прокуратуры функций ведет к явной неопределённости и возможности быстрого изменения полномочий и статуса органов прокуратуры, в первую очередь, в сфере уголовного судопроизводства, что в корне меняет соотношение функций и ролей среди участников уголовного судопроизводства, особенно со стороны обвинения.

На основании чего можно сделать такой вывод? В первую очередь, на основании анализа конституционного законодательства иных стран, вышедших из советской правовой системы – к примеру, Украины и Казахстана.

Так, в принятой в 1996 году Конституции Украины [4] в статье 121 был закреплён не только общий правовой статус органов прокуратуры, но и конкретные полномочия, в первую очередь в процессуальной сфере, которыми наделены органы прокуратуры. Порядок же реализации полномочий был закреплён на уровне Закона Украины «О прокуратуре» [5].

С учётом изложенного, полномочия прокуратуры менялись в 2004, 2010, 2014 и 2016 годах, из них дважды – в связи с отменой предыдущих изменений. При этом процессуальные полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве менялись лишь однажды – в 2016 году при глобальном реформировании всего раздела Конституции, касающегося отправления правосудия, благодаря которому раздел «Прокуратура» был вовсе исключен из Конституции Украины, а в раздел о правосудии введена статья 131.1, регламентирующая полномочия органов прокуратуры. При этом традиция прямого закрепления в Конституции полномочий органов прокуратуры сохранена.

Что же зафиксировали последние, наиболее глобальные конституционные изменения 2016 года? Во-первых, окончательный отказ от функции общего надзора органов прокуратуры (или, как её называли после 2005 года, правозащитной). Во-вторых, окончательная фиксация статуса прокурора в уголовном судопроизводстве и закрепление его роли именно как процессуального руководителя органа следствия, а не просто надзирающего должностного лица. Какие последствия имело это и иные решения законодателя, фактически закрепившие приоритет функции уголовного преследования над функцией прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве? Одним из таких последствий стало, как ни странно, увеличение числа оправдательных приговоров в сравнении с нашей страной. Если в Российской Федерации за последние 5 лет количество принимаемых судами реабилитирующих решений (за исключением дел частного обвинения) составляет 0,2–0,3%, то в Украине при прочих равных указанное количество достигает 0,5–0,8%, то есть более чем в 2 раза больше [6]. Безусловно, тут играют свою роль и ряд иных факторов (иной подход к системе оценки доказательств на судебной стадии уголовного судопроизводства по УПК Украины 2012 года [7] и ряд других процессуальных отличий), но изменение статуса прокурора сыграло тут одну из ключевых ролей.

В Республике Казахстан имеется промежуточный вариант закрепления полномочий и статуса органов прокуратуры в Конституции. Так, согласно статье 83 Конституции Казахстана [8] прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование. Прокуратура Республики составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору Республики. Она

осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту Республики.

Исходя из вышеизложенного, без прямого перечисления функций в Конституции Казахстана закреплена основа полномочий – высший надзор за соблюдением законности, представление интересов государства в суде и осуществление уголовного преследования.

Казалось бы, в обеих конституциях определён «дуализм» полномочий органов прокуратуры в уголовном судопроизводстве: с одной стороны – осуществление уголовного преследования, с другой – надзор за органами, осуществляющими расследование преступлений. В то же время, при более детальном изучении как положений Конституций, так и процессуального законодательства, видна разница в соотношении между функциями уголовного преследования и прокурорским надзором: если в Украине акцент смещен в сторону уголовного преследования и процессуального руководства органами расследования, а надзор осуществляется только за законностью следственных и розыскных действий, то в Казахстане первичен именно надзор. В Украине же фактический надзор при осуществлении уголовного преследования граждан осуществляет суд в лице следственного судьи.

Что же предлагает нам новая редакция ст. 129 Конституции Российской Федерации?

В соответствии с частью первой обновлённой статьи [9] прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом.

Таким образом, как и в Республике Казахстан, акцент в новой редакции нашей Конституции сделан именно на защиту прав и свобод человека, то есть надзор, а уже затем – функцию уголовного преследования. О чём это говорит? В первую очередь о том, что государство смещает свои приоритеты с обвинительной функции органов прокуратуры к правозащитной, а также о возможностях для дальнейшего реформирования органов прокуратуры через федеральное законодательство.

Общеизвестно, что в действующей системе уголовного судопроизводства у органов прокуратуры имеется обвинительный уклон, ведь после утверждения обвинительного заключения и поступления дела в суд

прокурор всеми доступными процессуальными средствами добивается вынесения обвинительного приговора. Организационная система органов прокуратуры построена таким образом, что надзорная функция (защиты прав и свобод человека) в суде практически исключена, а на досудебной стадии расследования значительно уменьшается после возбуждения уголовного дела и привлечения лица в качестве обвиняемого. Даже извинения от имени государства приносит реабилитированному лицу именно прокурор, а не следователь либо руководитель следственного органа.

Об этом также свидетельствует закреплённая в отраслевых приказах ГП РФ и дисциплинарной практике система привлечения к дисциплинарной ответственности должностных лиц органов прокуратуры после принятия судом решений о реабилитации лица либо о возврате уголовных дел прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ[10].

Надзорная же функция органов прокуратуры на досудебной стадии уголовного судопроизводства наиболее эффективна до возбуждения уголовного дела, а после возбуждения – до привлечения лица в качестве обвиняемого. После же привлечения лица в качестве обвиняемого и особенно после утверждения обвинительного заключения (постановления, акта) превалирует именно функция уголовного преследования.

Внесенные же в Конституцию изменения при условии их дальнейшей реализации на уровне ФЗ «О прокуратуре РФ» и УПК РФ позволят, к примеру, даже на стадии судебного рассмотрения, при возникновении сомнений в истинности результата и при наличии функции государственного обвинения иметь альтернативную позицию, возможность защиты прав человека даже на данной стадии, при этом не опасаясь бюрократического механизма автоматического привлечения к ответственности.

Дальнейшее реформирование и реализация положений Конституции должны также способствовать разрешению иной ситуации, когда по делу имеется ряд спорных доказательств, дать оценку которым и определить виновность лица может лишь суд, но следователь и дознаватель, опасаясь дисциплинарных последствий возможного реабилитирующего решения, берут на себя функцию суда, определяя невиновность лица в совершении преступления и отказывая в возбуждении уголовного дела либо прекращая его, а прокурор по тем же основаниям его не отменяет. При наличии же большей вариативности орган предварительного расследования и прокурор будут иметь возможность направить данное уголовное дело в суд, отстаивая свою позицию в рамках состязательного процесса.

С учётом изложенного, внесение изменений в Конституцию должно стать лишь первым этапом в изменении приоритетов в работе органов

прокуратуры и системы уголовного судопроизводства в целом. На втором этапе данные идеи должны быть реализованы путем внесения изменений в ФЗ «О прокуратуре» и УПК РФ, на третьем – в соответствующие ведомственные нормативные акты.

При таких изменениях лучше будет соблюдаться баланс между интересами государства и правами человека на защиту при реализации своих полномочий прокурором-обвинителем с одной стороны и прокурором, осуществляющим надзор за исполнением федерального законодательства и защиту прав и свобод человека и гражданина, – с другой.

Резюмируя все вышеизложенное, можно сделать следующий вывод. Внесение изменений в Конституцию Российской Федерации в части статуса органов прокуратуры – первый важный этап в реформирование данного органа. Отсутствие бланкетности ст. 129 Конституции РФ позволит более тщательно и на более далекую перспективу планировать организационную структуру органов прокуратуры, в том числе в части планирования набора на обучение в профильных ВУЗах страны и формирования кадрового резерва с учётом имеющихся в Конституции полномочий, позволит отходить от сиюминутности политической конъюнктуры конкретного исторического этапа развития страны и даст меньше возможностей в дальнейшем «играть» с полномочиями прокурора.

Но полномочия в Конституции – это лишь базис, на котором должна основываться последующая более детальная регламентация всех полномочий на уровне федерального законодательства. Ведь без следующих этапов – внесения изменений в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», УПК РФ и ведомственные нормативные акты Генеральной прокуратуры РФ данные изменения будут недостаточны и не достигнут своей основной задачи – повышения законности в уголовном судопроизводстве.

Более детальная регламентация полномочий органов прокуратуры не только в Конституции Российской Федерации, но и в федеральном законодательстве позволит добиться более эффективной защиты прав граждан (как потерпевших, так и обвиняемых) и, как следствие, будет способствовать повышению авторитета органов прокуратуры и правоохранительной системы страны в целом.

### **Список использованной литературы:**

1. Конституция Российской Федерации//<http://pravo.gov.ru/>.
2. Федеральный Закон «О прокуратуре Российской Федерации»// <http://pravo.gov.ru/>.

3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ//pravo.gov.ru.
4. Конституция Украины // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Закон Украины «О прокуратуре» // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.
6. Исследование о том, можно ли доказать невиновность в российском суде // <https://www.proekt.media/research/opravdatelny-prigovor/>.
7. Уголовный процессуальный кодекс Украины // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
8. Конституция Казахстана // [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1005029](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029).
9. Проект Закона «О поправке к Конституции Российской Федерации» // <http://duma.gov.ru/news/48045/>.
10. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»//<https://genproc.gov.ru/anticor/expert/projects/document-1452234/>.

*Козлов Тимур Леонидович*  
*профессор кафедры*  
*государственно-правовых дисциплин*  
*Крымского юридического института*  
*(филиала) Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации,*  
*кандидат юридических наук*

### **Соотношение прокурорского надзора и контрольно-надзорной деятельности в контексте конституционных поправок**

В 2019 году по инициативе Президента Российской Федерации, прозвучавшей в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, стартовал проект с условным наименованием «Регуляторная гильотина». Речь идет о серьезном реформировании контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, которая поручена Правительству Российской Федерации и участие в которой принимают 40 федеральных органов власти. Для решения задач реформы создано 40 межведомственных отраслевых рабочих групп [1].

С одной стороны, осуществляется ревизия действующих, но устаревших, не соответствующих современным реалиям, противоречащих действующему федеральному законодательству нормативных правовых актов, включая акты СССР, РСФСР, Российской Федерации (с 1991 г.). Только в текущем, 2020 году, Правительством Российской Федерации уже принято 19 постановлений в рамках реформы, касающихся отмены, признания утратившими силу, не действующими огромного массива нормативных документов, включая акты Союза ССР и РСФСР.

Как заявлено в планах реформы – к 1 января 2021 года весь массив норм, устанавливающих обязательные требования в сфере государственного контроля и надзора, должен быть полностью обновлен с учетом требований современности. Это позволит существенно сократить административную нагрузку на бизнес, государственные учреждения и предприятия – с одной стороны, а с другой – повысить уровень безопасности потребителей.

В паспорте «Регуляторной гильотины» говорится о том, что реформа контрольно-надзорной деятельности нацелена на повышение уровня безопасности и устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности. Она будет проводиться с помощью отмены всех неактуальных нормативных актов в сфере надзора и контроля, а также построения новой, современной, эффективной системы государственного контроля (надзора), направленной на снижение социально значимых рисков [1].

В рамках проводимого реформирования в 2019 году был разработан федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», на момент подготовки статьи – принят в первом чтении, активно идет работа с поправками ко второму чтению [2].

Серьезным минусом рассматриваемого законопроекта, на наш взгляд, является фактически слияние понятий надзора и контроля, потому что во всех положениях законопроекта надзор указывается в скобках к государственному контролю. Это говорит о равнозначном отношении законодателя к данным категориям при том, что в теории административного права природа этих правовых институтов различна.

Контроль представляет собой систему наблюдения за деятельностью и корректировки поведения подконтрольных объектов в целях соответствия их деятельности установленным нормам права и целям осуществляемой деятельности.

Надзор же заключается в создании системы проверки соблюдения закона в процессе осуществления различных видов деятельности с по-

следующим инициированием процедуры привлечения к юридической ответственности за нарушение законодательства.

Контроль является средством обеспечения законности, применяемым в отношении подведомственных объектов вышестоящими органами государственного управления. Осуществление контроля предполагает возможность оперативного вмешательства контролирующего субъекта в деятельность подконтрольного. Контрольные процедуры ставят своей целью не только выявление соответствия осуществляемой деятельности предписаниям норм права, но также и оценку рациональности, разумности, эффективности осуществляемых действий. Контрольные процедуры производятся в порядке текущего контроля, т.е. непрерывно, а также и выборочно, в ходе специальных контрольных мероприятий.

Надзор осуществляется, как правило, в отношении неподконтрольных субъектов, не связан с вмешательством в деятельность поднадзорного субъекта, и имеет своей целью исключительно выявление правонарушений в деятельности поднадзорных субъектов. Надзор осуществляется выборочно, он не может и не должен быть текущим, чтобы не вызывать длительных сбоев в деятельности поднадзорных субъектов [3].

Вопрос разграничения понятий контроля и надзора принципиальный для уяснения роли органов прокуратуры в контрольно-надзорном процессе. Авторами законопроекта прокуратуре отводится та же роль, что имеется сейчас в соответствии с действующим законодательством.

Прокуратура формирует сводный план проверок федеральных, региональных и муниципальных органов контроля (надзора), согласовывает внеплановые проверки. Генеральная прокуратура Российской Федерации является оператором единого реестра контрольно-надзорных мероприятий.

Вместе с тем, существующий порядок участия прокуратуры в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, нуждается как минимум в уточнении, а как максимум – в развитии.

Уточнения должны касаться подходов органов прокуратуры к решению вопроса о согласовании (включении в сводный план) проверочных мероприятий. У прокурора должны быть четкие, проработанные основания согласования или отказа в согласовании тех или иных проверок, включения/невключения их в сводный план. Должна быть обозначена цель этих согласований – устранение излишней проверочной нагрузки на подконтрольные (поднадзорные) объекты, исключительность выездных проверок, единообразие в методологии и организации проверочных мероприятий.

Внесенные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» изменения в ст.129 Конституции Российской Федерации, фактически сняли мевшую место дискуссию о необходимости лишения прокуратуры полномочий по общему надзору. Напротив, теперь можно говорить о новом конституционно-правовом статусе прокуратуры как органа высшего (хотя это слово Конституция сейчас не использует) надзора за законностью в стране. Новая редакция ч. 1 ст. 129 Конституции гласит: «Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции».

Такое конституционное закрепление основного функционального назначения прокуратуры – надзора за исполнением законов – подразумевает серьезную корректировку места и роли прокуратуры в будущей системе контрольно-надзорной деятельности. По нашему мнению, необходимо четкое отграничение надзорной деятельности от государственного контроля, наделение прокурора полномочиями по координации деятельности надзорных органов, определение единых организационных и методических основ осуществления надзора.

### **Список литературы:**

1. Регуляторная гильотина. Официальный сайт реформы [Электронный ресурс] // URL: <https://knd.ac.gov.ru/about/> (дата обращения – 29.05.2020).
2. Сведения о законопроекте на сайте Государственной Думы ФС РФ [Электронный ресурс] // URL:<https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7> (дата обращения – 29.05.2020).
3. Взгляды административного права на сущность контроля и надзора цитируется по «Административное право России», портал Pravo.studio [Электронный ресурс] // URL: <https://pravo.studio/pravo-rossii-administrativnoe/otlichiya-nadzora-kontrolya-61262.html> (дата обращения – 29.05.2020).
4. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // URL: <http://duma.gov.ru/news/48045/> (дата обращения 29.05.2020).

*Гайнов Ильяс Дамирович  
профессор кафедры  
прокурорского надзора  
за исполнением законов  
и участия прокурора  
в административном, арбитражном  
и гражданском процессе  
Казанского юридического института  
(филиала) Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук*

## **Проблемы укрепления принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации в современных условиях**

В механизме российского государства прокуратура традиционно занимает особое место, реализуя свои надзорные полномочия, выполняя функции повышенной социальной и политической значимости. Под влиянием различных факторов конституционно-правовой статус российской прокуратуры неоднократно изменялся, вследствие чего менялась как структура прокуратуры, так и ее полномочия.

На современном этапе развития российского законодательства происходит его динамичное изменение, затрагивающее как вопросы государственного строительства, так и различные сферы жизни общества. Определенным трансформациям подвергаются структура, полномочия и статус некоторых государственных органов, среди которых особое место занимает прокуратура. Отчетливо прослеживается тенденция к обособлению независимых надзорных органов государственной власти, находящихся вне системы разделения властей, что во многом обусловлено процессами глобализации, происходящими в современном праве. Например, в соответствии с Лимской декларацией руководящих принципов контроля [1], высшие контрольные органы могут выполнять возложенные на них задачи объективно и эффективно только в том случае, когда они независимы от проверяемых ими организаций и защищены от постороннего влияния.

Кроме того, в соответствии с принятым Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ Модельным законом о прокуратуре для государств-участников СНГ [2] правовые основы организа-

ции и деятельности прокуратуры, а также ее полномочия определяются, в первую очередь, Конституцией (ст. ст. 3 и 8).

11.03.2020 г. Государственной Думой и Советом Федерации одобрен Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (Далее – Закон № 1-ФКЗ), предусматривающий ряд существенных изменений направленных, в то числе, на укрепление принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации. В частности, предложен новый порядок назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации, иных прокуроров. В него включена новая процедура – проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на соответствующие должности.

Особого внимания заслуживает, предложенная в Законе № 1-ФКЗ, процедура назначения на должность прокуроров субъектов Российской Федерации. По нашему мнению, существующая процедура нуждается в совершенствовании. Схожего мнения придерживаются некоторые ученые и практические работники. Например, по мнению В.Ю. Шобухина [3, с. 119–125], закрепленная сегодня в Конституции норма о согласовании с субъектами Федерации кандидатур назначаемых на должность региональных прокуроров, противоречит принципам централизации и независимости прокурорской системы. В условиях существующей процедуры создается предпосылка если не реальной, то потенциальной зависимости прокурора от поднадзорного субъекта. К компетенции данной категории прокуроров относится надзор за исполнением законов законодательными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации. В качестве дополнительного аргумента в пользу отказа от назначения на должность прокуроров субъектов на основе процедуры согласования В.Ю. Шобухин [3, с. 119–125] отмечает наметившуюся в последние годы тенденцию к выявлению фактов противоправного поведения некоторых руководителей субъектов Российской Федерации с последующим их уголовным преследованием, что требует в таких ситуациях обеспечить осуществление надзорной деятельности прокуратуры наиболее эффективно и действительно независимо.

Кроме того, положения Закона № 1-ФКЗ направлены на укрепление гарантий обеспечения единства и централизации прокурорской

системы, что нашло отражение в предлагаемой новой редакции ст. 129 Конституции Российской Федерации. Как известно указанная норма уже претерпевала определенные изменения. Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», к сожалению, была исключена норма, содержащаяся в ч. 1 рассматриваемой статьи, где предусматривалось, что прокуратура Российской Федерации представляет собой единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору. Очевидно, что эта норма на конституционном уровне закрепляла гарантии реализации принципов независимости и централизации прокуратуры Российской Федерации. Очевидно, что указанный недостаток в полной мере может быть устранен, в случае вступления в силу ст. 1 Закона № 1-ФКЗ, который предусматривает новую редакцию ст. 129 Конституции Российской Федерации в ч. 1 которой указано, что прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.

Таким образом, в современных условиях, предлагаемые изменения конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации являются необходимыми и своевременными, будут способствовать дальнейшему его укреплению в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

### **Список литературы:**

1. Лимская декларация руководящих принципов контроля [Принята в г. Лиме 17.10.1977 – 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)] // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.05.2020).
2. Модельный закон о прокуратуре [принят в г. Санкт-Петербурге 16.11.2006 Постановлением 27-6 на 27-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ] // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 39 (часть 1).
3. Шобухин В.Ю. Конституционно-правовой статус прокуратуры и его влияние на состояние законности в Российской Федерации: проблемы, тенденции

и перспективы реформирования // Сборник материалов I Международной научно-практической конференции «Законность в Российской Федерации : вызовы эпохи (Сухаревские чтения)». Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016.

*Шадрин Иван Александрович*  
*доцент кафедры прокурорского надзора*  
*и участия прокурора в гражданском,*  
*арбитражном и административном*  
*процессе Крымского юридического*  
*института (филиала)*  
*Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации*

**Значение некоторых изменений  
в конституционно-правовой механизм  
назначения прокуроров с учетом поправок  
в Конституцию Российской Федерации**

Конституция Российской Федерации, после принятия на всенародном голосовании, претерпевала некоторые изменения. В частности, в 2014 г. в основной закон государства внесены поправки, затронувшие непосредственно конституционно-правовой статус прокуратуры. Новая редакция ст. 129 о прокуратуре включена в обновленную гл. 7 Конституции Российской Федерации «Судебная власть и прокуратура».

В развитие конституционных изменений, положения Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) скорректированы принятым Федеральным законом от 22 декабря 2014 г. № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» [1].

Предусмотренные законом возрастные требования, предъявляемые к кандидатам на должности прокуроров различных уровней, стаж их прокурорской службы, срок полномочий, а также процедуры назначения на должность и освобождения от нее претерпели соответствующие изменения.

В частности, кардинально изменен существующий порядок назначения на должности и освобождения от них прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров. В Законе о прокуратуре в развитие конституционной нормы, закрепленной в ч. 3 ст. 129 Конституции Российской Федерации, взамен ранее действовавшей ст. 13

введена ст. 15.1, в соответствии с которой полномочие назначения указанных прокуроров и освобождения их от занимаемых должностей передано от Генерального прокурора Российской Федерации к Президенту Российской Федерации, принимающему такое решение по представлению Генерального прокурора.

После произошедших изменений, возникшая проблема процедуры согласования кандидатов на должность прокурора субъекта Российской Федерации с региональными органами государственной власти, достаточно негативно оценивается в теории и практике и никак не сочетается с одним из основополагающих принципов деятельности прокуратуры – независимости прокуроров (п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре).

Как учеными так и практическими работниками неоднократно высказывалась мысль о необходимости максимальной гарантии независимости региональных прокуроров от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, для чего необходимо изменить порядок их назначения и освобождения от должностей передав эти вопросы к исключительной компетенции Российской Федерации.

Как отмечалось выше, конституционной поправкой изменена процедура назначения на должности и отстранения от них прокуроров субъектов Российской Федерации, однако неизменным остался механизм согласования кандидата на эту должность. Согласно ч. 3 ст. 129 Конституции прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Федерации. Из смысла п. 1 ст. 15.1 Закона о прокуратуре, принятой в развитие конституционной нормы, следует, что такое согласование кандидата осуществляется в порядке, установленном субъектом Российской Федерации [2].

При этом данная процедура в российских регионах регламентируется по-разному. Детальное изучение положений конституций и уставов субъектов Российской Федерации в этом аспекте проведено О.А. Кожевниковым, который установил, что примерно в трети субъектов Российской Федерации согласование производится с законодательной ветвью власти; в ряде субъектов Российской Федерации – с законодательными (представительными) и исполнительными органами власти; в отдельных регионах данный вопрос разрешается исключительно высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (главой республики, губернатором региона) [3].

Отправной точкой начала регионального нормативного закрепления процедуры согласования прокуроров субъектов Российской Федерации,

безусловно, стала правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, высказанная в принятом 30 апреля 1996 г. определении. Судом отмечено, что, закрепляя в ч. 3 ст. 129 Конституции Российской Федерации обязательность согласования кандидатов на должность прокуроров субъектов Российской Федерации, конституционная норма вместе с тем не определила, к компетенции какого регионального органа власти полномочие относится. Согласно п. 1 ст. 15.1 Закона о прокуратуре, как ранее отмечалось, такое согласование кандидата осуществляется в порядке, установленном субъектом Российской Федерации.

Изучение положений конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих данный вопрос, труды исследователей, посвященных рассматриваемой проблеме, свидетельствуют об отсутствии в российских регионах единообразного подхода к определению:

1) должностного лица, органа (органов) государственной власти, наделенных полномочием согласования представленного Генеральным прокурором Российской Федерации кандидата на должность прокурора субъекта Российской Федерации;

2) нормативного правового акта, регламентирующего процедуру такого согласования (отказа в согласовании) представленного кандидата [4].

Вероятно, складывающаяся разнородная практика согласования региональных прокуроров не способствует укреплению конституционной законности и обеспечению единства правового пространства, поскольку отсутствие в регионах единого порядка согласования представленных Генеральным прокурором Российской Федерации кандидатов ставит кандидатов в различных субъектах Российской Федерации в неодинаковые условия, в том числе и потому, что федеральным законодателем не установлены единый срок и процедура согласования. Кроме того, в Законе о прокуратуре отсутствует норма о том, как следует поступить, если субъект Российской Федерации откажет в согласовании представленного кандидата.

Таким образом, в заложенной Конституцией Российской Федерации, Законом о прокуратуре и законодательством регионов процедуре согласования прокуроров субъектов Российской Федерации существует определенная зависимость решения Президента Российской Федерации и Генерального прокурора Российской Федерации от мнения властей субъекта Российской Федерации относительно предложенной кандидатуры на пост прокурора региона [5].

Подобный механизм назначения не в полной мере соответствует принципу независимости, единства и централизации органов российской проку-

ратуры, поскольку формальный отказ органа региональной власти в согласовании предложенной Генеральным прокурором Российской Федерации кандидатуры на пост прокурора субъекта Российской Федерации нарушает указанные выше принципы.

В этой связи рядом ученых неоднократно предлагалось закрепить в Конституции Российской Федерации один из важнейших принципов ее организации и деятельности – независимость прокуратуры от каких-либо органов и подчинение ее только закону, одновременно отказавшись от процедуры согласования прокуроров субъектов Российской Федерации с региональными органами государственной власти [6].

Полагается, что особо актуально выглядят предполагаемые поправки в основной закон государства, в частности по вопросам изменения процедуры назначения на должность прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации. Согласно предложенного варианта на указанные должности лица назначаются Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности также Президентом.

Однако, открытыми остаются вопросы определение процедуры консультации с Советом Федерации, а также представления кандидатов на указанные должности Президенту Российской Федерации. Данные процессы потребуют дополнительного нормативного регулирования.

### **Список литературы:**

1. Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избранные статьи. – М., 2012.
2. Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридический мир. – 2015. – № 3.
3. Кожевников О.А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. – 2014. – № 4.
4. Кожевников О.А. Правовое регулирование назначения на должность прокурора субъекта Российской Федерации // Российский юридический журнал. – 2010. – № 2.
5. Омаров А.О. Роль прокуратуры в обеспечении конституционной законности в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. – Махачкала, 2005.
6. Прошин Е.В. О некоторых проблемах правового регулирования процедуры согласования с органами государственной власти субъекта Федерации кандидатуры для назначения на должность прокурора субъекта РФ // Юрист вуза. – 2012. – № 4.

*Сердюк Александра Юрьевна  
старший преподаватель кафедры  
прокурорского надзора и участия  
прокурора в гражданском, арбитражном  
и административном процессе  
Крымского юридического института  
(филиала) Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

**Конституционное закрепление функции прокуратуры  
по надзору за исполнением законов  
и соблюдением прав человека и гражданина.  
Необходимые законодательные  
и правоприменительные изменения**

Необходимость четкого выделения и закрепления в Конституции Российской Федерации функций прокуратуры – насущная проблема, поднимаемая на протяжении всего периода существования Конституции Российской Федерации в ряде научных исследований в области конституционного права и прокурорского надзора [1, с. 9].

Принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» законодатель высказал однозначную позицию, сняв многолетние юридические дискуссии.

Так, в соответствии с п.43 ст.1 Закона Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ функции прокуратуры закрепляются в ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации следующим образом: прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом [2].

Избранный неисчерпывающий способ перечисления функций позволил закрепить в Конституции Российской Федерации три основные, титульные функции прокуратуры, иллюстрируя их повышенное государственное и правозащитное значение. При этом закладывается возмож-

ность добавления к данным направлениям деятельности новых видов в соответствии с постоянно изменяющимися потребностями общества и государства путем внесения изменений в Закон о прокуратуре, что представляет собой значительно более гибкий механизм, чем внесение поправок в Конституцию Российской Федерации.

Такая законодательная новелла положит конец дискуссии о возможности исключения надзорных полномочий вне уголовно правовой сферы из ведения органов прокуратуры, в целом продолжив исторически сложившуюся парадигму понимания статуса прокурора как «ока государева».

Выведение функций по надзору за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина на конституционный уровень не только придает им первостепенное значение, но и требует дальнейшего внесения изменений в организацию работы органов прокуратуры.

Представляется, что закрепление «общенадзорных функций» в Основном законе Российской Федерации накладывает корреспондирующие обязанности по четкой регламентации пределов осуществления таких полномочий.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» ведущими направлениями надзорной деятельности названы надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений [3].

При осуществлении прокурорского надзора запрещено необоснованно вмешиваться в экономическую деятельность предприятий и организаций.

Оценка результатов деятельности органов прокуратуры осуществляется не только по состоянию законности, но и на основании конкретных статистических показателей.

Изучение приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 20.06.2018 № 368 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его формированию» дает возможность сделать вывод о том, на выявление в каких сферах общественных отношений нацелены прокуроры в первую очередь, и какие средства прокурорского реагирования применяются для их устранения и привлечения виновных лиц к ответственности.

Так, одним из количественных показателей работы прокурора является количество лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности по представлению прокурора [4].

Наличие данного показателя противоречит позиции Верховного Суда Российской Федерации, который с 2015 года последовательно выражает позицию о том, что содержащееся в представлении прокурора императивное требование о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных лиц не является законным, противоречит требованиям ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации [5].

Существование данного противоречия значительно затрудняет работу прокурора, нередко служит причиной указания в представлении прокурора заведомо незаконного требования с целью недопущения негативной оценки работы на основании показателей статистической отчетности.

Представляется, что такое положение может быть разрешено на уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации как исключением из статистического отчета по форме ОН столбца 10, в котором учитывается данный статистический показатель, так и выступлением с законодательной инициативой о внесении соответствующих поправок в ст.192 ТК РФ.

Как видится, первый вариант является более предпочтительным ввиду его согласованности с общегосударственным курсом на ограничение внешнего вмешательства в деятельность предприятий, учреждений организаций.

Другим неоднозначным показателем работы прокурора является количество лиц, привлеченных к административной ответственности по постановлению (заявлению в арбитражный суд) прокурор.

В ст. 21, 26 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» содержится однозначный запрет на подмену органами прокуратуры иных государственных органов.

Организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации не содержат конкретных предписаний, регламентирующих деятельность прокурора при возможном конфликте полномочий, дублировании функций контролирующих органов.

При этом существование вышеуказанного статистического показателя нередко приводит к злоупотреблению прокурорами полномочиями на возбуждение дела о любом административном правонарушении, предоставленными ст. 28.4 КоАП РФ.

Разрешение данного противоречия видится путем учета в статистической отчетности только тех лиц, которые привлечены к администра-

тивной ответственности по статьям КоАП РФ, производство по которым может возбуждать исключительно прокурор.

Проведенное исследование свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина путем установления четких рамок такого надзора на законодательном уровне.

Конституционное закрепление данных полномочий прокурора требует корреспондирующих изменений в действующее законодательство, позволяющих однозначно ограничить прокурорский надзор от функций контроля, не допустить вмешательство во внутреннюю деятельность предприятий, учреждений, организаций.

### **Список литературы:**

1. Росинский В.В. Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : специальность 12.00.02: автореф. дис. ... канд. юр. наук / Росинский Вячеслав Всеволодович. – М., 2007. – 25 с.
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ : [в редакции от 14.03.2020]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.
3. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 года № 195. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.
4. Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 20 июня 2018 года № 368. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.
5. Постановление Верховного Суда РФ от 17 июля 2015 г. № 59-АД15-2. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

*Кабанова Марина Борисовна*  
*старший преподаватель кафедры*  
*государственно-правовых дисциплин*  
*Санкт-Петербургского юридического*  
*института (филиала) Университета*  
*прокуратуры Российской Федерации*  
*младший советник юстиции*

## **Роль прокуратуры в обеспечении экологической безопасности с учетом изменений в Конституцию Российской Федерации**

В статье 42 Конституции Российской Федерации закреплено право человека на благоприятную окружающую среду, что позволяет говорить об экологической составляющей конституционно-правового статуса личности [1, с. 42].

В соответствии с предложенными Поправками в Конституцию Российской Федерации, которые предлагаются внести в статью 114, Правительство Российской Федерации должно осуществлять меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, кроме того создавать условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры.

Возникают вопросы о необходимости принятия дальнейших мер по совершенствованию действующего законодательства в данной области.

При этом, несмотря на то, что обеспечение экологической безопасности, как в целом, так и промышленной безопасности, в частности, не один год является одним из приоритетных направлений в сфере реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду (Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 утверждена Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года), аварийных ситуаций не становится меньше, а возникает даже больше и масштабнее [2].

Как следует из положений Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», промышленная безопасность, это создание таких условий на предприятии или объекте, когда риск возникновения аварий минимален, а в случае возникновения аварийной ситуации и аварии имеется план

действия по предотвращению ее с минимальными человеческими жертвами.

Представляется, что обязательным критерием для реализации законодательства, направленного на обеспечение экологической безопасности, выступает наличие соответствующего механизма, обеспечивающего претворение в жизнь правовых предписаний. И здесь мы можем говорить об органах надзора (контроля) специальной компетенции.

Вместе с тем, межотраслевая система управления общественными отношениями по обеспечению экологической безопасности может привести к появлению несогласованности действий различных субъектов управления, что часто и происходит на практике.

Надлежащее исполнение органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и их должностными лицами законодательства о промышленной безопасности может быть обеспечено, в том числе, и в результате надзорной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, обладающих значительным потенциалом присущих ей методов и средств.

В соответствии с Федеральным законом от 2202-1 от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) последняя обладает широким комплексом полномочий при осуществлении надзора за исполнением законодательства, регулирующего деятельность самих контролируемых органов. При этом, в соответствии с п. 2 ст. 21 Федерального Закона «при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы», а в п. 2 ст. 26 закреплено положение о том, что органы прокуратуры не должны подменять государственные органы и должностные лица, осуществляющие контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и не должны вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Надзор за исполнением законов об обеспечении промышленной безопасности является составной частью прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании.

Несмотря на пристальное внимание со стороны органов государственной власти к вопросам промышленной безопасности, состояние законности в рассматриваемой сфере общественных отношений продолжает оставаться неудовлетворительным.

Объявление чрезвычайной ситуации федерального значения в результате экологической катастрофы вследствие аварии в городе Норильске, подтвердило ненадлежащий уровень контроля со стороны ведомственных государственных органов.

По результатам проверки прокуратуры Красноярского края во взаимодействии с специалистами и экспертами МЧС России, Росприроднадзора, Ростехнадзора и Росрыболовства по факту разлива дизельного топлива на производственной площадке ТЭЦ № 3, эксплуатируемой АО «НТЭК» (дочерняя компания ПАО «ГМК «Норильский никель») возбуждено уголовное дело [3].

Анализ данной экологической катастрофы должен повлечь за собой необходимость разработки дополнительных методик по упорядочению взаимодействия органов всех уровней.

Вместе с тем новые тенденции в государственной экологической политике, а также изменения в действующем законодательстве Российской Федерации, направленные на обеспечение промышленной безопасности, определяют и новые задачи, которые определены перед органами прокуратуры.

В связи с принятием в 2018 году Указа Президента Российской Федерации от 06.05.2018 № 198 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и на дальнейшую перспективу», которым к приоритетным направлениям отнесены, в том числе: разработка и внедрение единых критериев оценки рисков аварий на промышленных объектах и категорирования таких объектов, повышение эффективности федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, использование новых принципов при осуществлении мероприятий по контролю в данной области, следует расширить круг вопросов, подлежащих изучению и проверке в ходе обеспечения надлежащего прокурорского надзора [4].

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что несмотря на то, что предусмотрены требования законодательства, направленные на обеспечение экологического благополучия всего населения Российской Федерации, реализуемые методы и способы недостаточны.

Предлагаемые изменения в Конституцию Российской Федерации путем закрепления положений о сохранении природных ресурсов России предполагают усиление контроля и надзора со стороны как органов государственной власти, так и органов прокуратуры.

Говоря о необходимости усиления надзора (контроля) в данной области, нельзя не отметить масштабности данного вопроса, поскольку соответствующие изменения должны коснуться каждого субъекта Российской Федерации. Роль Прокуратуры Российской Федерации, надзорного органа, дает возможность использовать присущие прокуратуре полномочия и правовые средства для обеспечения верховенства зако-

на, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства в рассматриваемой сфере общественных отношений, что в свою очередь, позволяет выявлять и устранять недостатки государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности в целом.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года).
2. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176// сайт [publication.pravo.gov.ru] 20.04.2017 0001201704200016.
3. По материалам прокуратуры г. Норильска возбуждено уголовное дело по факту загрязнения водных объектов в результате разлития нефтепродуктов на ТЭЦ-3: прокуратура Красноярского края: официальный сайт. URL: [электронный ресурс <http://www.krasproc.ru/news/krsk/20992>], дата обращения 04.06.2020.
4. Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и на дальнейшую перспективу: Указ Президента Российской Федерации от 06.05.2018 № 198// сайт [publication.pravo.gov.ru] 07.05.2018 № 0001201805070014.

*Бердинских Светлана Владимировна  
прокурор второго отдела  
(апелляционно-кассационного)  
(с дислокацией в г. Санкт-Петербурге)  
апелляционно-кассационного управления  
Главного гражданско-судебного управления  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации*

### **О деятельностном подходе к обеспечению прокурором конституционных гарантий граждан и публичных интересов в сфере использования и охраны особо охраняемых природных территорий**

В соответствии со ст. 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его

здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Указанные гарантии составляют предмет деятельности государства, включаются в объем публичных интересов.

Для обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства в сфере экологии органы прокуратуры Российской Федерации реализуют комплекс предоставленных законом надзорных и ненадзорных полномочий.

Для всесторонности и полноты понимания деятельности прокурора, ее организации и осуществления в той или иной сфере, на наш взгляд, необходимо исходить из деятельностного подхода.

Названный подход, уже неоднократно применяемый в исследованиях [1, с.17], позволяет комплексно рассмотреть деятельность прокурора исходя из сферы правоотношений, выявить единство, взаимосвязи и закономерности реализуемых полномочий, существующие проблемы, соответственно, пути совершенствования.

Деятельностный подход незаменим при исследовании межфункциональных комплексных направлений деятельности прокурора, к которым, безусловно, относится защита прокурором публичного интереса в сфере использования и охраны особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ).

На сегодняшний день в Российской Федерации существуют 13 тыс. 32 ООПТ, из которых 302 – федерального, 12 тыс. 728 – регионального и местного значения, общая площадь составляет 1 млн. 950 тыс. кв. км. или 11% всей территории Российской Федерации.

Расширение мер по сохранению биологического разнообразия, в том числе редких и исчезающих видов растений, животных и других организмов, среды их обитания, а также развитие системы ООПТ необходимы для достижения целей государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности страны [2].

На ООПТ требуется обеспечить высокий уровень состояния законности и правопорядка, в том числе путем реализации предоставленных прокурорам надзорных и ненадзорных полномочий.

Исходя из деятельностного подхода, защита прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ осуществляется при реализации всех функций и иных видов внешнефункциональной деятельности, в том числе:

– при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и законов, в том числе законов об ООПТ, за со-

блюдением законов судебными приставами, администрациями учреждений и органов, исполняющих наказание, при исполнении судебных постановлений по делам о нарушениях в сфере использования и охраны ООПТ,

– участия в рассмотрении судами дел для защиты публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ (при этом сюда необходимо отнести и участие в рассмотрении дел судами в стадии апелляционно-го, кассационного и надзорного обжалования актов судов, в пересмотре судебных постановлений по новым и вновь открывшимся обстоятельствам, получение исполнительного документа и передача его работнику прокуратуры, осуществляющему надзор за исполнением законов судебными приставами),

– уголовного преследования по ст. 262 Уголовного кодекса Российской Федерации (Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов), включая поддержание государственного обвинения,

– административного преследования, включая участие прокурора при рассмотрении судами в порядке пересмотра дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.39 КоАП РФ (Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях).

– координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

– участие в правотворческой деятельности и т.д.

Таким образом, деятельность прокурора по защите публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ в целом представляет собой комплексное межфункциональное направление деятельности.

Судебный порядок, на наш взгляд, является наиболее эффективным способом защиты, поскольку на стадии исполнения судебных постановлений, в том числе принудительного, возможно обеспечить фактическое устранение выявленных нарушений, возмещение причиненного ущерба, привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности, а также инициировать принятие обеспечительных мер.

В этой связи, в целях формирования единых подходов к пониманию, организации и осуществлению названной деятельности представляется правильным на основании сферы правоотношений (использование и охрана ООПТ) и способа защиты (судебный порядок) выделить комплексное межфункциональное ненадзорное направление прокурорской деятельности – защиту прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ.

Защита прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ осуществляется путем реализации функций:

- участия в рассмотрении судами дел в порядке конституционного, уголовного, гражданского, административного судопроизводства, включая производство по делам об административных правонарушениях,
- уголовного преследования при поддержании государственного обвинения по ст. 262 Уголовного кодекса Российской Федерации (Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов),
- административного преследования при участии прокурора при рассмотрении судами в порядке пересмотра дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.39 КоАП РФ (Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях).

Защита прокурором публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ в целом и защита прокурором в судебном порядке публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ соотносятся как общее и частное.

Деятельностный подход к обеспечению прокурором конституционных гарантий граждан и публичных интересов в сфере использования и охраны ООПТ в целом и в судебном порядке в частности, позволяет увидеть и оценить деятельность прокурора во взаимосвязи всех ее элементов, что тем самым способствует повышению эффективности достижения целей и задач защиты прокурором в судебном публичного интереса в сфере использования и охраны ООПТ.

### **Список литературы:**

1. Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2009. С. 17.
2. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 – Правовая база КонсультантПлюс.

*Вавренюк Лидия Олеговна*  
*старший преподаватель кафедры*  
*прокурорского надзора и участия*  
*прокурора в гражданском, арбитражном*  
*и административном процессе*  
*Крымского юридического института*  
*(филиала) Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации*

## **Роль органов прокуратуры в обеспечении прав граждан в сфере труда**

Учитывая динамичное развитие экономики России, а также уровень правосознания наших граждан, в сфере трудовых правоотношений до сих пор существует множество правонарушений. Таким образом, чрезвычайно важно установить надлежащую систему надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства. При этом, в первую очередь следует уделить внимание, собственно, прокуратуре России.

Целью статьи является выяснение роли прокуратуры Российской Федерации как субъекта надзора за соблюдением трудового законодательства. Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи: определить сущность прокурорского надзора за соблюдением трудового законодательства; раскрыть назначения прокурорского надзора за соблюдением трудового законодательства; проанализировать позиции ученых и законодательство в этой сфере.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в том числе в сфере трудовых правоотношений [1].

В свою очередь, в соответствии со ст. 353 Трудового кодекса Российской Федерации федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляется федеральной инспекцией труда в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований по безопасному ведению работ в отдельных сферах деятель-

ности осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации уполномоченными федеральными органами исполнительной власти [2].

Государственный надзор за соблюдением специального законодательства в сфере безопасных условий труда осуществляют:

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА), находящееся в ведении Минздрава России.

В рамках определенных полномочий органы государственного надзора публикуют ежегодные доклады, которые должны содержать информацию о работе данного органа; количество объектов контроля, которые инспектировались, количество выявленных нарушений законодательства и принятых мерах по их устранению, другие сведения, определенные законодательством [2].

По нашему мнению, прокуратура является самостоятельным правовым институтом, который представляет собой независимую и централизованную систему государственных органов, которую возглавляет Генеральный прокурор Российской Федерации, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим, функционирующий с целью осуществления защиты государственных и общественных интересов, интересов, прав и свобод человека и гражданина, представительства их интересов в суде, поддержание государственного обвинения в суде, надзора за соблюдением законодательства. При этом прокуратура является органом, обеспечивающим права и интересы граждан и юридических лиц, в том числе и при реализации ими трудовых прав.

В трудовом праве, по мнению некоторых зарубежных правоведов, прокуратура выполняет, так сказать, две основные функции. Первая – это надзор за соблюдением трудового законодательства, вторая – это восстановление нарушенных прав, ведь прокуратура – это орган, который в случае выявления грубых нарушений трудового законодательства правомочен направлять материалы проверок в уполномоченные органы, для решения вопроса об уголовном преследовании, а также осуществлять надзор за расследования уголовных дел [3, с. 192–196].

Только прокуратура вне ведомственной системы имеет полномочия на проверку законности действий любого из контролирующих органов и на правовую оценку их деятельности.

По нашему мнению, сущность и назначение прокуратуры на современном этапе заключается в обеспечении интересов государства и каждого отдельного гражданина, в поддержке правовыми способами соответствующего паритета между правами и обязанностями каждой из указанных сторон. Как правильно подчеркивает О.Б. Червякова, обеспечивая интересы государства, прокуратура выполняет правоохранительную функцию и в отношении граждан, отстаивая же интересы граждан, «прокурор защищает правовые устои государства [4, с. 17].

Мы считаем, что надзор за исполнением законов – одно из основных направлений в деятельности прокуратуры.

Данная отрасль прокурорского надзора, непосредственно связана: с реальным защитой и обеспечением прав и свобод человека и гражданина; с укреплением законности в деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления; с утверждением действенной вертикальной власти. В надзоре за исполнением законов реализуется значительная часть надзорного и профилактического потенциала прокурорской системы, поскольку именно с его помощью достигается не только надлежащее исполнение законов, но и выявления правонарушений на ранних стадиях их формирования, принятие мер к их устранению [5, с. 206].

В рамках надзора органов прокуратуры за соблюдением всеми субъектами права требований нормативно-правовых актов осуществляется прокурорский надзор за соблюдением трудового законодательства. Об этом говорится в сч. 1 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Надзор прокуратуры за соблюдением нормативно-правовых актов, призванных регулировать трудовые и тесно связанные с ними отношения играет важную роль в обеспечении трудовых прав граждан.

Так, проверяя законность заключения трудовых договоров, прокурор выясняет: не требует администрация от поступающих на работу лиц документов, не предусмотренных законодательством; соблюдаются требования закона в части испытания при приеме на работу, сроки трудового договора и другие его условия; ли приказ о зачислении на работу содержания трудового договора, а запись в трудовой книжке – текста приказа; или объявляется приказ о зачислении на работу работнику под расписку; соблюдается особый порядок принятия на работу сезонных и временных работников; не было ли фактов отказа в приеме на работу беременным женщинам и женщинам, имеющим детей, а также лицам, освобожденным из мест лишения свободы, некоторым другим категориям граждан по незаконным основаниям.

При проверке законности изменения или прекращения трудовых договоров прокурор устанавливает: были ли законные основания для увольнения работников или их перевода на другую работу; ли прекращались трудовые договоры с инициативе собственника или уполномоченного им органа без законных на то оснований или с нарушением установленного порядка; соблюдались дополнительные гарантии при увольнении выборных профсоюзных работников; соответствуют записи о причинах увольнения работников требованиям закона.

Следовательно, органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением, правильным исполнением и применением всех нормативно-правовых актов, призванных регулировать взаимоотношения участников трудовых и тесно связанных с ними отношений.

Сущностной целью такого надзора является обеспечение трудовых прав субъектов соответствующих правоотношений, в основном и в частности – наемных работников.

По результатам проверок органы прокуратуры принимают конкретные меры: выносят в случаях, предусмотренных законодательством, постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, вносят работодателям представления о наложении взысканий на отдельных должностных лиц, виновных в нарушении законодательства о труде, а в отдельных случаях передают материалы относительно этих нарушений в правоохранительные органы.

Таким образом, надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства осуществляется по основным институтам трудового права: прием на работу, изменения условий трудового договора, прекращения трудового договора, рабочего времени, времени отдыха, оплаты труда, охраны труда, заключения и выполнения коллективного договора. При этом прокурорский надзор за соблюдением трудового законодательства будет эффективным, если в рамках соответствующей административно-территориальной единицы прокурор своевременно выявляет нарушения, участниками трудовых правоотношений, предписаний нормативно-правовых актов, призванных регулировать трудовые и тесно связанные с ними отношения, и добивается устранения как указанных нарушений, так и обстоятельств, им способствующих.

### **Список литературы:**

1. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (последняя редакция) // СПС-Консультант-Плюс.

2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС – Консультант-Плюс.
3. Arbeitsrecht. Dr. h. c. mult. Hans C., Dr. Reinhard Richandi. Stand der Sammlung. – München, 1999. – 240 s.
4. Черепкова Е.Б. Защита конституционных прав граждан средствами прокурорского надзора (проблемы общенадзорной деятельности и): дисс. ... канд. юр. наук / Е.Б. Червякова. – Х., 1992. – 195 с.
5. Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. – М.: “Эксперт”, 2002. – 850 с.

***Исламова Эльнара Рафисовна***

*доцент кафедры прокурорского надзора  
и участия прокурора в рассмотрении  
уголовных, гражданских и арбитражных дел  
Санкт-Петербургского юридического  
института (филиала)  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук*

## **Прокурорский надзор как гарантия соблюдения социальных прав граждан в современных условиях**

В современных условиях, связанных с распространением на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV), деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан приобрела особую значимость и направлена на защиту медицинских работников, находящихся на передовой борьбы с заболеваниями, вызываемыми инфекцией, а также социально уязвимых категорий граждан (пожилых людей, безработных, несовершеннолетних, семей, имеющих детей и многих других).

Генеральный прокурор Российской Федерации И.В. Краснов акцентировал внимание прокуроров на необходимости добиваться неукоснительного соблюдения законодательства, прежде всего в части обеспечения социальных и иных обязательств перед людьми [1] и потребовал сосредоточить особое внимание на основных задачах:

– надзоре за целевым и эффективным расходованием выделяемых значительных бюджетных средств, обеспечении соблюдения установленных гарантий медицинских работников, сотрудников социальных

учреждений и семей с детьми в части получения ими дополнительных выплат;

– защите прав граждан, в особенности уязвимых категорий, на охрану здоровья и медицинскую помощь, трудовых прав, пресечении фактов завышения цен на жизненно необходимые товары и лекарства;

– надлежащей проверке соблюдения прав учащихся на получение образования в условиях дистанционного обучения, а также гарантированного школьникам питания [2].

Поставленные руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации задачи потребовали выделения новых участков работы в рамках надзора за соблюдением трудовых, пенсионных прав, права на образование, прав семей, имеющих детей, права на охрану здоровья.

Приоритетом надзорной деятельности прокуроров в современных условиях является соблюдение социальных прав медицинских работников, в частности права на получение стимулирующих выплат медицинскому персоналу, оказывающему помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция. Прокурорами оперативно принимаются меры по восстановлению права на получение стимулирующих выплат. В отдельных регионах предпосылки к несвоевременному их перечислению были связаны с тем, что региональные органы власти и учреждения здравоохранения нарушали порядок и сроки принятия локальных актов, определяющих категории работников, имеющих право на указанные выплаты, необоснованно исключали работников учреждений здравоохранения из перечня получателей дополнительных денежных средств. В Мурманской области меры реагирования были приняты в связи с неэффективной работой органа здравоохранения субъекта по доведению до медицинских учреждений полученных из федерального бюджета средств. В Ленинградской, Мурманской, Новгородской областях пресечены незаконные удержания из сумм стимулирующих выплат налога на доходы физических лиц. В Республике Карелия, Вологодской области и Санкт-Петербурге производился неверный расчет выплат, в результате чего их размеры были занижены. В отдельных учреждениях здравоохранения выплаты медикам производились с нарушениями требований федерального законодательства не за все время работы. Принятыми мерами прокурорам удалось добиться выплат медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, а также лицам из групп риска заражения данной инфекцией (персоналу, контактирующему с пациентами с подтвержденным диагнозом, а также лицам, работа которых связана с зараженным биоматериалом).

Не менее важны вопросы обеспечения защиты медицинского персонала, оказывающего помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, в том числе своевременного приобретения средств защиты, соответствующих предъявляемым требованиям. Например, по результатам проверки, проведенной прокуратурой города Вологды в БУЗ ВО «Вологодская городская больница №1», приняты меры по обеспечению медицинского персонала средствами индивидуальной защиты в необходимом количестве.

Необходимо принятие мер прокурорского реагирования и в целях соблюдения трудовых прав, в том числе пресечение фактов принуждения людей к увольнению, незаконного сокращения их заработной платы. Должны соблюдаться и права лиц, потерявших работу и обратившихся в службу занятости, на выплату в период с 1 апреля по 30 июня 2020 г. пособия по безработице в максимальном размере (независимо от условий признания гражданина безработным), а также выплату гражданам, признанным безработными и имеющим несовершеннолетних детей, 3 тыс. рублей в месяц на каждого ребенка.

Кроме того, прокурорам необходимо обеспечить законность при получении гражданами дополнительных мер поддержки, предусмотренных руководством государства: выплат семьям, имеющим право на материнский капитал, по пять тысяч рублей ежемесячно на каждого ребенка в возрасте до трех лет включительно; единовременной выплаты в размере 10 000 рублей гражданам Российской Федерации, проживающим на территории Российской Федерации, на каждого ребенка в возрасте от 3 до 16 лет, имеющего гражданство Российской Федерации.

Сложившаяся ситуация с распространением коронавирусной инфекции привела к вынужденному переходу образовательных организаций в режим дистанционной работы. В отдельных случаях благодаря принятым мерам прокурорского реагирования обеспечивалось право детей на дистанционное обучение. В некоторых муниципальных образованиях были выявлены нарушения принципа открытости и доступности информации о деятельности образовательных организаций, которые вели к неинформированности родителей и учеников об используемых школами программных средствах и формах контроля текущей успеваемости при дистанционном обучении, факты необеспечения продуктовыми наборами отдельных категорий школьников, возложения на родителей обязанности доставлять в школу выполненные детьми задания, чем нарушались введенные на территории региона ограничительные меры, отсутствия необходимого количества информационно-компьютерной техники в семьях,

а также неустойчивого интернет-соединения в отдельных населенных пунктах. Меры реагирования принимались также с целью приведения локальных актов образовательных организаций в соответствие с законом, их обнародования, установления соответствующей санитарным требованиям продолжительности перемен в занятиях, устранения иных нарушений законодательства.

Подводя итог вышеизложенному, следует сделать вывод, что прокурорский надзор является важнейшей гарантией соблюдения прав и свобод человека и гражданина в современных условиях.

### **Список литературы:**

1. Генеральный прокурор Российской Федерации провел очередное совещание по вопросам организации работы и прокурорского надзора, в том числе в условиях распространения коронавирусной инфекции // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1851014/> (дата обращения: 01.06.2020).
2. Генеральный прокурор Российской Федерации провел совещание по вопросам организации работы и прокурорского надзора, в том числе в условиях распространения коронавирусной инфекции // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1842072/> (дата обращения: 01.06.2020).

*Отческая Татьяна Ивановна  
заведующая кафедрой организации  
судебной и прокурорско-следственной  
деятельности*

*Московского государственного  
юридического университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук, профессор*

## **О защите социальных гарантий граждан в Российской Федерации на современном этапе. Роль прокуратуры**

В ст. 2 Конституции Российской Федерации впервые в нашей стране было установлено: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека

и гражданина – обязанность государства». Это свидетельствовало о том, что государство приняло на себя обязанности по их признанию, соблюдению и защите.

В нашем обществе сформировалось понимание важности проблем обеспечения прав человека, верховенства прав и свобод человека как основы правового государства. Однако, не смотря на развитие в стране демократического общества, проблемы защиты человека от беззакония остаются актуальными.

Надзорная работа органов прокуратуры имеет целью защиты интересов государства и конституционных прав граждан. На контроле прокуроров находятся вопросы обеспечения законности в социальной сфере. Прокуратура подтверждает, что находится в государственном механизме защиты интересов личности, государства, общества.

Прокуроры в своей деятельности должны соответствовать тем высоким стандартам общественных отношений, которые имеют место в обществе, свидетельством этого является Приказ Генпрокуратуры России от 15.03.2019 № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» [1].

Этим приказом руководителей прокуратур всех уровней обязали принять дополнительные меры к усилению надзора за соблюдением трудового законодательства, в том числе, – проводить сбор, обобщение, анализ и оценку информации, характеризующей состояние законности в сфере трудовых отношений; при прокуратуре субъекта Российской Федерации сформировать межведомственную рабочую группу, на заседаниях которой определять действия по защите трудовых прав граждан; выявлять организации и индивидуальных предпринимателей, уклоняющиеся от оформления трудовых отношений с работниками и т.д.

По вопросам нарушения трудовых прав граждан в 2019 г. прокурорами Российской Федерации было выявлено 573 234 нарушения законов. С целью их устранения прокурорами принесено 37 790 протестов (из которых удовлетворен 36 251 протест). Прокурорами также внесено 71 922 представления, по рассмотрению которых привлечено к дисциплинарной ответственности 55 355 человек [2].

По постановлению (заявлению прокурора в арбитражный суд) привлечено к административной ответственности 53 597 чел. Предостережено о недопустимости нарушений закона 9 455 человек [3].

В качестве примера активной работы прокурора следует назвать следующий: межрайонной прокуратурой на основании обращения физического лица проведена проверка в районном потребительском обществе,

в ходе которой установлено незаконное взыскание с директора магазина 20 217 руб. из начисленной заработной платы. Основанием к этому приказу было постановление Райпо «О результатах инвентаризации товарно-материальных ценностей в магазине», в п. 2 которого указывалось, что материальный ущерб причинен продавцом магазина.

Результатом прокурорской проверки явилось возбуждение прокурором в отношении председателя правления Райпо дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ.

Прокурором также внесено представление об устранении нарушений трудового законодательства в районном потребительском обществе.

Результатом данных действий прокурора явилась выплата директору магазина необоснованно удержанных из заработной платы средств с начислением компенсации за просрочку выплаты в соответствии со ст. 236 ТК РФ [4].

В 2019 г. прокурорами в защиту нарушенных прав граждан было направлено в суды 205 129 исков на сумму 71 269 558 руб. Из рассмотренных судами и удовлетворенных 190 580 исков, в том числе по прекращенным делам ввиду добровольного удовлетворения требований, сумма удовлетворения составила 6 513 251 рублей [5].

В качестве примера эффективной работы прокуроров на данном направлении можно назвать дело по иску Татарского межрайонного прокурора к ООО «Татарский мясокомбинат» о взыскании в пользу 100 работников общества задолженности по заработной плате в сумме 1,5 млн. рублей. Иски прокурора были рассмотрены и удовлетворены в полном объеме. Судебные акты исполнены [6].

Представляется, что благодаря активным действиям прокурора в данном случае были реально обеспечены социальные права работников общества на оплату труда и граждане реально убедились в защите своих прав прокурором.

Освещая вопросы защиты социальных прав граждан, считаю необходимым остановиться на исполнении требований трудового законодательства в отношении несовершеннолетних, ведь они – будущее нашей страны и их вера в верховенство закона в государстве не должна быть поколеблена.

Приказ Генерального прокурора № 188 обязывает прокуроров решительно пресекать все формы экономической эксплуатации несовершеннолетних; проверять исполнение в отношении несовершеннолетних требований трудового законодательства, правил охраны труда и техники

безопасности, особенно на предприятиях малого и среднего бизнеса, где обстановка наиболее неблагоприятна.

Проверка должна проводиться также в органах исполнительной власти и местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях, организациях (в том числе негосударственных форм собственности), органах внутренних дел.

Перед проведением настоящей проверки прокурор должен обладать информацией на основе анализа статистических данных за последние годы о: состоящих на учете в КДН и ЗП подростков, нуждающихся в трудоустройстве; обратившихся в службу занятости несовершеннолетних по вопросам содействия в трудоустройстве и работающих на предприятиях города (района).

Прокурору также необходимо проанализировать жалобы, поступавшие в прокуратуру, материалы гражданских дел о незаконных увольнениях подростков, об отказах в приеме на работу, иные жалобы на нарушения требований законодательства о занятости населения и об охране трудовых прав несовершеннолетних.

В ходе проверок прокуроры выясняют большой круг вопросов в различных органах.

Так, в органах службы занятости населения прокурор может проверить: имеются ли программы занятости несовершеннолетних; имеется ли в органах службы занятости населения специалист по работе с несовершеннолетними, их профориентации, обучению профессиям, трудоустройству; ведется ли учет несовершеннолетних, нуждающихся в трудоустройстве, проводится ли анализ занятости подростков, располагают ли ОЗН полными сведениями о данной категории несовершеннолетних, имеются ли данные о количестве принятых и уволенных подростков; количество подростков, обратившихся в ОЗН по вопросам трудоустройства и направленных на предприятия и в учреждения для трудоустройства, из них фактически приступивших к работе; ведется ли учет отказов работодателями в приеме на работу несовершеннолетних, направленных ОЗН; имелись ли случаи отказов несовершеннолетним в получении статуса безработного, проверить законность таких отказов; предоставляется ли ищущим работу возможность пройти профессиональную подготовку, переподготовку, повысить квалификацию, соответствует ли система переобучения и переподготовки рабочих кадров потребностям территории.

Объектом проверок прокурора в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: будут вопросы трудоустройства несовершеннолетних на заседаниях комиссии, принятые решения, их эффективность,

контроль за исполнением; выявление и учет подростков, оставивших школу и неработающих, принятие мер по их трудоустройству; количества несовершеннолетних, направленных КДНи ЗП в органы службы занятости для трудоустройства, фактически трудоустроено, утратило связь с ОЗН по различным причинам; соблюдения требований ст. 269 ТК РФ, п.7 Положения об обязательной даче согласия КДН и ЗП на увольнение подростков по инициативе работодателя.

В органе управления образованием прокурор должен установить количество учащихся, отчисленных из общеобразовательных учебных заведений, получить сведения об их дальнейшем обучении или трудоустройстве; организации учета несовершеннолетних, не посещающих или систематически пропускающих учебные занятия по неуважительным причинам; принятым мерам по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В ходе проводимых проверок на предприятиях и в учреждениях различных форм собственности, а также у физических лиц-работодателей прокуроры устанавливают, проводится ли при приеме на работу предварительный обязательный медицинский осмотр несовершеннолетних за счет работодателя в соответствии со ст. 266 ТК РФ; прием несовершеннолетних на работу, непосредственно связанную с оборотом алкогольной продукции (кафе, барах и др.); соблюдение требований ст. 267 ТК РФ о предоставлении ежегодного основного оплачиваемого отпуска работникам в возрасте до 18 лет продолжительностью 31 календарный день; факты отказов в предоставлении работникам в возрасте до 18 лет по их заявлениям оплачиваемого отпуска до истечения 6 месяцев непрерывной работы (ст. 122 ТК РФ); своевременности выплаты заработной платы не реже, чем каждые полмесяца, в день, установленный правилами внутреннего трудового распорядка организации, коллективным договором, трудовым договором; соблюдения законодательства об охране труда несовершеннолетних.

При выявлении фактов нарушения законодательства о труде и об охране труда прокурор обязан решать вопрос о возбуждении в отношении работодателя дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.27. КоАП РФ [7].

В 2019 г. прокурорами в ходе проведенных проверок было выявлено 13 591 нарушение законодательства о несовершеннолетних; принесен 1 061 протест (из них – 1 044 удовлетворено); направлено в суд 501 заявление на сумму 52 614 тыс. руб.; из рассмотренных исковых заявлений удовлетворено 458 на сумму 20 986 тыс. руб.; внесено 3 567 пред-

ставлений; привлечено к дисциплинарной ответственности 3 208 чел.; по постановлению (заявлению) прокурора привлечено к административной ответственности 1 396 чел.; предостережено 285 человек; направлено прокурором в порядке п. 2.ч. 2.ст. 37 УПК РФ для решения вопроса о возбуждении уголовного дела 2 материала, возбуждено 3 уголовных дела [8].

В 2019 г. прокурорами направлено 4 690 информации о состоянии законности за соблюдением прав несовершеннолетних в органы государственной власти и местного самоуправления. В сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних в 2019 г. силами прокуроров защищены права 97 611 человек, в том числе, по трудовым правам – 5 274 человек, из них по охране труда – 1 931 чел. [8].

На основании изложенного, можно сделать вывод о том, что эффективная защита прокурорами прав граждан нашей страны, в том числе, несовершеннолетних является реальной гарантией социальной стабильности в обществе и государстве.

### **Список литературы:**

1. Приказ Генпрокуратуры России от 15.03.2019 № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2019 г. // Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/> (дата обращения 04.05.2020).
3. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2019 г. // Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/> (дата обращения 04.05.2020).
4. «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС «Консультант Плюс».
5. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2019 г. // Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/> (дата обращения 04.05.2020).
6. См.: Фиськова И.В. Защита прокурором прав граждан на оплату труда // Законность. 2017. № 9.
7. См.: Защита прокурором прав несовершеннолетних: научно-практическое пособие / Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. – СПб., 2020. – 276 с.
8. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2019 г. // Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/> (дата обращения 04.05.2020).

*Гаврилов Борис Яковлевич*  
*профессор кафедры управления*  
*органами расследования преступлений*  
*Академии управления МВД России,*  
*профессор кафедры уголовного процесса*  
*и криминалистики*  
*Академии ФСИН России (г. Рязань),*  
*доктор юридических наук, профессор,*  
*Заслуженный деятель науки Российской*  
*Федерации, Заслуженный юрист*  
*Российской Федерации*

### **Об эффективности контрольно-надзорной деятельности прокурора в современном досудебном производстве: новый взгляд**

Исследуя эффективность надзорной деятельности роль прокурора в современном досудебном производстве, автор исходит из того, что прокурор призван быть гарантом обеспечения законности и общественного порядка в обществе, защиты прав и законных интересов участников уголовного процесса.

Необходимость повышения роли прокурора обусловлена также тем, что деятельность органов государственной власти, по оценке российских ученых [1; 2; 3, с. 22–28], на протяжении длительного временного периода нередко отличалась радикально – либеральным подходом к оценке современного состояния преступности и соответственно к постановке задач и их решению в части совершенствования как уголовного, так и уголовно – процессуального законодательства.

При этом, вопрос эффективности контрольно-надзорной деятельности прокурора в досудебном уголовном производстве относится к одному из наиболее актуальных. От его реализации зависит во многом и выработка основных направлений совершенствования уголовно-процессуального законодательства. Значимым в этой связи автор считает принятие Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [4], которым следователи фактически были выведены из состава органов прокуратуры, а в последующем на этой основе был создан Следственный комитет Российской Федерации.

По этому вопросу на различных «площадках», включая Совет Федерации Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, научные и образовательные организации на протяжении более 10 лет велась научная дискуссия с участием представителей правоохранительных и судебных органов, на которых также активно обсуждался вопрос о выработке концепции развития уголовно-процессуального законодательства, где в числе ключевых выделяется проблема повышения роли прокурора в досудебном производстве [5; 6; 7 и др.]. Результаты этих обсуждений свидетельствовали об отсутствии до настоящего момента единообразия в оценке принятых законодательных мер, включая указанный выше Федеральный закон № 87-ФЗ. Особенно актуальной эта проблема стала сегодня с учетом того, что вновь назначенный Генеральный прокурор Российской Федерации И.В. Краснов высказался о неизменности курса по его реализации.

Об этом же автору позволяют утверждать приведенные далее по тексту публикации результаты исследования тенденции роли прокурора в структуре современного уголовно-процессуального законодательства, обусловленные необходимостью совершенствования его отдельных институтов.

В этой связи автор считает крайне необходимым изложить в данной публикации те реальные шаги, которые были предприняты законодателем в части совершенствования стадий возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Среди предпринятых законодательных мер следует выделить: дифференциацию указанным Федеральным законом №87-ФЗ процессуальных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа в части передачи последнему процессуального руководства деятельностью следователей; значительное расширение Федеральным законом от 04.03.2013 №23-ФЗ [8] перечня следственных и иных процессуальных действий на этапе проверки заявлений, сообщений о преступлениях и возвращение этим же Законом в УПК РФ сокращенной формы дознания.

В УПК РФ также были введены: институт досудебного соглашения о сотрудничестве (Федеральный закон от 29.06.2009 №141-ФЗ [9]); начальник подразделения дознания (впервые за 95 лет действия в послеоктябрьский 1917 г. период уголовно – процессуального законодательства), который сегодня включен в число участников уголовного процесса на стороне обвинения (Федеральный закон от 06.06.2007 № 90-ФЗ [10]), как и начальник органа дознания (Федеральный закон от 30.12.2015 № 440-ФЗ [11]); введена также норма-принцип (ст.61) «Разумный срок уголовного судопроизводства» [12].

При оценке научным сообществом указанных изменений уголовно – процессуального законодательства автор считает возможным указать, что необходимость многих из них озвучивалось еще в конце 1990-х в рабочей группе при Комитете по законодательству Государственной Думы Российской Федерации, а также в мае 2001 г. в ходе обсуждения в данном Комитете готовности УПК РФ ко второму чтению.

Подвергая исследованию те конкретные вопросы, разрешение которых призвано обеспечить реальное повышение роли прокурора в досудебном уголовном производстве, автор статьи отмечает, что до настоящего момента, по мнению представителей Генпрокуратуры России, одной из ключевых проблем является возвращение прокурору полномочий по возбуждению уголовного дела. В определенной степени с этим можно согласиться, отмечая факты неисполнения в отдельных случаях следователями, дознавателями вынесенных прокурором постановлений о направлении согласно положениям п. 4 ч.1 ст. 140 УПК РФ соответствующих материалов «в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании».

В этой связи автор с учетом неоднозначности складывающейся правовой ситуации предлагает изменить редакцию данной нормы, установив, что «По постановлению прокурора о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании следователь, дознаватель незамедлительно (в течение 24 часов) возбуждают уголовное дело за исключением предусмотренных ч. 1 ст. 24 и ч. 1 ст. 27 УПК РФ случаев, препятствующих началу производства предварительного расследования».

В числе наиболее дискутируемых на протяжении уже 13 лет как в научной среде, так и среди юристов – практиков является вопрос обеспечения законности и качества предварительного следствия по уголовным делам, где ведущую роль безусловно принадлежит прокурору. По этому поводу автор отмечает, что критики Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ фактически не принимают во внимание результаты деятельности следственных органов как в системе МВД России, так и Следственного комитета Российской Федерации как о состоянии законности, так и качества расследования, которые нами неоднократно ранее приводились и еще раз указаны ниже [13].

Период	Число оправданных судом лиц, в том числе на 1000 обвиняемых по направленным в суд делам, а также незаконно, необоснованно содержавшихся под стражей лиц, реабилитированных в ходе расследования и оправданных судом			
	След. МВД	Всего незаконно/ необоснованно содержалось под стражей	Следователи прокуратуры и СК РФ	Всего незаконно/ необоснованно содержалось под стражей
2006	1372 – 2,0	524	1885 – 18,0	954
2013	509 – 1,3	250	654 – 5,8	411
2018	405 – 1,2	158	591 – 5,5	271
2019	412 – 1,3	142	629 – 5,6	303

Реально повысился и уровень надзорной деятельности прокурора.

Период	Возвращено прокурором уголовных дел в органы предварительного следствия для дополнительного расследования				Возвращено дел судом прокурору в порядке ст. 237 УПК (судом для доследования)	
	МВД	Уд. вес (в %)	Прокур. и СК РФ	Удельный вес (в %)	Всем органам расследования	В том числе следователям/ удельный вес (в %)
2001	22466	3,0	933	1,1	42961	35 849 – 4,25%
2006	18373	3,3	1286	0,8	35930	–
2017	16753	5,0	3420	3,3	6448	4655 – 1,1%
2018	17791	5,6	3562	3,6	6468	4668 – 1,1%
2019	18543	6,3	3374	3,6	6466	4417 – 1,0%

Изложенные автором вопросы в части действия указанного выше Федерального закона № 87-ФЗ сегодня следует рассматривать, как отмечено выше, с учетом позиции нового Генпрокурора России, оценка которым данного Закона положительная.

Решение поставленных автором в данной и ряде других публикаций проблем видится за законодателем. Но не менее важная роль отводится и органам прокуратуры, которые с участием научной сообщества и практиков – юристов должны ставить эти вопросы и предлагать пути их решения, отдельные из которых изложены в настоящей публикации.

### Список литературы:

1. Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. – М.: Норма, 2006. – 144 с.
2. Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты. Монография. – М.: Проспект, 2008. – 208 с.
3. Гаврилов Б.Я. Идеология формирования современного досудебного производства // Труды Академии управления МВД России. 2018. – № 1. – С. 22–28.
4. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. – № 24. – Ст. 2830.
5. Выступление Генерального прокурора РФ Ю. Я. Чайки на парламентских слушаниях в Совете Федерации РФ от 18 ноября 2013 г. на тему: «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 17.05.2019); выступление там же 13.12.2017 г. заместителя Генерального прокурора РФ Н.А. Винниченко на тему: «Проблемы законодательного обеспечения проекта Концепции уголовной политики» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.igpran.ru/nlive/4461/> (дата обращения: 17.05.2019);
6. Новая теория уголовно-процессуальных доказательств: в рамках шестых «Бабаевских чтений» // Вестник Нижегородской правовой академии. 2015. – № 5.
7. Проблемы законодательного обеспечения проекта Концепции уголовной политики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.igpran.ru/nlive/4461/> (дата обращения: 17.05.2019).
8. О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 04.03.2013 № 23-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. – № 9. – Ст. 875.
9. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.06.2009 № 141-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. – № 26. – Ст. 3139.
10. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 06.06.2007 № 90-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. – № 24. – Ст. 2833.
11. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя: Федеральный закон от 30.12.2015 № 440-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. – № 1. – Ст. 60.
12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за

нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»: Федеральный закон от 30.04.2010 № 69-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. – № 18. – Ст. 2145.

13. Сведения о результатах следственной работы по форме I-Е за 2001, 2006, 2013, 2017 – 2019 гг. // Следственный департамент МВД России. М., 2020.

*Колюка Николай Николаевич*  
*директор*  
*Крымского юридического института*  
*(филиала) Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

### **Некоторые аспекты определения процессуального статуса прокурора в административном судопроизводстве**

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обусловило постановку ряда вопросов как теоретического, так и практического характера. К таким можно отнести: содержание процессуального статуса участников административного судопроизводства, в частности прокурора, а также правовое регулирование реализации данного статуса.

Отдельные аспекты осуществления административного судопроизводства в своих работах исследовали такие ученые: А.Ю. Винокуров, В.С. Выскуб, Ю.Г. Насонов, В. Радченко, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Стариков, В.А. Тюнин, Ю.А. Тихомиров и другие.

Отметим, что основным нормативным правовым актом, определяющим процессуальный статус прокурора в административном судопроизводстве, является Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), ст. 39 которого закрепляет процессуальный права прокурора в административном судопроизводстве, а именно:

– прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. Анализируя указанную форму участия прокурора в административном судопроизводстве А.Б. Заленцова и О.А. Ястребова указывают, что «обращение прокурора в суд с административным иском является важнейшей формой его уча-

ствия в административном судопроизводстве и представляет собой способ реагирования прокурора на выявленные им в ходе общей надзорной деятельности правонарушений. В то же время, ученые делают важный вывод, что прокурор, участвуя в собственно инициированном процессе, осуществляет не свои властные надзорные полномочия, а права и обязанности процессуального истца» [1].

– прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом. Прокурор не дает заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления [2]. В заключении прокурор должен проанализировать исследованные в ходе судебного разбирательства доказательства, раскрыть характер правоотношений сторон, сослаться на закон, нормы которого регулируют данные общественные отношения, и высказать своё мнение о том, как должно быть разрешено дело.

В соответствии с положениями КАС РФ к категории дел, по которым прокурор дает заключение, относится: оспаривание нормативных правовых актов (ст. 213); защита избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ст. 243); принудительная госпитализация гражданина в психиатрический стационар или продление срока принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством (ст. 277); госпитализация гражданина в медицинскую противотуберкулёзную организацию в недобровольном порядке (ст. 283); помещение иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продление срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (ст. 268); административный надзор (ст. 272).

При обращении прокурора с административным иском это обуславливает появление дополнительных обязанностей. Так, в случае обращения прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в административном исковом заявлении также должны быть указаны причины, исключающие возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином. Также, в случае предъявления прокурором административного иска, истцу-прокурору необходимо представить в суд надлежащую доказательственную базу, в частности: по делам о принудительной госпитализации гражданина в противотуберкулёзное медицинское учреждение в недобровольном порядке к доказательствам относятся: заключение комиссии врачей противотуберкулёзной медицинской организации с указанием диагноза, тяжести заболевания,

обязательности диспансерного наблюдения; иные материалы, подтверждающие необходимость госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке; документы, на основании которых составлено заключение комиссии врачей противотуберкулезной медицинской организации о помещении гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке; документы, подтверждающие неоднократное нарушение гражданином, в отношении которого подано административное исковое заявление о госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, санитарно-противоэпидемического режима либо умышленное уклонение гражданина от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза и т.д. Кроме того, на прокурора возлагается обязанность направить другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложений к нему документов, которые у них отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении или обеспечить передачу указанным лицам копий этих заявления и документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом. Таким образом, прокурор как истец обязан обеспечить сбор указанных документов.

Одновременно, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» установлены обязанности прокуроров, обеспечивающих участие в административном судопроизводстве. К ним относятся:

- обеспечение качественной подготовки и направления в суд заявлений о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям в результате преступлений, если такие заявления не рассмотрены в порядке уголовного судопроизводства (статьи 44, 306 и 309 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации);

- вступление в процесс на любой его стадии и дача заключений в иных случаях, предусмотренных ч. 7 ст. 39 КАС РФ и федеральными законами;

- апелляционное, кассационное и надзорное обжалование судебных постановлений по административным делам, в рассмотрении которых участвовал либо вправе был участвовать прокурор;

- рассмотрение обращений о проверке законности и обоснованности судебных актов, вынесенных в порядке административного судопроиз-

водства по делам, в которых предусмотрено участие прокурора, от лиц, участвующих в деле, а также от лиц, не привлеченных к участию в деле, если вопрос об их правах и обязанностях был разрешен судом [3].

Подводя итог, следует отметить, что прокурор как участник административного судопроизводства обладает специальным дуалистическим процессуальным статусом, в соответствии с которым прокурор реализует статус административного истца, с другой стороны – вступает в административное судопроизводство для дачи заключения, т.е. высказать своё мнение о том, как должно быть разрешено дело.

### **Список литературы:**

1. Судебное административное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» // А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов. – М.: Статут, 2017. / [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18449#01241298662093493> (дата обращения 07.05.2020).
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/) (дата обращения 07.07.2020).
3. Приказ Генерального прокурора РФ от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71659058/#ixzz5EtXMFS5p> (дата обращения 12.07.2020).

*Белова Ольга Ивановна*  
*декан юридического факультета*  
*Крымского юридического института*  
*(филиала) Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации, кандидат*  
*юридических наук, доцент*

### **Некоторые аспекты правового обеспечения участия прокурора в административных делах о защите нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан**

Современные системные изменения законодательства Российской Федерации направленные, прежде всего, на повышение эффективности деятельности органов власти, переориентации с исключительно управ-

ленческой деятельности на деятельность по предоставлению государственных услуг, непосредственно касаются и прокурорской деятельности.

Современная прокурорская деятельность предполагает осуществление не только надзорной деятельности, но и деятельности по защите нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан в суде.

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), закрепление за прокурором процессуального статуса – лица участвующего в деле, обусловило необходимость тщательного и всестороннего научного обоснования, разрешения насущных проблем связанных с практикой участия прокурора в административном судопроизводстве. В этом контексте, актуальность получают вопросы относительно содержания правового обеспечения участия прокурора в административном судопроизводстве.

Различные аспекты осуществления административного судопроизводства в своих работах исследовали такие ученые: А.В. Басов, А.Ю. Винокуров, Н.Н. Колюка, Ю.Г. Насонов, В. Радченко, Н.Г.Салищева, М.С. Студеникина, Ю.Н.Старилов, Ю.А.Тихомиров и др.

Анализируя вопрос относительно правового обеспечения участия прокурора в административном судопроизводстве отметим, что его содержание зависит от категории административного дела. Безусловно, базовое значение в правовом обеспечении данного направления прокурорской деятельности занимают:

– Конституция Российской Федерации, в части закрепления положения о том, что «судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства» (ч. 2 ст. 118) [1];

– Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [5].

Основным нормативным правовым актом, нормы которого регулируют общественные отношения возникающие при осуществлении административного судопроизводства является КАС РФ, Ст. 39 которого посвящена закреплению особенностей участия прокурора в административном судопроизводстве, а именно: форм участия в административном судопроизводстве (подача административного искового заявления, вступление в судебный процесс для дачи заключения по административному делу); определение процессуального статуса в случаи подачи административного заявления. Кроме того, в КАС РФ определен порядок рассмотрения отдельных категорий дел, в которых, в обязательном порядке принимает участие прокурор, в частности: административные дела об оспаривании нормативных

правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке; административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке и др. В зависимости от категории административного дела и формы участия в нем, прокурор руководствуется значительным количеством нормативных правовых актов, нормы которых регулируют общественные отношения относительно которых возник спор, а также актами, положения которых разъясняют отдельные вопросы судебной практики [3, с. 73–78].

Итак, рассмотрим особенности правового обеспечения участия прокурора в указанных категориях дел:

– по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами прокурор руководствуется: главой 21 КАС РФ; Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»; Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», в части определения признака нормативного правового акта;

– по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих правовым обеспечением являются: глава 22 КАС РФ; Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» Постановление

Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» в части, определения признаков решений, действий и бездействий, которые могут быть обжалованы. Наряду с этим, в Постановлении Пленума определены категории дел относительно оспаривания действий и решений, которые не подлежат оспариванию по правилам КАС РФ.

– по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке, кроме положений КАС РФ и Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475, прокурор руководствуется Законом Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»; Федеральным закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»; Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.04.1993 № 377 «О реализации Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»; Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.05.1994 № 522 «О мерах по обеспечению психиатрической помощью и социальной защите лиц, страдающих психическими расстройствами»; Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» [2, с. 34-37].

– по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке прокурор руководствуется Федеральным законом от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации», Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 22.10.2013 №60 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.2.3114-13 «Профилактика туберкулеза»; Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.11.2019 № 50 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с рассмотрением судами административных дел о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке».

Подводя итог, следует отметить, что правовое обеспечение участия прокурора в административных делах о защите нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан имеет целостный и комплексный характер, составляет «значительный массив» нормативных правовых актов, нормы которых относятся к различным отраслям права.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации: офиц. текст / Сост. А.Б. Таранин. – М., 2018. – 32 с.
2. Коллюка Н.Н., Басов А.В. Правовые и процессуальные аспекты участия прокурора в рассмотрении административных дел о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2019. – № 1. – С. 34–37.
3. Носова Ю.Б. Некоторые проблемы определения подсудности административных дел // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 1. – С. 73–78.
4. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». – М.: Проспект, 2019. – 64 с.

### ***Басова Юлия Юрьевна***

*доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент*

## **Основные направления деятельности прокурора города, района в условиях чрезвычайной ситуации**

Актуальность проблематики обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях обусловлена их значительным количеством в Российской Федерации, значительным количеством пострадавших и размером ущерба территориям, который причиняется опасными природными явлениями, промышленными авариями и катастрофами, негативными социально-политическими явлениями.

Следует отметить, что в последние годы на территории России прослеживается тенденция возникновения крупномасштабных чрезвычайных ситуаций.

чайных ситуаций, в результате возникновения которых уничтожаются населенные пункты и города. В таких условиях, прокуроры призваны активно и квалифицированно применять имеющийся в их распоряжении арсенал правовых, организационных и иных средств для своевременного и полного выявления, пресечения и устранения нарушений законодательства, принимать предусмотренные законом меры к возмещению вреда, причиненного экологическими, природными, техногенными и иными бедствиями, привлечению к ответственности, в том числе уголовной, преследуя при этом стратегическую цель – минимизировать вредные последствия чрезвычайной ситуации [1].

Анализ научных трудов позволяет к основным направлениям прокурорской деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций отнести следующие:

- осуществление надзора за исполнением законности в деятельности межведомственных комиссий органов местного самоуправления по обследованию пострадавшего в результате чрезвычайной ситуации жилья, подготовке актов и заключений проведенных обследований;

- осуществление надзора за правомерным, целевым и эффективным расходованием бюджетных средств выделенных на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций;

- осуществление надзора за исполнением требований ветеринарного законодательства на территории возникновения чрезвычайной ситуации;

- осуществление надзора в сфере защиты прав детей, пострадавших от негативных последствий чрезвычайных ситуаций;

- осуществление надзора за исполнением процессуального законодательства при проведении доследственных проверок и расследовании уголовных дел, возбужденных в связи с произошедшими стихийными бедствиями;

- обеспечение законности при формировании списков граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, и выплате материальной помощи;

- обеспечение соблюдения санитарно-эпидемиологического законодательства на пострадавших территориях и местах временного размещения населения;

- обеспечение законности при заключении и исполнении государственных контрактов на строительство жилых домов взамен утраченных;

- организация взаимодействия с судами по восстановлению прав пострадавших граждан на получение социальных компенсаций, а также

установления юридического факта постоянного проживания на территории оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации [2].

Следует отметить, что анализ практики прокурорского надзора в рассматриваемой сфере свидетельствует о значительном количестве нарушений, которые допускаются органами государственной власти и местного самоуправления при обеспечении соответствующих условий жизнедеятельности эвакуированных граждан; реализации мер, направленных на восстановление социальных прав граждан; оказании гражданам государственной поддержки в виде денежных выплат; реализации мероприятий по оценке ущерба, обследованию пострадавших домовладений, формированию списков пострадавших граждан, выплате им финансовой помощи, нарушений требований экологического законодательства связанного с очисткой территорий от твердых бытовых отходов. Кроме того, нарушений допускаются при введении специальных режимов функционирования. Зачастую органы местного самоуправления вводят режим повышенной готовности, режим чрезвычайной ситуации в отсутствие оснований для их введения, без определения конкретных мероприятий, ответственных за их выполнение лиц, а также забывают отменить режим функционирования по исключению обстоятельств, послуживших основанием для их введения.

Не менее важными в анализе содержания деятельности прокуроры в чрезвычайных ситуациях являются вопросы, которые касаются непосредственной организации деятельности прокуратуры при возникновении чрезвычайных ситуаций, а именно: организация работы прокуроров на первоначальных этапах возникновения и ликвидации последствий чрезвычайной ситуации; принципы организации и деятельности прокуратуры в чрезвычайных ситуациях; организационные формы деятельности прокуратуры в условиях чрезвычайных ситуаций; взаимодействие органов прокуратуры с иными правоохранительными органами в чрезвычайных ситуациях, а также информационное обеспечение управленческой деятельности прокуратуры в чрезвычайных ситуациях.

Таким образом, роль прокуратуры в выявлении, пресечении, устранении и предупреждении нарушений законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также в восстановлении нарушенных прав граждан представляется весьма значительной.

Теоретических анализ указанных направлений, разработка и внедрение направлений усовершенствования прокурорской деятельности в указанных условиях является одним из перспективных направлений

и в определенной степени имеет междисциплинарное значение, поскольку связана с проблемами науки конституционного права, административного права, прокурорского надзора, других отраслевых юридических наук.

### **Список литературы:**

1. Фалеев В.В. Действия прокурора города, района в условиях чрезвычайной ситуации // Сб. материалов семинаров по обмену опытом «Организация работы прокуратур городов, районов и приравненных к ним прокуратур»: вып. 6 / под общ. ред. Э.Б. Хатова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2012.
2. Загрядский О.В. Организация прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства в период ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, вызванной природными пожарами : Методические рекомендации / Под общей редакцией Н.Н. Макеева. – Абакан: Прокуратура Республики Хакасия, 2016.

*Доборез Игорь Александрович*  
*декан факультета профессиональной*  
*переподготовки и повышения*  
*квалификации Крымского юридического*  
*института (филиала)*  
*Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

### **Органы прокуратуры в реализации криминологической политики в Российской Федерации**

Проблема осуществления эффективного противодействия преступности являются одной из наиболее актуальных для современного правового государства, каким является Российская Федерация. Решить ее можно при помощи надлежащим образом разработанной и реализуемой в государстве криминологической политики. В эту многоаспектную деятельность вовлечены многие государственные органы, но ведущая роль, безусловно, принадлежит органам прокуратуры [1, 2].

Среди наиболее опасных современных криминальных угроз, несущих опасность для самого существования нашего государства, можно выделить терроризм и экстремизм, коррупцию, киберпреступность, ор-

ганизованную и транснациональную преступность, контролирующую многие нелегальные сферы (торговля людьми, наркотиками, оружием, контрафактной продукцией, черная трансплантология, и т.д.) [3, 4].

Именно поэтому противодействие преступности является одним из приоритетов в политике нашего государства и требует принятия не только правовых, но и политико-правовых решений на уровне высшего руководства нашего государства, в том числе, на международном уровне.

Рассматривая вопрос о реализации криминологической государственной политики, следует отметить некоторые ее важные и необходимые аспекты.

Такая деятельность должна осуществляться исключительно правовыми способами и на законных основаниях, а привлечение к юридической ответственности, в том числе к уголовной, должно происходить на основании норм материального и процессуального права, и осуществляться исключительно специально уполномоченными на это органами. Наиболее эффективным способом обеспечения соблюдения указанных требований, по нашему мнению, является прокурорский надзор.

Противодействие преступности представляет собой планомерную деятельность, поскольку включает в себя не только меры по борьбе с преступностью, но и охватывает вопросы ее предупреждения, а также устранения негативных последствий, причиненных преступлениями. Следовательно, без надлежащей аналитической работы, без научных исследований такая деятельность вряд ли будет эффективной.

В этой связи, следует отметить, что органы прокуратуры наделены широкими полномочиями по сбору, анализу статистических данных и их использованию в деятельности по борьбе с преступностью в частности и в укреплении законности и правопорядка в целом. Именно на прокуратуру, в соответствии со ст. 51 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», возложена функция государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре. Имеет прокуратура и соответствующие научно-исследовательские учреждения, с многолетним опытом деятельности, надлежащей материально-технической базой, укомплектованные высококлассными специалистами, в том числе в сфере противодействия преступности.

В противодействии преступности задействованы не только правоохранительные органы и суды, но и органы контроля, министерства и ведомства, общественные учреждения, средства массовой информации. Их деятельность не должна быть разрознена и разнонаправлена, а должна

быть скоординирована. В этой связи следует отметить, что именно на органы прокуратуры возложена обязанность по координации деятельности по борьбе с преступностью. Кроме того, эффективным инструментом по противодействию преступности является и такой инструмент, как осуществление прокурором межведомственного взаимодействия [5].

Следует обратить внимание и на следующее. Законодательство в сфере противодействия преступности многообразно и разносторонне, оно динамично меняется и в то же время не всегда успевает за жизненными реалиями. В этой связи актуален вопрос своевременного выявления пробелов и коллизий в законодательстве, и их скорейшего устранения. Именно органы прокуратуры наделены таким правом, участвуя в правотворческой деятельности и проводя антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов. В этой связи следует на законодательном уровне наделить правом законодательной инициативы Генерального прокурора, а также дополнить полномочия прокуроров правом проводить криминологическую экспертизу нормативных правовых актов, что позволит своевременно устранять криминогенные факторы. С вопросами правотворчества тесно связаны и полномочия органов прокуратуры по правовому просвещению и взаимодействию со средствами массовой информации. В современном информационном мире такая деятельность органов прокуратуры важна и эффективна в качестве инструмента профилактики преступлений и правонарушений, укрепления законности и правопорядка [6–9].

Преступность развивается, совершенствуется, приобретает международный и транснациональный характер, стремится к легализации. В этой связи важным инструментом по противодействию указанным тенденциям является наличие у органов прокуратуры полномочий по международному сотрудничеству, возможность осуществления прямых связей с соответствующими органами других государств и международными организациями, право заключать соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участие в разработке международных договоров Российской Федерации.

Генеральный прокурор, в соответствии с п. 7 ст. 12 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и проделанной работе по их укреплению. Это положение закона также подтверждает особую ведущую роль органов прокуратуры в реализации, в том числе, криминологической политики в государстве.

Генеральный прокурор Российской Федерации наделен правом обратиться в Пленум Верховного Суда Российской Федерации с представлениями о даче судами разъяснений по вопросам судебной практики по делам всех категорий. Данные полномочия являются эффективным механизмом для формирования единообразной судебной практики, что, в свою очередь, имеет важное значение для укрепления законности и правопорядка.

В соответствии со ст. 5 и ст. 9 Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», органы прокуратуры отнесены к субъектам профилактики правонарушений, также определены их полномочия в данной сфере [10].

Гарантиями независимости и объективности, беспристрастности органов прокуратуры в деятельности по разработке и реализации государственной криминологической политики являются особый конституционный статус прокуратуры, порядок назначения Генерального прокурора и его заместителей, установленные законом запреты и ограничения, в том числе, на участие в деятельности общественных объединений, преследующих политические цели. А прямой законодательный запрет на вмешательство в осуществление прокурорского надзора лишь укрепляет гарантию независимости прокуроров при осуществлении такой деятельности. Можно сказать, что органы прокуратуры обладают особым статусом в системе органов государственной власти.

Предложены изменения в ст. 129 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители, а также прокуроры субъектов Российской Федерации, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Таким образом, с одной стороны, еще более возрастет независимость органов прокуратуры от иных ветвей власти (в данном случае – от законодательной), и, с другой стороны, прокуратура действительно будет «оком» гаранта Конституции и главы государства – Президента Российской Федерации, который и определяет основные направления внутренней и внешней политики государства в соответствии с п. 3 ст. 80 Конституции Российской Федерации.

Из анализа иных положений предложенных конституционных изменений следует, что именно Президент, назначая руководителей соответствующих органов власти, определяет те направления государствен-

ной политики, которые связаны с обороной, безопасностью государства и общественной безопасностью, внутренними делами и юстицией. То есть, именно тех направлений, которые и влияют на состояние законности и правопорядка, а значит, и борьбы с преступностью.

С учетом вышеизложенного, необходимо сделать вывод о том, что именно органы прокуратуры способны и обязаны осуществлять разработку и реализацию криминологической политики в Российской Федерации.

В этой связи видится необходимым законодательное закрепление полномочий органов прокуратуры Российской Федерации по разработке «Стратегии криминологической политики в Российской Федерации», которая должна утверждаться Президентом Российской Федерации. На основании этого документа Генеральный прокурор будет ежегодно докладывать о ее исполнении и планируемых мероприятиях Президенту Российской Федерации.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что органам прокуратуры Российской Федерации отводится ведущая роль в разработке и реализации государственной криминологической политики. В то же время, изложенные в настоящем исследовании актуальные вопросы повышения эффективности такой деятельности требуют дальнейшего научного изучения и законодательного закрепления.

### **Список литературы:**

1. Федеральный закон от 17 января 1992 года №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. – № 47. – Ст. 4472.
2. Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16 января 2012 г. № 7.
3. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 22.10.2009 № 339.
4. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19.11.2009 № 362.
5. Доборез И.А. Организация органами прокуратуры межведомственного взаимодействия: теоретическое осмысление и прикладные проблемы совершенствования. Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. № 3(53) 2016. С. 38-43.
6. Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400.

7. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17.09.2007 № 144.
8. О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23.10.2009 № 341.
9. Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 10.09.2008 № 182.
10. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

*Раскина Татьяна Вячеславовна  
заместитель заведующего лабораторией  
криминологического обеспечения  
прокурорской деятельности Научно-  
исследовательского института  
Университета прокуратуры Российской  
Федерации, кандидат юридических наук*

## **О некоторых вопросах прокурорской деятельности по профилактике правонарушений в контексте конституционно-правового статуса прокуратуры**

История деятельности прокуратуры, насчитывающая без малого три сотни лет, всегда отличалась государственной значимостью и исключительностью в обеспечении законности. Созданная Императором Всероссийским Петром I для «уничтожения или ослабления зла, простирающегося из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония» прокуратура за весь период существования претерпела множество структурных и функциональных изменений. Начиная с 1936 года деятельность и статус прокуроров получили высокое законодательное закрепление в конституциях СССР 1936 и 1977 годов [1, ст. 113–117; 2, ст. 164–168]. А в последующем – в Конституции Российской Федерации 1993 года. И хотя на протяжении всех прошедших лет вопросы конституционно-правового статуса прокуратуры являлись и продолжают оставаться предметом различных научных дискуссий, следует отметить, что

само наличие конституционных норм о прокуратуре уже означает особую важность прокурорской деятельности.

Более четверти века генеральные цели, во исполнение которых действует российская прокуратура, остаются неизменными и заключаются в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства [3, статья 1]. Обусловленность данных целей необходимостью со стороны государства признания, соблюдения, защиты гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека возлагает на российскую прокуратуру особую ответственность и предполагает наделение прокуроров специальными полномочиями.

Согласно статье 129 Конституции Российской Федерации полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. Таким нормативным правовым актом является Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 2202-1), статья 1 которого допускает выполнение органами прокуратуры не предусмотренных данным законодательным актом функций. При этом должно быть соблюдено условие, что такие функции устанавливаются исключительно федеральным законом, имеющим верховенство на всей территории страны.

С недавнего времени федеральный законодатель в числе направлений деятельности прокуратуры определил профилактику правонарушений, которая осуществляется посредством обеспечения надзора за исполнением законов [4, ст. 5, 9]. основополагающим ведомственным документом, регламентирующим проведение прокурорами профилактики правонарушений, является приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182–ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации». Во исполнение пункта 1.3 данного приказа прокуроры осуществляют профилактику правонарушений по следующим направлениям: защита личности, общества и государства от противоправных посягательств; предупреждение правонарушений; противодействие незаконной миграции; предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних; противодействие терроризму и экстремистской деятельности; противодействие незаконному обороту наркотических

средств, психотропных веществ и их прекурсоров; противодействие коррупции, выявление и устранение причин и условий ее возникновения; охрана окружающей среды; повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан; раннее предупреждение межнациональных и межконфессиональных конфликтов; противодействие использованию информационно-коммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», для совершения противоправных деяний.

Важно учитывать, что деятельность прокуроров по данным направлениям регулируется также иными приказами Генерального прокурора Российской Федерации. Так, для обеспечения профилактической направленности прокурорского надзора пунктом 14 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокурорам предписано систематически проверять исполнение законов в сферах занятости населения, борьбы с наркоманией, пьянством, оборота оружия, частной охранной деятельности, а также при осуществлении вневедомственной охраны. В целях защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств пунктом 1.9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» выделены отрасли законодательства, проведение надзорных проверок в которых должно сопровождаться принципиальной оценкой работы по предупреждению уголовно наказуемых правонарушений. Речь идет о надзоре за исполнением законов и проведении проверок соблюдения законодательства о собственности, земле, предпринимательской деятельности, бюджетного (в том числе при осуществлении государственного оборонного заказа, государственных и муниципальных закупок), налогового, банковского, валютного, таможенного, антимонопольного, трудового, жилищного законодательства. Особое внимание прокурорам предписано уделить борьбе со злоупотреблениями и хищениями в сферах образования, здравоохранения, жилищного и дорожного строительства, агропромышленного и градостроительного комплексов, обнаружению случаев незаконного оборота спиртосодержащей продукции.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 01.07.2015 № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции» нижестоящим прокурорам в рамках предоставленных законом полномочий предписано добиваться эффективного противодействия незаконной миграции, предупреждения меж-

национальных конфликтов. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» обязывает нижестоящих прокуроров поставить дело таким образом, чтобы прокурорский надзор обеспечивал исполнение законодательства об охране прав и законных интересов несовершеннолетних и молодежи, пресечение и предупреждение преступности несовершеннолетних. Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 17.05.2018 № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму» важнейшей задачей надзорной деятельности является своевременное предупреждение преступлений и правонарушений террористической направленности, выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности. Прокуроры, соответственно, должны обеспечить эффективную систему надзора за исполнением законов о противодействии терроризму. Ведомственное регулирование профилактики прокуратурой правонарушений не ограничивается названными документами, однако в силу ограниченного объема статьи приводятся лишь некоторые из них.

Профилактика прокуратурой правонарушений не ограничивается реализацией исключительно надзорных полномочий. Как известно, огромный профилактический потенциал свойствен координационной работе, которую прокуроры реализуют в соответствии со статьей 8 Федерального закона № 2202-1 и во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью». Ежегодно в ходе координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью органами прокуратуры проводится более 10 тысяч заседаний координационных совещаний руководителей правоохранительных органов и межведомственных совещаний по вопросам борьбы с преступностью.

В ходе профилактики правонарушений прокуроры осуществляют правовое просвещение и правовое информирование, доводя до сведения общественности определенную информацию в целях повышения уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан, оказания воспитательного воздействия для недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

По сути, вся деятельность прокуроров, направленная на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов

общества и государства, в разной степени способствует профилактике правонарушений. Это является гарантией защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина от их возможных нарушений, что еще раз подчеркивает особую значимость прокурорской деятельности и необходимость, как минимум, сохранения в Конституции Российской Федерации статуса прокуратуры.

### **Список литературы:**

1. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 05.12.1936.
2. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной VII сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 07.10.1977.
3. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

*Тюнин Владимир Александрович  
заведующий кафедрой прокурорского  
надзора и участия прокурора  
в гражданском, арбитражном  
и административном процессе  
Крымского юридического института  
(филиала) Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук*

### **Предостережение как акт прокурорского реагирования: проблемы и эффективность применения**

Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина провозглашены высшей ценностью. Одновременно их защита является обязанностью государства.

Сегодня проблемы прав человека приобретают особую значимость, поскольку они определяют возможную меру поведения личности, взаимосвязь человека и государства, ответственность последнего за свою деятельность перед личностью и обществом; обеспечивают стабильность,

устойчивое развитие общества, а также его нормативную деятельность. Особая роль в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства возложена и на органы прокуратуры.

Еще со времен Петра I и по настоящее время прокуратура играет важнейшую роль в сфере защиты прав и свобод граждан, доказав свою общественную и правовую значимость на протяжении нескольких столетий.

Так, для решения своих задач органы прокуратуры наделены определенными полномочиями, от эффективности которых зависит своевременная защита прав и свобод человека и гражданина. Деятельность прокурора направлена на обеспечение исполнения закона. Принимаемые прокурором правовые решения (действия) материализуются посредством издаваемых им правовых актов. Правовые акты прокурора представляют собой регламентированные законом и составленные в определенной форме документы юрисдикционного характера.

Одним из них является предостережение о недопустимости нарушения закона. В Закон о прокуратуре предостережение введено в 1999 г. как мера прокурорского реагирования наряду с представлением, протестом и другими мерами. Следует отметить, что данная новелла символизировала возвращение законодателем прокурорам правомочия, которым они обладали в период действия до 1992 г. Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР», ст. 25-1 которого предусматривалось, что «предостережение о недопустимости нарушения закона письменно объявляется прокурором должностным лицам и гражданам в целях предупреждения правонарушений при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях». Так, раскрывая особенности внесенных изменений, профессор В.П. Рябцев подчеркивал важность восстановления в Законе о прокуратуре такого превентивного средства прокурорского воздействия, как предостережение о недопустимости нарушения закона, указывая, что отказ в 1992 г., а в последующем и в 1995 г. от рассматриваемого полномочия отчасти объяснялся тем, что нередко прокуроры прибегали к предостережению, которое являлось средством профилактики правонарушений, в случаях, когда правонарушение уже совершено и требовались иные меры воздействия.

Однако вместо корректировки практики последовал отказ от предостережения [1]. Однако существует и немало проблем применения данной меры прокурорского реагирования. Подробнее об этом ниже. Так, значение для формирования единообразной правоприменительной практики имеют положения указания Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» (далее – указание), в подп. 1.1 кото-

рого закреплено: «предостережение применять только при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов». С позиции действующего законодательства, с одной стороны, это требование коррелирует с гл. 1 раздела III Закона о прокуратуре, в которой расположена ст. 25-1, наделяющая прокуроров полномочием в рамках такой отрасли, как надзор за исполнением законов. Вместе с тем п. 1 ст. 27 Закона о прокуратуре, раскрывающий полномочия прокурора в рамках другой отрасли – надзора за соблюдением прав и свобод человека, прямо предписывает прокурорам использовать полномочия, предусмотренные ст. 22 Закона о прокуратуре, т.е. в том числе и предостережение о недопустимости нарушения закона.

Также нельзя не согласиться с А.Ю. Винокуровым [2], который отмечает, что упомянутая ранее норма указания обязывает прокуроров «для профилактики нарушений закона при производстве дознания, предварительного следствия и при рассмотрении дел судами использовать иные средства прокурорского реагирования, предусмотренные законом». По мнению Н.В. Булановой, которая отмечает, что «таких актов прокурорского реагирования, как протест, представление, предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 23, 24, 251 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ) не знает. Это позволяет говорить о том, что в уголовном судопроизводстве их использовать недопустимо» [3] 2. Да, данное суждение совершенно справедливо с точки зрения российского законодательства и позиции, высказанной в пп. 1.1 указания. Однако, видимо, было бы неправильно рассуждать о полной не востребованности предостережения как превентивного акта реагирования в надзорных правоотношениях прокурора со следователями и дознавателями. Так, А.В. Гриненко предлагает предоставить прокурору «новое полномочие – направлять в адрес следователя письменное предостережение о недопустимости нарушения закона (при наличии на то оснований), установив непосредственно в УПК процедуру, закрепленную в настоящее время Законом о прокуратуре» [4]. С данным высказыванием стоит согласиться, законодательно закрепив это правомочие для всех поднадзорных прокурору участников процессуальной деятельности.

В юридической литературе отмечается тот факт, что предостережения нередко направляются по факту уже свершившегося нарушения закона.

Также считаем необходимым выделить еще одну особенность рассматриваемого инструмента прокурорского реагирования. Так, согласно требованиям ст. 25-1 Закона о прокуратуре в действующей редакции пред-

писывает направлять предостережение в письменной форме должностным лицам. То есть законодатель на стадии реагирования прокурора исключает непосредственный контакт с адресатом предостережения. Однако по факту возможно применение положения подп. 2.3 указания, согласно которому предостережение должностному лицу нужно объявлять под расписку непосредственно в прокуратуре, а в целях обеспечения гласности и повышения профилактического воздействия предостережения допускается объявление его по месту работы виновного лица, в том числе в процессе рассмотрения результатов проверки на собрании трудового коллектива либо при рассмотрении коллегиальным органом акта прокурорского реагирования. На наш взгляд, в целях конкретизации некоторыми положениями данного пункта необходимо дополнить Закон о прокуратуре.

Что касается эффективности предостережения, стоит отметить тот факт, что ответственность, предусмотренная Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) за умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, невероятно мала (ст. 17.7 КоАП РФ), что делает предостережение крайне малоэффективным. В сравнении с санкциями, установленными за невыполнение законных требований должностных лиц федеральных органов исполнительной власти (ст. 19.4 КоАП РФ), установленный размер наказания за неисполнение законных требований прокурора является существенно более мягким. Учитывая статус прокуратуры как главного надзорного органа страны, представляется, что такой подход является неоправданным и нелогичным.

Возможно, следует рассмотреть вопрос не только об «уравнивании» штрафов за указанные правонарушения, но, возможно, и о расширении санкций в целях повышения авторитета органов прокуратуры по сравнению с исполнительной ветвью власти. Так, например, возможно усиление ответственности за совершение правонарушения, от которого предостерегал компетентный орган, в виде, например, дополнения перечней отягчающих ответственность обстоятельств в УК РФ, КоАП РФ, НК РФ и других законах.

Однако ужесточение наказания само по себе не сможет полностью разрешить имеющиеся в этой области проблемы. Общеизвестно, что закон работает настолько эффективно, насколько обеспечивается неотвратимость наказания за его неисполнение.

Предостережение имеет на сегодняшний момент не непосредственные правовые последствия (кроме обязанности рассмотреть и принять к сведению), а опосредованные, возможные в будущем (так, в случае совершения деяния, на которое указано в предостережении как на не-

допустимое, решение вопроса о его субъективной стороне, виновности лица не должно вызывать затруднений). Представляется необходимым решить на законодательном уровне вопрос об усилении ответственности за совершение правонарушения, от которого предостерегал компетентный орган, в виде, например, дополнения перечней отягчающих ответственность обстоятельств в КоАП РФ и других законах.

Подводя итог, необходимо отметить, что органы прокуратуры стоят на страже закона и являются фундаментальным институтом в сфере правоохранительной деятельности Российского государства. Перед прокурорами страны поставлены важнейшие задачи, направленные на защиту прав и свобод каждого конкретного человека и гражданина, однако для полноценного осуществления своих полномочий необходимо дальнейшее реформирование отечественного законодательства.

### **Список литературы:**

1. Рябцев В. Прокуратура приобретает новые полномочия // Рос. юстиция. 1999. № 4.
2. Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона // Администрат. и муницип. право. 2014. № 8.
3. Буланова Н.В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11.
4. Гриненко А.В. Полномочия прокурора должны быть конкретизированы // Законность. 2011. № 2.

***Васильева Анастасия Валерьевна**  
аспирант кафедры прокурорского надзора  
и участия прокурора в рассмотрении  
уголовных, гражданских и арбитражных  
дел Санкт-Петербургского юридического  
института (филиала) Университета  
прокуратуры Российской Федерации*

### **Кадровое обеспечение органов прокуратуры: современное состояние и пути совершенствования**

Возрастание в современных условиях роли прокуратуры в защите прав и свобод граждан, в отстаивании интересов общества и государ-

ства требует должным образом повысить уровень кадровой работы как одного из главных инструментов в деле повышения эффективности прокурорской деятельности.

В связи с этим новым конкретным содержанием должна наполниться работа по формированию высокопрофессионального кадрового корпуса. Эта работа самым тесным образом должна быть связана с последовательным развитием инициативы, творческого начала у работников прокуратуры с ответственностью к выполнению своих служебных обязанностей.

В последние годы наметилось динамичное изменение законодательства о службе в органах и организациях прокуратуры. Уточняются требования, ограничения и запреты, связанные со службой в прокуратуре, видоизменяются подходы в сфере профессиональной подготовки и переподготовки прокурорских кадров, уделяется отдельное внимание проблемам материального и социального обеспечения прокуроров, мерам их правовой защиты, оптимизируются и дополняются направления кадровой работы.

Совершенствование законодательства о кадровом обеспечении имеет, в конечном итоге, единственную цель – дальнейшее повышение эффективности прокурорской деятельности.

Согласно результатам анкетирования прокурорских работников (402 респондента) относительно предложений по совершенствованию правовой основы вопросов кадрового обеспечения, абсолютное большинство – 285 или 70% выступили за внесение изменений в Закон о прокуратуре Российской Федерации, в свою очередь 117 респондентов или 29% выступили за внесение изменений в организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации (проведён анкетный опрос 402 прокурорских работников, из которых стаж работы в органах прокуратуры Российской Федерации 1–3 года – 3,7%, 67% – до 5 лет, 20% – до 10 лет и 9,3% – свыше 15 лет. Исследование проведено в 2018–2019 годах среди прокурорских работников, проходивших обучение на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации).

В науке прокурорской деятельности имеют место различные мнения ученых относительно разработки закона о службе в органах прокуратуры или о статусе прокурорской службы, а также об отнесении службы в органах прокуратуры к определенному виду государственной службы.

Так, рассматривая вопросы прохождения службы в органах прокуратуры как вида государственной службы С.Н. Братановский указывает, что

после принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» законодательство о государственной службе поднято на более высокий уровень. Однако действующие нормативные акты, регулирующие организацию и прохождение службы в органах и учреждениях прокуратуры России, принимаются не достаточно быстро. Положения, относящиеся к правовому статусу работника прокуратуры, определению круга его служебных прав и обязанностей и непосредственно связанные со службой в органах прокуратуры, частично урегулированы законодательством о государственной службе, однако они не отражают специфики служебно-правовых отношений в прокуратуре как особом государственном органе, осуществляющем надзор за исполнением Конституции Российской Федерации, законов и иных нормативных актов. [2, с. 87].

По мнению О.С. Капинус и В.П. Рябцева «исходя из буквальной трактовки ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации о том, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом как единственным законом, а из общего конституционного смысла этой нормы, было бы возможно урегулировать вопросы службы в самостоятельном законе «О статусе прокурорских работников в Российской Федерации» [4, с. 15].

По мнению В.Ю. Шобухина «целесообразно подумать о минимизации количества бланкетных норм путем расширения и конкретизации правового регулирования вопросов службы в органах прокуратуры даже принятия специального закона о прокурорской службе или статусе работника прокуратуры» [3, с. 9].

В свою очередь А.В. Абалдуев рассуждая о том, к какому из закрепленных в законодательстве видов государственной службы следует относить службу в прокуратуре, высказывает мнение о том, что «значительный шаг в правовом регулировании вопросов службы в органах и организациях прокуратуры, усилении статуса прокурорских работников можно сделать путем принятия закона о статусе прокурорского работника в Российской Федерации или о прокурорской службе в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации. Это позволит не только уточнить предъявляемые в ФЗ о прокуратуре требования к прокурорской службе, но и в целом оптимизировать законодательную базу в указанной сфере, систематизировать правовые нормы, конкретизировать их, свести к минимуму ссылки на другие законы, тем более что большой круг вопросов службы в прокуратуре урегулирован в организацион-

но-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации» [1, с. 84].

Согласно положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» – служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой. Прокурорские работники являются федеральными государственными служащими, исполняющими обязанности по должности федеральной государственной службы с учетом требований Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Правовое положение и условия службы прокурорских работников определяются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Вместе с тем, Федеральный Закон «О прокуратуре Российской Федерации» указывает, что служба в органах прокуратуры является видом федерального государственной службы, однако, Федеральный Закон «О государственной службе» не включает специфический вид прокурорской службы в число видов государственной службы.

И в тоже время, Федеральный Закон «О государственной службе» предусматривает помимо военной службы, государственную службу иных видов, которые в свою очередь являются видами федеральной государственной службы.

Так как служба в органах прокуратуры Российской Федерации безусловно не является военной службой (за исключением службы в военной прокуратуре), а статья 40 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации» прямо закрепляет положение о том, что служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой, делаем вывод, что служба в органах прокуратуры Российской Федерации относится к федеральной государственной службе иных видов.

По нашему мнению, нет особой необходимости в принятии нового Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» или какого-либо закона, специально раскрывающего вопросы кадрового обеспечения в органах и организациях прокуратуры.

Однако значительный шаг в правовом регулировании вопросов службы в органах и организациях прокуратуры, усилении статуса прокурорских работников можно сделать путём принятия закона «О внесении изменений в Федеральный закон о прокуратуре».

Отметим, что раздел 5 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» по своему объёму превосходит иные разделы закона, что свидетельствует о том, что правовое регулирование службы

в органах и организациях прокуратуры является главной составляющей в обеспечении соответствующего функционирования прокурорской системы.

Позволим себе высказаться о необходимости включения в действующую редакцию закона ряда положений, касающихся прохождения службы федеральных государственных гражданских служащих в органах и организациях прокуратуры и прохождения службы работниками, замещающими должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, и работниками, осуществляющими профессиональную деятельность по профессиям рабочих в органах и организациях прокуратуры.

В заключении отметим, что совершенствование правового и организационного кадрового обеспечения в органах и организациях прокуратуры обуславливает устранение расширительного толкования отдельных норм федерального законодательства, а именно Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предназначенных для исключительных случаев, исключение ограничений, создающих неясные условия порядка прохождения обучения (службы) в аспирантуре.

Безусловно, и в дальнейшем вопросы кадрового обеспечения останутся актуальными и проблемными. Можно смело выделить некоторые перспективные направления дальнейшей разработки данной темы – исследование вопросов повышения правового статуса прокурорских работников, проблем продвижения по службе работников, построение их служебной карьеры, применение различных кадровых технологий при формировании руководящего состава.

### **Список литературы:**

1. Абалдуев В.А. Служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации: учебное пособие. – Саратов: Издательство ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – 2018. – С. 84.
2. Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации. Под. ред. С.Н. Братановского, Саратов, 2007.
3. Шобухин В.Ю. Некоторые проблемы правового регулирования службы в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2017. № 2. С. 9.
4. Капинус О.С., Рябцев В.П. Правовое регулирование государственной службы в прокуратуре Российской Федерации: тенденции и перспективы развития // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010. № ?. С. 15.

*Боброва Юлия Михайловна*  
*старший преподаватель*  
*кафедры общегуманитарных и*  
*социально-экономических дисциплин*  
*Санкт-Петербургского*  
*юридического института (филиала)*  
*Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации*

## **Цифровая трансформация органов прокуратуры**

Цифровая трансформация органов и организаций прокуратуры Российской Федерации осуществляется в рамках государственной политики по созданию необходимых условий для развития цифровой экономики Российской Федерации.

Реализация мероприятий, направленных на осуществление цифровой трансформации органов прокуратуры, осуществляется на основе Приказа Генпрокуратуры России от 14.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года».

Концепцией обозначены основные направления цифровой трансформации органов прокуратуры: высокотехнологичный надзор, то есть внедрение современных технологий во все надзорные функции, противодействие киберпреступности и правонарушениям в цифровой среде; обеспечение цифровой инфраструктуры – реализация нового качества электронного взаимодействия органов прокуратуры всех уровней с гражданами, организациями, государственными органами на основе создания безопасной высокотехнологичной универсальной цифровой среды и создание среды доверия – развитие цифровых сервисов для граждан и бизнеса, реализация поручений и указов Президента Российской Федерации по обеспечению открытости, доступности и достоверности данных.

Реализация концепции осуществляется в три взаимосвязанных этапа. На первом этапе (2017 год) осуществлялась комплексная оценка уровня информатизации органов прокуратуры, на основе анализа существующих процессов создания, хранения, обработки и передачи информации в органах прокуратуры, утверждение Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации и пилотное внедрение компонентов цифровой инфраструктуры. Под компонентами цифровой инфраструктуры понимается создание единой защищенной

сети передачи данных органов прокуратуры (ЕЗСПД). Работы по созданию ЕЗСПД выполнялись в рамках исполнения государственного контракта от 28.11.2017 № 105-367-17 между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и ПАО «Ростелеком». Распоряжениями Правительства Российской Федерации от 19.12.2017 № 2861-р и от 13.06.2019 № 1273-р «ПАО «Ростелеком» определен единственным исполнителем работ по обеспечению информационной безопасности и информационно-телекоммуникационной инфраструктурой для органов прокуратуры, а ФГУП НИИ «Восход» – по созданию, развитию и поддержке информационных систем и ресурсов. ЕЗСПД создана в соответствии с ГОСТ Р 51583 «Защита информации» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 28.01.2014 № 3-ст). На данный момент в рамках работ по созданию ЕЗСПД в прокуратурах субъектов и районного уровней проложены физические каналы связи (часть из которых использует радио и спутниковую связь) и осуществлена поставка, установка и настройка каналобразующего оборудования и средств криптографической защиты информации. В прокуратурах субъектов Российской Федерации установлены и настроены автоматизированные рабочие места администраторов безопасности ЕЗСПД, отвечающие за работу средств криптографической защиты информации в прокуратурах районного звена. Компонентами цифровой инфраструктуры также являются облачная вычислительная платформа, единое рабочее место сотрудника органов прокуратуры (VDI); единый каталог пользователей органов прокуратуры; единая система электронной почты органов прокуратуры; единый портал органов прокуратуры; сервисы органов прокуратуры на портале ЕПГУ и сервисы информационной безопасности.

В рамках второго этапа (2018 – 2020 годы) осуществляется разработка системного проекта цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации и частных технических заданий на создание всех компонентов цифровой инфраструктуры органов прокуратуры, а также разработка и ввод в эксплуатацию: электронного надзорного производства; юридически значимого электронного документооборота; автоматизированных электронных сервисов; единой безопасной отечественной технологической платформы. Важным направлением является создание защищенной системы ведомственного и межведомственного взаимодействия (СМЭВ), утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия». СМЭВ представляет собой федеральную государственную информационную систему, включающую

в том числе информационные базы данных и средства обеспечивающие взаимодействие информационных систем органов и организаций. СМЭВ является системной магистралью информационного взаимодействия, обеспечивающей информационное взаимодействие путем использования сервис-ориентированной архитектуры, представляющей собой совокупность электронных сервисов, построенных по общепринятым стандартам, а также путем использования единых технологических решений и стандартов, единых классификаторов и описаний структур данных. СМЭВ используется для организации взаимодействия с Аппаратом Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и государственных органов через систему межведомственного электронного документооборота (МЭДО) в следующих государственных информационных системах: (государственная автоматизированная система правовой статистики (ГАС ПС); федеральной государственной информационной системе «Единый реестр проверок» (ФГИС ЕРП); информационной системе межведомственного электронного взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации; во исполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 01.03.2018 № 106 «О вводе в опытную эксплуатацию программного обеспечения, реализующего функцию подачи обращения и записи на прием в органы прокуратуры Российской Федерации в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» в органах прокуратуры г. Москвы, прокуратур Новгородской и Псковской областей приступили к предоставлению услуг (функций) в электронном виде через Единый портал государственных и муниципальных услуг.

На втором этапе также осуществляется совершенствование нормативных правовых актов по публичному раскрытию информации, создание реестра нормативных правовых актов для реализации надзорных полномочий; внедрение подсистемы информационно-аналитической обработки данных с использованием технологий искусственного интеллекта и «больших данных», интеграция с ведомственными и внешними государственными ИС и ряд других мероприятий.

На заключительном этапе цифровой трансформации (2021–2025 годы) предполагается осуществить комплексную автоматизацию надзорных функций, перевод в цифровую форму всех сервисов для граждан, государственных органов и организаций на публичном портале правовой статистики, переход к надзору в «реальном времени» с автоматическим отслеживанием хода производства, реализацию концепции сервисной архитектуры ФГИС ЕРП, ввод в постоянную эксплуатацию ГАС ПС,

интеграцию с государственными информационными ресурсами, осуществляющими миграционный учет граждан, учет сведений налоговых органов, оперативно-справочными, розыскными и иными учетами ОВД, завершение комплексной оптимизации процессов деятельности органов прокуратуры и их перевода в цифровой формат, развитие и внедрение перспективных технологий идентификации участников информационного взаимодействия экосистемы органов прокуратуры, включая технологии биометрической идентификации, многофакторной идентификации на основе федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме», и иных технологий идентификации, внедрение образовательными организациями органов прокуратуры дистанционных образовательных технологий и электронного обучения, в том числе в сетевом взаимодействии с другими организациями общего и дополнительного образования, во все виды и формы деятельности обучающихся в соответствии с требованиями цифровой экономики, введение для государственных служащих органов прокуратуры механизма обязательного наличия базовых компетенций по цифровой экономике с использованием разрабатываемого онлайн-сервиса непрерывного образования взрослых для широких слоев населения.

Концепцией предусмотрена комплексная оптимизация деятельности органов прокуратуры в целях: преимущественного использования данных в цифровой форме; формирования среды электронного взаимодействия с учетом потребностей граждан, общества и государственных органов в получении качественных и достоверных сведений; развития цифровой инфраструктуры на основе применения российских информационно-телекоммуникационных технологий и формирования новой технологической основы для исполнения полномочий органами прокуратуры;

Цифровая трансформация органов прокуратуры Российской Федерации позволит оптимизировать процессы внутренней деятельности органов прокуратуры, сформировать и развить цифровую среду органов прокуратуры с учетом потребностей граждан, бизнеса и государства в своевременном получении качественных и достоверных сведений на основе преимущественного использования единой инфраструктуры электронного правительства, внедрения сервисной модели, применения российских информационно-телекоммуникационных технологий и средств защиты информации, а также создать методическую и технологическую

основы для формирования и развития компетенций сотрудников органов прокуратуры в области реализации своих полномочий в условиях цифровой экономики.

### **Список литературы:**

1. Карлаш Д.С. Электронный документооборот: вопросы правового регулирования // Право и экономика. 2019. № 8. С. 22–28;
2. Органы прокуратуры оцифруют документооборот к 2025 году. URL: <https://pravo.ru/news/view/147793/>;
3. «Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7);
4. Приказ от 08.02.2018 № 68/56 «Об утверждении паспорта проекта цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации».

*Могорычев Александр Михайлович*  
*прокурор отдела прокуратуры*  
*Республики Крым,*  
*советник юстиции*

## **Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе в Республике Крым в связи с переходом из правовой системы Украины в правовую систему Российской Федерации**

Надзор за исполнением законов в разрешительной системе осуществляется органами прокуратуры. Данная функция прокуратуры в период Советского Союза называлась «общий надзор» [7]. Конечно, функция общего надзора была значительно шире современной функции прокуратуры по надзору за исполнением законов в разрешительной системе. Однако, накопленный советской прокуратурой опыт работы, оказал существенное влияние на развитие внутривластных и социально-экономических процессов как России, так и Украины.

Исходя из положений Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 06.02.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе является законность деятельности органов разрешительной системы и лиц, получивших данные разрешения. Установленные пределы такого

надзора предполагают запрет подмены функций непосредственных контролирующих органов. Исходя из этого проверка данного соответствия осуществляется формально-юридическим методом через призму соответствия Конституции Российской Федерации, а также действующим федеральным законам совместно с проверкой издания законных нормативных актов.

В настоящее время в Российской Федерации нет федерального закона, который бы регулировал общие вопросы о разрешительной системе, поэтому понятие ей дается доктриной и по-разному мыслиться различными исследователями. Так, Д.В. Шохин под «разрешительной системой» понимает объемное понятие, включающее в себя множество факторов. Основным критерием для систематизации данных правоотношений автор выделяет, метод регулирования, в котором в обязательном порядке имеется: 1) факт обусловленного запрета; 2) функционирование, связанное с выдачей решений на занятие определенной деятельностью или совершение действий физическим или юридическим лицам специальными органами власти; 3) контроль за лицами, которые уже получили разрешение на занятие той или иной деятельностью, на предмет соблюдения ими всех предписанных условий и правил; 4) при нарушении предписанных условий и правил применение принудительных мер и привлечение нарушителей к правовой ответственности [8, с. 60].

Таким образом, на территории Российской Федерации сложилось понимание понятия «разрешительной системы» как комплекса мероприятий, установленных государством, по наложению запретов и ограничений на занятие некоторыми видами опасной деятельности или деятельности, имеющей особое значение для государства.

Сущностное понимание этого же института в Украине схоже по основным аспектам. Нормативное определение разрешительной системы, действующее на территории Украины с 1992 г., представляет собой определенный перечень норм, регулирующих изготовление, приобретение, хранение, перевозку, учет и использование предметов, материалов и веществ, в том числе создание и деятельность определенных предприятий, мастерских и лабораторий с целью обеспечения безопасности граждан и интересов государства [6].

Историко-правовая ситуация, связанная с вхождением Республики Крым в состав Российской Федерации в качестве ее субъекта, вызвала большой резонанс, который затронул наряду с политическими и внешнеполитическими вопросами ряд трудностей в правоприменительной практике.

Законодательство, регулирующее отношения на территории Республики Крым, претерпело вхождение в новый правовой режим не одномоментно. С целью наиболее лояльной интеграции был введен переходный период (ст. 6 №6-ФКЗ от 21 марта 2014 года), который предусматривал возможность параллельного правового регулирования общественных отношений с законодательством Украины, действовавшим до 01 января 2015 г.

Однако, ввиду отсутствия единого теоретического подхода, материально-технического оснащения, а также других проблем практической реализации подобной интеграции, данный переходный период неоднократно продлевался Федеральным конституционным законом № 3-ФКЗ, Федеральным законом № 478-ФЗ, Федеральным законом № 496-ФЗ. В настоящий момент продлевает действие переходного периода, в течение которого возможно установление на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя особенностей регулирования градостроительных отношений нормативными правовыми актами Республики Крым и нормативными правовыми актами города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативного правового регулирования в соответствующей сфере, до 31 декабря 2020 года [3].

В сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним могут быть установлены нормативными правовыми актами Республики Крым и нормативными правовыми актами города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере вплоть до 1 января 2023 г. [3].

Основным законом, определяющим общий правовой режим, является Конституция. Федеративное устройство России предполагает наличие у ее определенных субъектов законодательной функции. Республика Крым, воспользовавшись этим правом, опираясь на многовековую общую историю с народами Российской Федерации, реализуя волю многонационального народа Республики Крым, выраженную в решении республиканского референдума от 16 марта 2014 года, принимает Конституцию Республики Крым [4]. В соответствии со ст. 95 данной Конституции: «До урегулирования вопросов интеграции Республики Крым в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации, а также принятия предусмотренных настоящей Конституцией законов и иных

нормативных правовых актов Республики Крым Конституция Республики Крым применяется с учетом положений Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов и положений Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» [4].

Президентом Российской Федерации В. Путиным, председателем Госсовета Крыма В. Константиновым, премьер-министром республики С. Аксеновым и мэром Севастополя был подписан договор. Федеральный закон от 21.03.2014 №36-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» закрепил положения о том, что воссоединение не должно ухудшить правовое положение резидентов Крыма и г. Севастополя. Таким образом, предоставленные права, льготы, пособия или специальные разрешения, действовавшие до 2014 года по большей части, продолжают свое действие в соответствии с законодательством Республики Крым.

Соответственно, 21.03.2014 принимается Федеральный конституционный закон №6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (в ред. от 27.05.2014) [2]. Данный закон имеет основное практическое значение, так как все последующие нормативные акты, принимаемые в отношении резидентов Республики Крым не должны ему противоречить.

Таким образом, функция надзора за исполнением законов о разрешительной системе оказалась в двойном правовом поле в зависимости от сферы общественного регулирования и субъектов, которые получили соответствующие разрешения в правовом поле Украины. В отношении указанных исключений приоритетным действием по сравнению с федеральными законами обладают законы Республики Крым и города Севастополя. Такое экстраординарное применение норм права возможно, так как установлено нормативным актом, обладающим большей юридической силой, чем федеральные законы – Федеральным Конституционным законом № 6-ФКЗ.

### **Список литературы:**

1. Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках

- к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/ec8354bcf00aac2d2899fbf033c3ef963e91411e/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ec8354bcf00aac2d2899fbf033c3ef963e91411e/).
2. Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 04.04.2020) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_160618/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160618/).
  3. Федеральный конституционный закон от 25.12.2018 № 3-ФКЗ «О внесении изменений в статью 12.1 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_314278/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314278/).
  4. Конституции Республики Крым (принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 г.). URL: [https://constitution.garant.ru/region/cons\\_krim/](https://constitution.garant.ru/region/cons_krim/) (дата обращения 12.05.2020).
  5. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/)
  6. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF>.
  7. Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-X «О прокуратуре СССР». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=44512#016702875178325138>.
  8. Шохин Д.В. Сущность и назначение разрешительной системы. Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 11. Право. 2010. № 6. С. 60.

*Хилько Ирина Анатольевна  
корректор отдела библиографического  
обеспечения и издательской  
деятельности Крымского юридического  
института (филиала) Университета  
прокуратуры Российской федерации,  
кандидат филологических наук*

## **Особенности языковой грамотности современного юриста**

Наука и образование являются ключевыми национальными приоритетами, призванными подготовить грамотного, конкурентоспособного

специалиста. Сегодня государство стоит на страже грамотности граждан. Важно отметить, что уже с 2020 года в России будут строго следить за грамотностью чиновников, поскольку Президент Российской Федерации

В.В. Путин поручил Правительству подготовить законопроект о контроле за соблюдением гражданами правил русского литературного языка и утвердить нормы современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного. Данные по итогам заседания Совета по русскому языку опубликованы 1 марта на сайте Кремля. Позже Срок подготовки законопроекта был перенесен до 15 сентября 2020 года [11].

Следует отметить, что в числе поручений Президента Российской Федерации была подготовка правового акта об утверждении норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации и образование межведомственной комиссии по русскому языку с целью проведения экспертизы словарей и справочников, утверждения требований к составлению словарей, содержащих нормы современного русского литературного языка, представления предложения по концепции государственной языковой политики, а также обеспечения финансовой поддержки в разработке и реализации программы Института языкознания РАН по сохранению и возрождению языков коренных народов России [10]. Важно и то, что 13 февраля 2020 года, в ходе встречи с рабочей группой по подготовке поправок к Конституции, В. В. Путин назвал русский язык – государствообразующим фактором страны [10].

Исходя из вышесказанного, перед современным юридическим образованием стоит задача эффективной подготовки, поскольку профессия правоведа требует не только профессионального мастерства, но и безукоризненного владения литературным языком, умения точно, ясно и логично выразить мысли. По мнению ведущих исследователей, язык права, закона и различных нормативных актов определяется, как система лексических и грамматических средств выражения, подчинённая задачам коммуникации в правовой сфере. Эта система находится в центре внимания таких исследователей, как: Г.А. Александрова, Т.М. Балыхиной, В.А. Зажицкого, Н.Н. Ивакиной, С.Г. Мирецкого, В.О. Полуднякова, В.М. Савицкого. Среди множества функций языка права (конструктивная, коммуникативная и др.) особая миссия принадлежит функции долженствования, которая регулирует взаимодействие людей в социуме. Она проявляется как в устной, так и в письменной речи. Ее невозможно реализовывать без соблюдения норм языка, культуры речи [4, с. 15].

Как показывает практика, русский язык и культура речи – дисциплина, основами которой должен владеть каждый будущий юрист. Цель этой дисциплины – ознакомить обучающихся с нормами современного литературного языка, научить применять полученные знания в профессиональной юридической деятельности, воспитать нетерпимость к засорению языка жаргонами, пристрастие к штампам, неоправданному снижению стиля. Следует отметить, что язык права специфичен, поскольку многие слова (например, «возбуждение», «дача», «деятель», «квалификация» и др.) отличаются от общеупотребительного значения; «своеобразны лексическая сочетаемость («преступная деятельность», «совершить преступление», «дача взятки»), порядок слов в словосочетаниях и предложениях («занятие врачеванием лицом») [3]. Поэтому на практических занятиях по лексикологии и стилистике целесообразно использовать нормативно-правовые акты, анализируя которые обучающиеся знакомятся с особенностями языка права. Особое внимание следует уделять исправлению стилистических, речевых и грамматических ошибок в предложенных текстах, так как на отрицательных примерах можно выявить нарушения механизма построения речи [5]. Кроме того, не стоит ограничиваться анализом только нормативных документов и текстов официально-делового стиля, а применять тексты иной стилевой дифференциации для сравнения.

В речи юриста довольно часто выделяют такие ошибки, как: логические, языковые, фактические, предметно-понятийные, лексические, грамматические, акцентологические, нарушение речевого этикета, этических норм. Важно отметить, что языковые ошибки (синтаксические, орфографические, лексические, акцентологические, грамматические, речевые и другие) разрушают коммуникацию, могут существенно осложнить восприятие юридического текста, «обезличить» деятельность юриста – сущность которой соблюдение законности и правопорядка.

Среди синтаксических ошибок наиболее часты – неправильное функционирование обособленных членов предложения, в частности, деепричастных оборотов; нередко в тексте имеют место нарушения лексической сочетаемости, орфографические ошибки. Каждый вид ошибок имеет своё содержание, причины возникновения. Так, орфографические ошибки возникают в случае незнания или утраты знаний в области основ грамотного письма (орфография); неправильная мотивированность, связанная с уровнем коммуникативной компетентностью носителя языка; небольшой словарный запас носителя языка; несформированность орфографических навыков.

Для устранения орфографических «правонарушений» необходимо, следовательно, исследовать, понимать, учить, запоминать орфографические законы(правила); постоянно пополнять словарный запас, усовершенствовать навыки орфографической зоркости, помнить, что богатство языка – ключевое качество речи, во многом определяющее профессионализм юриста 21 века, реализацию основных функций языка права (долженствования, регулятивную, коммуникативную и др.).

Регулярное выполнение различного рода орфографических заданий, теоретическое осмысление законов орфографии – определяют качественное воплощение поставленных задач.

Фактические ошибки связаны с умением оперировать информацией, затрагивают такие понятия, как: отбор сведений, качество обработки информации, использование информации, интерпретация информации и т.д.

Предметно-понятийные ошибки являются разновидность фактических, и взаимосвязаны с речевой деятельностью. В их основе лежат нарушения в умозаключениях и в интерпретации определенных понятий. Они определяются личностью говорящего, его уровнем познания окружающего мира.

Логические ошибки затрагивают понятия: логика, мышление, композиция речи, лингво-когнитивный уровень, языковая личность, способ отражения действительности. Этот вид ошибок может проявляться в том, что элементы языка (слова, словосочетания, предложения) неправильно транслируют отношения и связи между предметами речи. Логические же ошибки проявляются через нарушения нормативности языка и приводят к деформации высказывания, отсутствию ясности, понятности, доступности речи [9].

Исходя из вышесказанного, процесс усовершенствования культуры речи должен включать выполнение различных по форме и содержанию упражнений с учётом индивидуально-личных характеристик обучаемых. Также, будущим юристам необходимо прививать любовь к чтению, развивать их художественный вкус, обогащать лексикон, расширять кругозор. На занятиях проводить «поэтические пятиминутки», во время которых обучающиеся имеют возможность читать вслух произведения русских классиков таких, как: А.С. Пушкин, А.А. Ахматовой, С.А. Есенин и др.). Следует использовать как можно больше творческих заданий, которые формируют у обучающихся устойчивый интерес к изучаемой дисциплине и развивают способность к нестандартному мышлению. Для усовершенствования навыков стилистического анализа можно предложить описать какую-либо бытовую ситуацию (скажем, получение производственной

травмы неким гражданином Н.), используя различные функциональные стили литературного языка: разговорный (смс-сообщение, записка), художественный (рассказ, поэма), публицистический (статья, заметка, очерк), официально-деловой (заявление от лица потерпевшего) [6].

В ходе выступления в прениях прокурор должен поддерживать коммуникативную связь с присяжными заседателями. Прежде всего, для этого необходимо помнить, что речь адресуется именно им. Здесь важно многое: интеллигентность, культура поведения, его уважительное обращение к присяжным заседателям и другим участникам процесса. Недопустимы реплики жесты, которые хотя бы косвенно могут свидетельствовать о неуважительном отношении государственного обвинителя, например, к защитнику подсудимого, либо поведение, наводящее на мысль о том, что прокурору все по делу ясно и судебную процедуру он считает формальной.

В речи юриста, прокурора важны логические переходы между разделами обвинительной речи, которые позволят поддерживать устойчивое внимание присяжных заседателей на протяжении всей речи. Так, В.В. Мельник предлагает использовать такие логические цепочки, указывающие на:

- последовательность развития мысли (вначале, прежде всего, во-первых, во-вторых, затем, далее, идем дальше, продолжаем, повторяю и др.);
- на причинно-следственные отношения (как уже было сказано, как отмечалось, поэтому, благодаря этому, сообразно с, вследствие этого, следовательно, кроме того, к тому же и т.п.);
- на переход от одной мысли к другой (обратимся к, рассмотрим, прежде чем перейти к, остановимся на, позвольте обратить внимание, необходимо рассмотреть и т.д.);
- на противоречивые отношения (однако, между тем, с другой стороны; невзирая на; в то время как, тем не менее, и все-таки и др.);
- на итог, вывод (итак, значит, следовательно, таким образом, в заключение следует сказать, подводя итог, сказанное позволяет сделать вывод и др.) [7, с. 36].

Куликова Г. Л. в этой связи указывает, что при формулировании вопросов профессиональные судьи нередко допускают ошибки и просчеты, которые во многих случаях являются причиной искажения выводов присяжных заседателей, а, следовательно, незаконных судебных постановлений. При этом необходимо учитывать, что от точности и ясности формулировок вопросов, полноты и доступности их изложения зависит их понимание присяжными заседателями и правильное разрешение в вердикте [6, с. 4].

Таким образом, современные стандарты высшего образования требуют от обучающихся юридических вузов не только знания норм родного языка, но и умения грамотно применять их на практике при как в устной, так и письменной речи [8]. Следовательно, современная языковая грамотность юриста реализует комплексную задачу обучения, где важными языковыми компетенциями являются: способность осуществлять письменную и устную коммуникацию на русском языке, логически верно и ясно строить устную и письменную речь, публично представлять результаты исследований, вести полемику и дискуссии; способность к деловому общению, профессиональной коммуникации на одном из иностранных языков; умение разрабатывать и правильно оформлять юридические и служебные документы. Знание содержания, характеристик и причин речевых ошибок помогает избежать их возникновения в будущем, сформировать высоко грамотную личность современного юриста, обеспечивающую соблюдение законности не только в области родного языка, но и всего Российского общества в целом.

### Список литературы:

1. Баишева, З.В. Русский язык и культура речи в юриспруденции / З.В. Баишева. – М., 2002. – 234 с.
2. Зверева Е.Б., Фокина С.П. Профессиональная языковая подготовка в юридическом вузе как условие формирования конкурентоспособности будущего специалиста // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2016. – Т. 43. – С. 263–267. – URL: <http://e-koncept.ru/2016/76469.htm>.
3. Зверева, Е.Б. О некоторых аспектах языковой подготовки в юридических вузах / Е.Б. Зверева // Общеобразовательная и профессиональная подготовка специалиста в вузе: проблемы интеграции: материалы межвузовской научно-практической конференции: 16–17 апреля 2009 г. – Владимир: Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний, 2009. – С. 128–131.
4. Ивакина, Н.Н. Профессиональная речь юриста: учебное пособие. – М.: Издательство БЕК, 1997. – 348 с.
5. Ивакина, Н.Н. Языковая подготовка юристов / Н.Н. Ивакина // Правоведение. – 2017. – № 1. – С. 48–51.
6. Куликова, Г.Л. Участие государственного обвинителя в деятельности по формированию вопросов, подлежащих разрешению присяжными заседателями при рассмотрении уголовного дела: лекция / Г.Л. Куликова. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. – 44 с.
7. Мельник, В.В. Речь прокурора в суде с участием присяжных заседателей: пособие / В.В. Мельник, Н.Ю. Решетова. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010. – 116 с.

8. Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования по направлению подготовки (специальности) 40.05.02 Правоохранительная деятельность (уровень специалиста). – URL: <https://rg.ru/pril/article/110/74/22/pravoohranitelnaia-proekt.pdf> (дата обращения: 19.03.2020 г.).
9. Фокина, С.П. Педагогические возможности повышения уровня профессиональной и информационно-коммуникативной компетенций студентов юридических вузов в рамках реализации междисциплинарных проектов / С.П. Фокина, А.В. Шагушина // Молодой ученый. – 2015. – № 3(107). – С. 929–932.
10. <https://tass.ru/obschestvo/7880611>. – Интернет-страница ТАСС.
11. <https://iz.ru/982367/2020-03-02/putin-poruchil-podgotovit-zakonoproekt-o-kontrole-za-gramotnostiu>. – Интернет-страница Известия.

## **РАЗДЕЛ IV. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ**

*Евсикова Елена Витальевна*

*доцент кафедры*

*административного и финансового права,*

*начальник отдела по организации научной*

*и редакционно-издательской деятельности*

*Крымского филиала*

*Российского государственного*

*университета правосудия,*

*кандидат юридических наук*

### **Некоторые административно-правовые аспекты усовершенствования действующего законодательства в части внесения поправок в Конституцию Российской Федерации**

Современные процессы нормотворчества субъектов властных полномочий в Российской Федерации отличаются своей интенсивностью и необходимостью принятия своевременных, обоснованных и ответственных решений, которые получают свое юридическое воплощение в соответствующих правовых актах [1, с. 48].

На сегодняшний день, одной из актуальных проблем является внесение поправок в Конституцию Российской Федерации [2] в целях усовершенствования регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти, предусмотренных Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке) [3].

Так, по нашему мнению, Закон о поправке требует доработки и уточнения, прежде всего, с учетом наработок достижений современной науки, а также опыта правоприменительной практики, а именно:

1) установление общих принципов организации системы органов публичной власти и установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации должно находить в федеральном уровне и закрепляться и раскрываться на уровне федерального законодатель-

ства, что обеспечит единый подход, позволит избежать дублирования принципов в региональном законодательстве, устраним существующие противоречия и расхождения в законодательстве субъектов Российской Федерации, установит единые начальные положения для всех субъектов, что предлагается закрепить в ст. 71 Конституции Российской Федерации (вопросы ведения Российской Федерации);

2) установление основ федеральной и региональной политики, федеральных и региональных программ в области профилактики правонарушений и преступлений должно находиться в совместной ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и закрепляться на уровне Конституции Российской Федерации в силу необходимости разработки и закрепления основ государственной и региональной политики и программ профилактики правонарушений и преступлений на федеральном и региональном уровне, а также, отдельных программ профилактики правонарушений несовершеннолетних. Несмотря на то, что рост подростковой преступности зарегистрирован в 49 регионах России, самостоятельные программы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних реализуются только отдельных субъектах Российской Федерации, а в Республике Крым – с 2016 г.; в большинстве субъектов Российской Федерации (51) реализуются лишь отдельные мероприятия по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних в рамках различных программ правоохранительной направленности, однако, отдельных программ профилактики правонарушений и преступности несовершеннолетних до сих пор так и не разработано [4], что предлагается закрепить в ст. 72 Конституции Российской Федерации (вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации);

3) система налогов и сборов Российской Федерации, уплачиваемых в федеральный, региональный и местный бюджет, порядок их введения и отмены, уплаты, взимания и администрирования, общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации. Региональные и местные налоги и сборы вводятся законом субъекта Российской Федерации или решением органа местного самоуправления, в которых могут предусматриваться отдельные элементы региональных и местных налогов и сборов, что предлагается закрепить в п. 3 ст. 75 Конституции Российской Федерации. Поскольку, согласно положениям ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), в которой закреплены исходные базовые принципы налогообложения в Российской Федерации, ни-

кто не обязан оплачивать налоги и сборы, не предусмотренные НК РФ либо установленные в ином порядке, чем это определено НК РФ. Отсюда следует, что любой вид обязательного платежа – налог или сбор, должен быть предусмотрен НК РФ и входить в систему налогов и сборов Российской Федерации на соответствующем уровне путем закрепления в ст. 13, 14, 15 НК РФ, соответственно, в связи с чем, возникает вопрос о законности и обоснованности введения ряда сборов и обязательных платежей, которые НК РФ не предусмотрены, и необходимости включения их в систему налогов и сборов Российской Федерации. Что позволит четко разграничить вид того или иного обязательного платежа в зависимости от их природы и сущности, определить место в системе налогов и сборов Российской Федерации, а соответственно и порядок их уплаты и поступления в бюджет, что позволит более качественно урегулировать налоговые правоотношения в данной сфере [5].

4) п. 5 ст. 75 Конституции Российской Федерации целесообразно изложить в следующей редакции: «в Российской Федерации гарантируются минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации, в которую не включаются компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты индексация социальных пособий и иных социальных выплат в порядке, установленном федеральным законом». По нашему мнению, именно такая формулировка позволит обеспечить ставки и оклады всех бюджетников не ниже МРОТ, поскольку на сегодняшний день, формулировка гарантированного оклада не ниже МРОТ в Трудовом кодексе позволяет устанавливать сам оклад учителей, врачей, государственных служащих и т.д. гораздо ниже МРОТ (в размере 4000–5000 руб.) и поднимать его до требуемого уровня зарплаты путем негарантированных, зачастую субъективно назначаемых выплат или увеличения нагрузки в разы! Что на практике приводит к постоянным конфликтам и спорным ситуациям в коллективе из-за размера негарантированных выплат, постоянных доносов на своих коллег при условии получения этих выплат вместо них, в результате, катастрофическая текучка кадров на государственной службе и т.д. и полная ее неэффективность, т.к. профессионалы уходят и работать по факту остается некому.

5) ст. 78 Конституции Российской Федерации дополнить п. 6, который предусматривает, что в случае передачи части полномочий Федеральных органов исполнительной власти по соглашению органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации или части полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению

федеральным органам исполнительной власти, соответствующие соглашения заключаются в возможно короткий срок, но не более трех месяцев с момента принятия решения. Так в целях передачи отдельных полномочий субъектов Российской Федерации органам МВД России должны быть заключены соглашения о передаче таких полномочий, например, по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. Т.е. сотрудники полиции имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, только при наличии соглашения о передаче таких полномочий. На сегодняшний день проблема остается открытой, т.к. из 80 проектов соглашений Правительством Российской Федерации утверждено только четыре (Оренбургская область, Республика Татарстан, Республика Мордовия, Республика Крым). По факту, все нормы законов субъектов Российской Федерации об обеспечении общественного порядка и общественной безопасности, а также права граждан на тишину и покой, остаются мертвыми и неработающими на практике, поскольку, сотрудники полиции не имеют полномочий составлять протоколы по таким правонарушениям, а значит, тысячи виновных лиц избегают административной ответственности, чем нарушается принцип – неотвратимости наказания [6];

б) п. 6-1 ст. 83 дополнить уточнением: в случае освобождения от должности Председателя Правительства Российской Федерации существующая структура федеральных органов исполнительной власти продолжает действовать.

Кроме того, по нашему мнению, структура федеральных органов исполнительной власти должна определяться федеральным законом «О федеральных органах исполнительной власти в Российской Федерации», который будет определять правовой статус федеральных органов исполнительной власти, систему органов исполнительной власти и структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности, задачи, функции, принципы и цели деятельности, их организационно – правовые формы, характер компетенции, их место в системе исполнительной власти, подчиненность, наименования, порядок взаимодействия между собой и другими ветвями власти, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными и иными объединениями. Ответственность. А исходя из ч. 1 ст. 112 Конституции, Председатель Правительства Российской Федерации дол-

жен будет предлагать только структуру федеральных органов исполнительной власти как внутреннее подразделение конкретных федеральных органов исполнительной власти, распределение функций между их отдельными частями (управлениями, департаментами, отделами, отделениями, секторами и т.д.), возможности образования территориальных органов и порядок соответствующих взаимоотношений. Такой подход представляется более правильным и оправданным, позволит избежать дублирования полномочий одного государственного органа другим, что зачастую происходит на практике. Рассеивание одних и тех же функций по нескольким органам в зависимости от территориальной принадлежности приводит к отсутствию единства в принятии решений по одним и тем же вопросам;

7) дополнить ст. 83 Конституции Российской Федерации пунктами «н» и «о», которые предусматривают, что Президент Российской Федерации назначает на должность и досрочно прекращает полномочия Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и Уполномоченного по защите прав предпринимателей и Уполномоченного по защите животных в Российской Федерации, поскольку, определив основы конституционно-правового статуса Уполномоченного на уровне ФКЗ, что позволит усовершенствовать положения действующего законодательства, более детально прописать конституционно-правовой статус Уполномоченного, что позволит более качественно и эффективно осуществлять деятельность Уполномоченного, даст больше возможностей реализовывать свои полномочия в сфере государственной защиты прав и законных интересов детей, реализации и соблюдения прав и законных интересов детей государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, и защиту прав предпринимателей.

Вместе с тем, в современном обществе и государстве уже давно назрела необходимость учреждения должности Уполномоченного по защите животных в Российской Федерации, т.к. проблема защиты животных от жестокого обращения стоит очень остро и принятие ФЗ Об ответственном обращении с животными не решило и половины всех проблем. По статистике, уголовные дела, заведенные по факту жестокого обращения с животными не доводятся до конца и виновные лица, как правило, избегают ответственности. А законодательно закрепленный механизм защиты животных от жестокого обращения и привлечения виновных лиц к ответственности на сегодняшний день отсутствует [7].

Таким образом, указанные изменения принесут позитивный эффект социальной, в том числе, будут способствовать развитию системы про-

филактики правонарушений, пропаганды позитивных жизненных ценностей, здорового образа жизни, а также усовершенствованию системы законодательства Российской Федерации в целом и законодательства субъектов Российской Федерации – в частности, обеспечить стабильность этих сфер правоотношений, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, общественный порядок и общественную безопасность, а также позволит ликвидировать разнородность и хаотичность в реализации функций и полномочий системы органов исполнительной власти, обеспечить ее стабильность и эффективное функционирование, единство и согласованность действий, избежать дублирование полномочий.

### Список литературы:

1. Актуальные проблемы административного права: учебное пособие для бакалавров и магистров // под. ред. д.ю.н., проф. М.И. Никулина. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2018. – 188 с.
2. Конституция Российской Федерации (принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г.). [Электронный ресурс] // [Режим доступа]: [http://base.garant.ru/10103000/1/#block\\_1111](http://base.garant.ru/10103000/1/#block_1111).
3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [Электронный ресурс] // Режим доступа URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346019/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/)
4. Евсикова Е.В. Реализация органами внутренних дел законодательства Республики Крым об административных правонарушениях / Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в Крымском федеральном округе: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – Краснодарский университет МВД России. – 2016. – С. 57–60.
5. Евсикова Е.В. К вопросу о реформировании системы налогов и сборов Российской Федерации в контексте установления и введения курортного сбора / Евсикова Е.В. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2018. – Т. 22. – № 3. – С. 385–405.
6. Евсикова Е.В. Административно-правовые проблемы совершенствования публичной власти в России в контексте принятия нового КоАП РФ / Конституционное и административное право: проблемы совершенствования публичной власти: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции // отв. ред.: А.Н. Осяк, Ю.В. Капранова. – Симферополь, 2019. – С. 43–48.
7. Булахова И.А. Основания учреждения должности Уполномоченного по защите животных в Российской Федерации / Булахова И.А. // Уральский журнал правовых исследований. – 2019. – № 4(5). – С. 475–483.

*Руденко Артем Валериевич*  
*заведующий кафедрой*  
*административного и финансового права*  
*Крымского филиала*  
*Российского государственного*  
*университета правосудия,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **К вопросу реформирования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях**

24 мая 2019 года было принято Обращение участников Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административной ответственности» в межведомственную рабочую группу по подготовке нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1], в котором были сформулированы позиции научного сообщества относительно пути дальнейшего реформирования административной ответственности.

5 июня 2019 года представлена Правительственная Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В начале 2020 года были представлены 2 проекта новых кодексов, направленных на регулирование административной ответственности.

Представленная Правительством РФ Концепция [2] и проекты, вызвала бурное обсуждение в профессиональном сообществе. Свои комментарии относительно концепции КоАП РФ высказывают многие ученые и практические работники [3,4,5,6].

В основном в этих работах поднимаются проблемы действующей редакции КоАП РФ и оцениваются предложения, высказанные Правительством Российской Федерации в представленной Концепции. В тоже время, хотелось бы обратить внимание на вопросы, которые не получили должного освещения в Концепции.

В Концепции нового КоАП РФ, на наш взгляд, уделяется недостаточно внимания вопросам нормотворчества в сфере административной ответственности и использования современных цифровых технологий в производстве по делам об административных правонарушениях.

При осуществлении нормативно-правового регулирования в сфере административной ответственности необходимо учитывать ряд ее особенностей:

Целевым «потребителем» КоАП РФ выступают все граждане Российской Федерации, иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации. Поэтому на первый план выходит доступность понимания содержания норм об административной ответственности, обеспечение единообразного толкования этих норм.

Кроме того, от возможности правильного толкования содержания нормы зависит реализация предупредительной функции административной ответственности. Четкое понимание противоправности поведения снижает риск совершения административных правонарушений, в том числе по незнанию. Обеспечение единообразного толкования норм административной ответственности лицами, привлекаемыми к административной ответственности, и субъектами административной юрисдикции, позволит снизить количество обжалуемых постановлений по делам об административных правонарушениях. Тем самым снижая нагрузку на органы административной юрисдикции и судебную систему в целом.

Обеспечение единообразного толкования нормы должно обеспечиваться:

Во-первых, использованием четко определенной по содержанию терминологии. Этот вопрос частично нашел свое отражение в Правительственной Концепции. По нашему мнению, следует значительно расширить перечень закрепляемых в КоАП РФ терминов, которые должны касаться не только обозначенных в Концепции вопросов, но и наиболее распространенных понятий, используемых при конструировании составов административных правонарушений.

Это позволит избежать проблем, которые возникают на протяжении долгого периода времени при применении норм действующего КоАП РФ. Например, статья 5.35 КоАП РФ «Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних».

Во-вторых, максимально сократить количество норм отсылочного характера. Конституционный Суд Российской Федерации не раз высказывал позицию о том, что «любое административное правонарушение и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе таким образом, чтобы исходя из его текста – в случае необходимости с помощью толкования, данного судами, – каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий или бездействия». И хотя Конституционный Суд Российской Федерации, в целом, не высказался за запрет отсылочных норм, понимая невозможность отказа от

них на современном этапе, он сделал акцент на необходимости формулирования составов правонарушений в самих законах об ответственности.

В-третьих, поддерживая идею, высказанную в Концепции, необходимо закрепить особенности процедуры внесения изменений в КоАП РФ на всех этапах прохождения проекта. Эта работа должна быть направлена на обеспечение единства терминологии, используемой в КоАП РФ, согласованности вносимых изменений с существующими предписаниями Кодекса, оценки последствий вносимых изменений. К данной работе должны максимально быть привлечены представители научного сообщества, органов административной юрисдикции и суда. Необходимо рассмотреть вопрос о создании Постоянной рабочей группы, которая будет вести работу по анализу проектов законов о внесении изменений в КоАП РФ.

Это должно позволить избежать таких проблем правоприменительной практики, которые возникли при внесении изменений в статью 28.7. «Административное расследование» Федеральным законом от 03.07.2016 № 326-ФЗ или использования термина «индивидуальный предприниматель» в статье 14.1.2. наряду с термином «лицо, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица» или назначения наказания по части 16 статьи 19.5 КоАП РФ.

Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется не только судами, но и должностными лицами органов государственной и муниципальной власти. Данные лица, в большинстве своем, не обладают столь высоким уровнем компетенции, что и судьи, в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, что в свою очередь приводит к значительному количеству нарушений прав лиц, привлекаемых к административной ответственности. В связи с этим при конструировании норм КоАП РФ стоит избегать оценочных понятий, а также случаев предоставления органу административной юрисдикции избыточных юрисдикционных полномочий, реализация которых может ограничить возможность реализации прав участников производств по делам об административных правонарушениях.

При разработке нового КоАП РФ необходимо предусмотреть максимально широкие возможности по использованию цифровых технологий. Их внедрение позволит повысить доступность участия лиц при рассмотрении дел об административных правонарушениях, упростит процедуру обжалования постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, снизит нагрузку на органы административной юрисдикции, уменьшит количество ошибок, возникающих при осуществлении производства по делу.

Внедрение таких механизмов позволит сократить сроки производства по делу об административном правонарушении. Без сомнения, данные технологии должны применяться при возможности их использования всеми сторонами процесса.

Также при реформировании КоАП РФ необходимо рассмотреть вопрос о возможности введения медиации по отдельным категориям дел об административных правонарушениях. Данная процедура уже имеет положительный опыт применения в рамках уголовного процесса и может оказаться эффективной в производстве по делам об административных правонарушениях.

### Список литературы:

1. Обращение участников всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административной ответственности» в межведомственную рабочую группу по подготовке нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // Юридический факультет Воронежского государственного университета [сайт] URL: <http://www.law.vsu.ru/notice/docs/new-codex/omsk-conf.docx> (дата обращения 10.12.2019).
2. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // Правительство Российской Федерации [сайт] URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwLAY7khO7NAt9EL.pdf> (дата обращения 10.03.2020).
3. Травкина Н. В чем проблемы действующего КоАП? [Электронный ресурс] // zakon.rudd [сайт] URL: [https://zakon.ru/blog/2019/7/30/v\\_chem\\_problemy\\_dejstvuyuschego\\_koap\\_obsuzhdenie\\_reformy\\_kodeksa\\_dlya\\_zhurnala\\_zakon](https://zakon.ru/blog/2019/7/30/v_chem_problemy_dejstvuyuschego_koap_obsuzhdenie_reformy_kodeksa_dlya_zhurnala_zakon) (дата обращения 25.05.2020).
4. Дмитрикова Е. КоАП: от концепции к проекту [Электронный ресурс] // zakon.ru [сайт] URL: // [https://zakon.ru/blog/2019/08/26/koap\\_ot\\_koncepcii\\_k\\_proektu](https://zakon.ru/blog/2019/08/26/koap_ot_koncepcii_k_proektu) (дата обращения 20.05.2020).
5. Борисова А.С., Редкоус В.М. Некоторые направления совершенствования административно-юрисдикционной деятельности пограничных органов в современных условиях // Закон и право. 2019. № 8. С. 160–162.
6. Попугаев Ю.И. Основные концептуальные положения по разработке общей и особенной частей нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс 2019 № 6. С. 19–24.

*Нестерова Анастасия Владимировна  
аспирант кафедры прокурорского надзора  
и участия прокурора в рассмотрении  
уголовных, гражданских и арбитражных дел  
Санкт-Петербургского юридического  
института (филиала)  
Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

## **К вопросу о развитии института оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях в контексте конституционной реформы**

Конституционная реформа 2020 года направлена на укрепление российской государственности. Вместе с тем, некоторые нормы Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [1] отражают необходимость формирования новых способов взаимодействия нашего государства с мировым сообществом.

Так, статья 67.1 Конституции Российской Федерации должна закрепить правопреемство Российской Федерации СССР на своей территории, в том числе в отношении членства в международных организациях и участия в международных договорах, статья 79 Конституции РФ должна установить возможность Российской Федерации участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Согласно 79.1 Конституции РФ, Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства. При этом, исходя из содержания ст. 79 и ст. 125 Конституции РФ следует, что любые международные договоры, принятые на их основе решения межгосударственных органов, решения иностранного или международного (межгосударственного) суда Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению, если противоречие их норм основам конституционного строя Российской Федерации будет установлено Конституционным Судом Российской Федерации.

На наш взгляд, указанные поправки говорят о необходимости создания новых форм международного сотрудничества, прежде всего пред-

ложенных мировому сообществу нашим государством. К таким формам можно отнести институт оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях.

Несомненно, в настоящее время приоритетной остается сфера оказания правовой помощи по уголовным делам, в которой уже сформированы единые для мирового пространства стандарты и механизмы действий. Российской Федерацией заключены соглашения с уполномоченными органами иностранных государств и международных сообществ, выработана практика рассмотрения запросов об оказании правовой помощи по уголовным делам и экстрадиционных материалов.

В тоже время, в регулируемой главой 29.1 КоАП РФ сфере правовой помощи по делам об административных правонарушениях, которая безусловно влияет на поддержание и укрепление международного мира и безопасности, такие стандарты отсутствуют. Основным средством ее реализации является принцип взаимности [2, с. 3–8]. Ввиду того, что административные правонарушения в некоторых зарубежных государствах являются видом уголовных правонарушений к регулированию этой сферы также применяются нормы международного уголовного права.

В условиях укрепления российской государственности и роли Российской Федерации в мировом сообществе видится необходимым развивать институт оказания правовой помощи, как самостоятельное направление международного сотрудничества путем заключения международных договоров или выработки унифицированных норм и правил взаимодействия.

Оказание правовой помощи по делам об административных правонарушениях между Российской Федерацией и странами Содружества Независимых Государств может развиваться эффективнее, чем с другими, поскольку традиции советского государства сохранились в современном законодательстве об административных правонарушениях большинства государств Содружества Независимых Государств [3, с. 719–725]. Похожий порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях расширяет возможности сотрудничества между этими государствами. Интересен пример Республики Казахстан, которая в 2014 году включила в главу 50 КоАП Республики Казахстан [4] нормы, регулирующие порядок оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях, аналогичные тем, что содержатся в КоАП РФ.

Если такая практика будет продолжена другими странами-участниками Содружества Независимых Государств, процедура оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях приобретет новые способы реализации.

В любом случае, для развития института оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях и разработки единых для мирового пространства правил и стандартов необходим комплекс, согласованных действий различных международных сообществ и государственных органов, осуществляющих полномочия в сфере международного сотрудничества.

Положения главы 29.1 КоАП РФ возлагают на прокуратуру полномочия по решению вопроса об административном преследовании правонарушителей, за пределами территории государства, где было совершено правонарушение, а также рассмотрения запросов об оказании правовой помощи, статьей 2 Федерального закона № 2202-1 от 17.01.1992 «О прокуратуре РФ» прокуратура Российской Федерации наделена полномочия в сфере международного сотрудничества. Таким образом, прокуратура Российской Федерации может принять участия в мероприятиях, направленных на развитие института оказания правовой помощи по дела об административных правонарушениях. Кроме того, это необходимо для формирования статуса прокурора как участника отношений по оказанию правовой помощи.

В настоящее время прокуратура Российской Федерации участвует в разработке международных договоров и соглашений Российской Федерации. Прокуратурой также заключено и реализуется множество соглашений и договоров с иностранными государствами и международными организациями о сотрудничестве и обмене опытом в различных правовых сферах, однако большинство из которых связаны с противодействием международной преступности и оказанием правовой помощи по уголовным делам [5, с. 378–382].

Проблемы международного сотрудничества по делам об административных правонарушениях возможно рассмотреть в рамках международного сообщества прокуроров, например в Координационном совете генеральных прокуроров государств – участников СНГ к основным задачам которого относятся согласование и объединение усилий, координация действий, расширение сотрудничества прокуратур в защите прав и свобод граждан, укреплении законности и правопорядка и в борьбе с преступностью, разработка предложений по сближению национального законодательства, участие в развитии договорно-правовой базы Содружества [6]. Разработка соглашений о сотрудничестве прокуратур СНГ или выработка предложений по сближению национального законодательства по делам об административных правонарушениях позитивно повлияет на формирование общих положений о реализации процедуры

правовой помощи так и на формирование положений о статусе прокурора как ее участника.

### **Список литературы:**

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС Консультант Плюс.
2. Международное сотрудничество России в сфере выдачи лиц для уголовного преследования на основе принципа взаимности // Международное уголовное право и международная юстиция, 2016. № 4. С. 3–8.
3. Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах закрепления в кодифицированных актах государств – участников СНГ полномочий по осуществлению административного преследования // Административное и муниципальное право, 2015. № 7. С. 719–725.
4. КоАП Республики Казахстан от 05.07.2014 № 235 // [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31577399](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399) (дата обращения: 31.05.2020).
5. Прокурорский надзор: Учебное пособие / Под ред. Коршуновой О.Н. 2-е изд., СПб., 2018. С. 378–382.
6. Координационный совет генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств: <http://www.ksgp-cis.ru/> (дата обращения: 31.05.2020).

***Костылев Владислав Викторович***  
*доцент кафедры административного  
и финансового права  
Крымского филиала  
Российского государственного  
университета правосудия,  
кандидат политических наук, доцент*

***Левин Глеб Сергеевич***  
*помощник адвоката*

## **Понятие и сущность административно-правового режима государственного контроля (надзора) в Российской Федерации**

Административно-правовые режимы различной направленности, включая сферу обеспечения законности в публичном управлении, являются одним из условий эффективного развития российского общества

и государства. Не существует общественных отношений, которые бы оставались за пределами воздействия его правовых средств: обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод граждан, законность в социально-экономической, административно-политической сферах и пр. находятся в рамках его регулирования. Административно-правовой режим контроля и надзора, отличаясь правоохранительной направленностью, тесно связан с хозяйственной деятельностью, его меры затрагивает права и свободы человека и гражданина. Реализация этого режима должна рассматриваться как элемент управленческой функции государства, средство достижения целей публичного управления, обеспечения устойчивого состояния его системы, возможность их дальнейшего развития.

Важность осмысления правовой природы административно-правового режима контроля и надзора объясняется, в том числе, динамичными изменениями общественных отношений, требующих безотлагательного правового вмешательства, изменениями структуры соответствующих органов публичной власти, их функций, задач и полномочий по обеспечению законности, дисциплины и правопорядка (например, в обстановке организации противодействия распространению пандемии коронавируса, обеспечении личной безопасности граждан, поддержания общественной безопасности и пр.). Т.е. потребность в наличии такого режима обусловлена, по сути, интересами самих объектов управления (граждан, юридических лиц всех форм собственности и ведомственной принадлежности) и государства. Причем существование режима контроля и надзора направлено не только на обеспечение защиты и безопасности общественных отношений, но и на организацию их развития в позитивном направлении.

Поэтому на протяжении всей новейшей истории России не прекращаются поиски оптимальной модели реализации контрольно-надзорной функции как со стороны государства, так и общества. Ряд уже действующих [1] и готовящихся к принятию нормативных правовых актов [2] является тому подтверждением. Вместе с этим, анализируя их содержание, следует констатировать отсутствие единой концепции правового режима контроля и надзора, его процессуального обеспечения. Результатом такой неопределенности является многочисленные юридические конфликты между участниками контрольно-надзорных отношений несовершенная правоприменительная практика, осознание законодателем и ученым сообществом важности совершенствования их правового регулирования.

В специальной литературе понятие режима, так или иначе связанного с реализацией контроля и надзора – режима законности, появилось в 60-х годах XX века [3, с. 12]. Характеризуя правовой режим в целом,

С.С. Алексеев определял его как порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, которые характеризуются особым сочетанием взаимодействующих между собой дозволений, запретов, позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования [4, с. 185]. Под режимом он также понимал социальный режим определенного объекта или вида деятельности, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств [5, с. 258–259]. Такие суждения С.С. Алексеева разделяют ряд современных специалистов [6, 9, 10]. Существуют и другие мнения, например, профессора А.И. Стахова, который определил административной правовой режим как комплексную категорию, раскрывающую «...информационно-психологическое содержание административно-правового регулирования» [7, с. 83]. Приведенный анализ различных подходов к определению административно-правового режима свидетельствует, с одной стороны о попытках ученых исследовать его, с позиций характеристики предмета и метода административного права, с другой – об отсутствии единого устоявшегося представления о его сущности и содержании. Причем режим, например, «организации государственного административного контроля и надзора...», лишь обзорно упоминается в специальной литературе [8, с. 102] либо, учитывая его содержание и функциональную направленность, включается в систему специальных правовых режимов [10, с. 487–488].

Характеризуя административно-правовой режим контроля и надзора следует исходить из его сложности и многогранности, особой направленности регулирования общественных отношений. Последние возникают, изменяются и прекращаются в процессе реализации органами публичной власти и общественными организациями своих контрольно-надзорных функций. Фактически можно констатировать наличие у этого режима собственного предмета правового регулирования. Учитывая управленческую природу функций контроля (надзора), этот режим будет отличаться своим методом правового регулирования и механизмом реализации, основанном на принципах, характерных для отрасли административного права. Отличает этот режим и система законодательства (как кодифицированных, так и не кодифицированных административно-правовых актов), нормативно закрепляющих отраслевые начала, принципы, предмет и метод регулирования, основы правоприменительной деятельности. Причем важную роль в формировании правовой основы режима контроля и надзора, помимо законов, играют акты различной степени юридической силы органов исполнительной власти, местного самоуправления.

Эти акты содержат как нормативные предписания, так могут иметь исключительный правоприменительный характер. Учитывая, что стратегической целью функционирования административно правового режима контроля и надзора является обеспечение безопасности государства, социальной безопасности граждан [11, с. 4], думается, что режим должен устанавливаться только законами Российской Федерации.

Таким образом, административно-правовой режим контроля и надзора – это установленная законом совокупность административно-правовых средств, применяемых для регулирования общественных отношений в сфере контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти, общественных формирований, а также порядок реализации ими своих полномочий.

### Список литературы:

1. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 01.04.2020 г.) // «Российской газета», 30 декабря 2008 г., № 266.
2. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Проект Федерального закона // ред. до внесения в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 16.05.2019// URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7> (дата обращения: 12.04.2020).
3. Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством / И.С. Самощенко – М., 1960.
4. Алексеев С.С. Общественные дозволения и общественные запреты в советском праве – М.: Юрид. литература, 1989.
5. Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права / по ред. С.С. Алексеева – М., 1987.
6. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы М., 2000.
7. Стахов А.И. Кононов П.И. Административное право России: учебник для бакалавров/ А.И. Стахов, П.И. Кононов – М.: Издательство Юрайт. – 2014 – 651 с.
8. Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2005. – 416 с.
9. Малоян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: Монография М.: Юнити, 2002.
10. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008. – 816 с.
11. Костылев В.В. Организационно-правовые основы контрольной деятельности государственных инспекций в социальной сфере: автореф. ... дис. канд. полит.наук. Х., 2003. – 20 с.

*Гуреева Ольга Андреевна*  
*доцент кафедры*  
*государственно-правовых дисциплин*  
*Санкт-Петербургского юридического*  
*института (филиала)*  
*Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации,*  
*кандидат юридических наук*

## **К вопросу о принудительном помещении на обсервацию в порядке административного судопроизводства**

Риски распространения опасных для человеческого социума болезней весьма велики во всем мире, поэтому важной задачей любого современного государства является принятие мер защиты людей от эпидемий, создание безопасных и благоприятных условий жизнеобеспечения каждого человека. В марте 2020 года Всемирной организацией здравоохранения ситуация с коронавирусной инфекцией охарактеризована как пандемия.

Конституция Российской Федерации, определяя основы конституционного строя и закрепляя права и свободы человека и гражданина, гарантирует каждому право на охрану здоровья (часть 2 статьи 7, статья 41). Сохранение и укрепление здоровья граждан является обязанностью государства, что предполагает необходимость применения к гражданам, страдающим инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и не соблюдающим правила, позволяющие предотвратить возникновение заболеваний у других лиц, мер государственного принуждения.

Учитывая эпидемиологическую ситуацию по новой коронавирусной инфекции, лицо уклоняясь от изоляции в условиях обсерватора или домашней самоизоляции, ставит под угрозу как свое личное здоровье, так и здоровье окружающих, которые по стечению обстоятельств могут оказаться в непосредственной близости. В соответствии с Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 30.03.2020 № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-2019», Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ № 10 от 03.04.2020 «О внесении изменений в Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30.03.2020 № 9» предусмотрена изоляция в условиях обсерватора лиц, прибывших в субъект РФ на срок 14 календарных дней со дня их прибытия.

В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 8 Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7»» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) закрепляя право каждого на уважение его личной и семейной жизни, указывается, что не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

На конституционном уровне Российской Федерации предусмотрена возможность ограничения прав и свобод гражданина. Это общее ограничение, которое закреплено в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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.

Согласно Постановления Правительства Российской Федерации от 31.01.2020 № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утверждённый постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 49, ст. 4916), коронавирусная инфекция (2019-nCoV) включена в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих.

Как следует из преамбулы и ст. 8 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения – публично – правовая обязанность, установленная необходимостью реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

В соответствии с частью 1 статьи 33 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» больные инфекционными заболеваниями, лица с подозрением на такие заболевания и контактировавшие с больными инфекционными заболеваниями лица, являющиеся носителями возбудителей инфекционных болезней, подлежат лабораторному обследованию и медицинскому наблюдению или лечению и в случае, если они представляют опасность для окружающих, обязательной госпитализации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

На основании статьи 27 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», граждане обязаны проходить медицинские осмотры, а граждане, страдающие заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны проходить медицинское обследование и лечение, а также заниматься профилактикой этих заболеваний.

Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения является публично правовой обязанностью государства, обусловленной необходимостью реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду (ст. 41, 42 Конституции РФ, преамбула ст. 8 Федерального закона от 30.03.1999 № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

В соответствие с п. 6 ч. 1 ст. 51 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, Главные государственные санитарные врачи и их заместители наряду с правами, предусмотренными ст. 50 названного Федерального закона, наделяются следующими полномочиями – выносить мотивированные постановления о:

- госпитализации для обследования или об изоляции больных инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и лиц с подозрением на такие заболевания;

- проведении обязательного медицинского осмотра, госпитализации или об изоляции граждан, находившихся в контакте с больными инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих;

- временном отстранении от работы лиц, которые являются носителями возбудителей инфекционных заболеваний и могут являться источниками распространения инфекционных заболеваний в связи с особенностями выполняемых ими работ или производства.

Публичные интересы, перечисленные в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации оправдывают правовые ограничения прав и свобод, если такие ограничения адекватны социально необходимому результату. Сохранение и укрепление здоровья граждан является обязанностью государства, что предполагает необходимость применения к гражданам, страдающим инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и не соблюдающим правила, позволяющие предотвратить возникновение заболеваний у других лиц, мер государственного принуждения. Также в силу положений части 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

В связи с отсутствием механизма принудительной госпитализации лиц с подозрением на инфекционные заболевания, представляющих опасность для окружающих, в целях реализации государственных и публичных полномочий, вопрос о принудительном помещении под медицинское наблюдение, может быть решён исключительно в судебном порядке.

Главы 30 и 31 КАС РФ определяют особенности производства по административным делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях и в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке. Положения ч. 4 ст. 2 «Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ, в случае отсутствия нормы процессуального права, регулирующей отношения, возникшие в ходе административного судопроизводства, суд применяет норму, регулирующую сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии такой нормы действует исходя из принципов осуществления правосудия в Российской Федерации (аналогия права).

По аналогии с п. 3. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.11.2019 № 50 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с рассмотрением судами административных дел о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке» умышленным уклонением гражданина с подозрением на инфекционное заболевание от прохождения обследования или умышленным уклонением больного инфекционным заболеванием от лечения может быть установлено в случае, если в отношении гражданина имеется первичная медицинская информация соответственно о возможном либо имеющемся инфекционным заболеванием и он был предупрежден о необходимости прохождения обследо-

дования или дополнительного лечения, но без уважительных причин не прошел соответствующее обследование или лечение.

В соответствии с п. 8 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.11.2019 № 50 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с рассмотрением судами административных дел о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке» Верховный суд не исключает права подачи административного искового заявления о принудительной госпитализации прокурором, главным государственным санитарным врачом или его заместителем.

***Басов Андрей Витальевич**  
заведующий кафедрой  
государственно-правовых дисциплин  
Крымского юридического института  
(филиала) Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, доцент*

### **Некоторые новеллы административного законодательства в части нарушения установленных временных ограничительных мер в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19**

На сегодня проблема сдерживания распространения, лечения и профилактики новой коронавирусной инфекции COVID-19 имеет общемировой масштаб. На протяжении февраля-мая 2020 года в мире ежедневно регистрировалось около 20 тыс. новых случаев инфицирования, около 3 тыс. чел. ежедневно умирали от этой инфекции. Статистика COVID-19 в России также не утешительна. Итак, на 18 мая 2020 зарегистрировано 281 тыс. случаев, 2,6 тыс. умерли. Показательно, что коэффициент смертности являлся одним из самых низких в мире [1].

Неутешительные статистические данные обусловили необходимость установления временных ограничений и запретов, к которым были отнесены: особый порядок передвижения граждан и транспортных средств; запрет и ограничения на массовые мероприятия, услуги населению, туристические и другие услуги; ограничения на оптовую и розничную торговлю и особенности обращения по отдельным видам товаров; огра-

ничения по перемещению граждан и перевозкам на территории России и за ее пределами; дистанционная работа государственных органов, налоговых инспекций, приостановление работы судов [2].

Введение новых ограничений и запретов обусловило появление новых составов административных правонарушений, а, следовательно, и появление вопросов, связанных с порядком привлечения к ответственности за их совершение.

Административные правонарушения, связанные с нарушением законодательства о чрезвычайных ситуациях, в КоАП РФ не выделены в отдельную группу. В связи с этим справедливо отмечает Е.С. Калина, что «учет связи конкретного состава административного правонарушения с чрезвычайной ситуацией необходим для обеспечения законности при привлечении физического или юридического лица к административной ответственности, а также для ограничения административных правонарушений, с одной стороны, от преступлений, с другой – от дисциплинарных проступков, при наличии сходства в содержании совершенных действий или бездействий [3].

Итак, 1 апреля 2020 года вступили в силу изменения в КоАП РФ обусловленные необходимостью усилить меры ответственности в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия. Одной из новел, является ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ в которой установлена административная ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, совершенные в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина), либо невыполнение в установленный срок выданного в указанные периоды законного предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий [4].

По смыслу нормы ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, объективной стороны данного правонарушения является наличие обязательной совокупности условий: наличие реальной (фактической) угрозы распространения заболевания; наличие реальной (фактической) опасности для окружающих, введение режима чрезвычайной ситуации или введение ограничительных мер

(карантина); данное лицо осознанно или по неосторожности нарушило санитарные правила и гигиенические нормативы или не выполнило санитарно-гигиенические и противоэпидемические мероприятия; неисполнение врученного лицу в установленный органом, осуществляющий федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор срок предписания или требования [5].

Кроме того, к административной ответственности в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции может быть привлечено физическое лицо, которое: имеет положительный тест на наличие заразной формы инфекционного заболевания, и нарушило требование по изоляции в домашних условиях или самовольно покинуло стационар; лицо, прибывшие на территорию Российской Федерации, в том числе, из государства, эпидемически неблагополучного по коронавирусной инфекции и нарушившего требования по изоляции в домашних условиях; лицо, находящиеся или находившиеся в контакте с источником заболевания, в контакте с лицами с подозрением на наличие заразной формы инфекционного заболевания; лицо, уклоняющиеся от лечения опасного инфекционного заболевания, нарушающие санитарно-противоэпидемический режим, а также не выполнившие в установленный срок выданное в периоды, указанные в ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, законное предписание (постановление) или требование органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

В то же время, большинство субъектов Российской Федерации воспользовались правом, которое закреплено в п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ, а именно: «устанавливать на уровне регионального законодательства административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ». Например, Законом Республики Крым вводится административная ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов Республики Крым, направленных на введение и обеспечение на территории полуострова режима повышенной готовности. Сумма штрафа: для граждан, в том числе за необеспечение режима самоизоляции, – 4000 руб. (за совершение такого правонарушения с использованием авто – 5000 руб.); для должностных лиц – от 30 тыс. до 40 тыс. руб.; для юридических лиц – от 200 тыс. до 300 тыс. руб. [6].

В результате такой ситуации, когда нормы регионального законодательства регулируют однородные правоотношения с нормами федерального законодательства обусловили постановку закономерного вопроса: какое именно законодательство об административной ответственности

применять. Кроме того, региональным законодательством в правоприменительную практику введен новый термин «режим самоизоляции». На уровне федерального законодательства данное понятие не определено, однако, детальный анализ Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ позволяет данный режим отнести к ограничительным (карантинным) мероприятиям [7].

Не менее важным вопросом, появление которого обусловило принятие указанного выше регионального законодательства, является отсутствие указанных составов в соглашениях между Министерством внутренних дел Российской Федерации и соответствующим органом власти субъекта Российской Федерации. Так, например, в Соглашении между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Советом министров Республики Крым о передаче Министерству внутренних дел Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях на сегодня отсутствуют положения относительно передачи полномочий по составлению протоколов об административном правонарушении за нарушения требований нормативных правовых актов, направленных на введение и обеспечение на территории полуострова режима повышенной готовности [8].

Следовательно, введение в действие регионального законодательства относительно привлечения к административной ответственности за указанные нарушения требует согласования (разграничения) с федеральным законодательством, а также разрешения вопроса относительно передачи полномочий соответствующим должностным лицам относительно составления протоколов об административном правонарушении путем внесения дополнений в соответствующие соглашения.

### **Список литературы:**

1. Пандемия коронавируса. Самое актуальное на 18 мая [Электронный ресурс] URL: <https://www.rbc.ru/society/17/05/2020/5e2fe9459a79479d102bada6> (дата обращения 18.05.2020).
2. Обзор: «Перечень мер в связи с коронавирусом (COVID-19)» [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_348585/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_348585/) (дата обращения 13.05.2020).
3. Калина Е.С. Административные правонарушения, связанные с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2013. № 13(1). – С. 87–89.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020) [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/c967eb7a901005316559be99424c3a824dc426b0/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/c967eb7a901005316559be99424c3a824dc426b0/) (дата обращения 14.05.2020).
5. Пандемия, как повод для новых мер ответственности: какие пробелы законодательства об административных правонарушениях выявила практика [Электронный ресурс] URL: [https://www.intellectpro.ru/press/works/rekomendatsii\\_obyazatel\\_ny\\_k\\_vypolneniyu](https://www.intellectpro.ru/press/works/rekomendatsii_obyazatel_ny_k_vypolneniyu) (дата обращения 18.05.2020).
6. Закон Республики Крым от 10.04.2020 № 64-ЗПК/2020 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об административных правонарушениях в Республике Крым» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/crimea/1362536/#ixzz6MnVIR7lu> (дата обращения 18.05.2020).
7. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_22481/40310b846fcbcbc143f7d94d386b3546f00ba6e4/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22481/40310b846fcbcbc143f7d94d386b3546f00ba6e4/) (дата обращения 18.05.2020).
8. Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2018 № 1761-р «Об утверждении Соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Советом министров Республики Крым о передаче Министерству внутренних дел Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXR&n=571069#01891266796797202> (дата обращения 18.05.2020).

*Мелехин Александр Владимирович*  
*профессор кафедры*  
*государственного строительства и права*  
*Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации,*  
*доктор юридических наук, профессор*

## **Депортация – как метод обеспечения государством безопасности в условиях военного времени**

Каждое государство в зависимости от складывающихся обстоятельств принимает соответствующие методы действия, направленные на обеспечение безопасности. С годами некоторые из них совершенствовались с учетом накопленного как международного, так и национального опыта. Одним из таких методов воздействия государства на регулирование общественных отношений в чрезвычайных ситуациях военного

времени является депортация, имеющая многолетнюю, а точнее – многовековую историю.

Обратимся к опыту царской России. С самого начала Первой мировой войны власти Российской империи вели тяжелую и изнурительную борьбу в тылу с «немецким засильем» во всех его проявлениях [1]. Начинали с немецких вывесок и названий, включая столицу, потом перешли к «вражеским» подданным и потенциальным изменникам подозрительного происхождения, а когда война затянулась – взялись за бизнес и капитал. Для этого создавались специальные комитеты, издавались указы и законы. Именно тогда были «обкатаны» на практике многие методы, успешно взятые потом на вооружение большевиками, включая массовые депортации и взятие заложников в условиях ведения гражданской войны.

Значительная часть законодательного массива уже периода гражданской войны в России (1917–1923 гг.) носило исключительный характер как ответная мера на остроту и непосредственность угроз новому государственному строю. Например, Постановлением VI Всероссийского чрезвычайного съезда советов (1918 г.) в «экстренных условиях» предусматривалась возможность отступления от принципа законности. «Впредь установить, что меры, отступающие от законов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики или выходящие за их пределы, допустимы лишь в том случае, если они вызваны экстренными условиями гражданской войны и борьбы с контрреволюцией».

В период коллективизации широко применялись меры не только по высылке в отдалённые Восточно-Сибирские регионы не согласных с политикой, проводимой советской властью, зажиточных крестьян, объявленных кулаками, но и поражением их в правах. Это значило, что им могли запретить проживание в определённых местностях, учиться в вузах, заниматься определённой профессией, лишать активного и пассивного избирательного права и т.д. Следует заметить, что законодательного определения понятия «кулак» не было и это обстоятельство порождало на местах беззаконие местных «комитетов бедноты».

Абсолютное большинство правоотношений в этот период носит только вертикальный (управленческий) регулятивно-охранительный характер и регламентируются нормами административного права. Основной формой реализации революционного законодательства является возложение на граждан подлежащих беспрекословному исполнению обязанностей по выполнению правовых предписаний государства и воздержание от неправомερных действий под угрозой применения жесткой юридической ответственности, соответствующей переживаемому периоду. Субъектом

ограничительного правового воздействия становится не отдельный индивид или группа, а социальная общность. Одной из отличительных особенностей складывающегося чрезвычайного законодательства нового социалистического государства было следующее. Предметом его правового воздействия была носящая властный и жесткий (с позиций начала XXI в. даже весьма жестокий) характер реакция государства не на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, а исключительно на военные и социальные.

Это были предупредительные, а чаще всего пресекательные действия государства, направленные на ликвидацию многочисленных мятежей, вооруженных конфликтов или массовых протестных выступлений населения против социальной политики, проводимой жесткими волевыми методами новой государственной власти. Устойчивые позиции у молодой советской власти вначале были только в восьми центральных губерниях. На остальной территории постоянно вспыхивали крестьянские бунты или реальная власть находилась у сторонников белой гвардии.

Исходя из критически складывающейся ситуации реализация государственной политики в этот период осуществлялась с использованием форм и методов, носивших явно репрессивный, бескомпромиссный характер.

Уже на начальном этапе войны 1941–1945 гг. субъектом правоотношений, возникающих в процессе реализации ограничительных норм военного законодательства, опять стала социальная общность. Руководством СССР в отношении ряда народов собственной страны (русские немцы, чеченцы, ингуши, карачаевцы, балкарцы, калмыки, крымские татары и другие) была применена депортация, т.е. вынужденное переселение в специально отведенные места. Как правило, это были территории Казахстана и Сибири [2].

28 августа 1941 г. Президиум Верховного Совета СССР издает Указ «О переселении немцев, проживающих в районах Поволжья», в котором «Советское Правительство по законам военного времени будет вынуждено принять карательные меры против всего немецкого населения Поволжья» [3]. Реализация этой задачи возлагалась на органы НКВД СССР. В тот же день в составе центрального аппарата НКВД СССР был создан Отдел спецпоселений. За четыре месяца 1941 г. потребовалось сформировать 344 железнодорожных эшелона, чтобы перевезти 499 459 депортируемых.

Например, во исполнение Постановления ГКО СССР от 6 сентября 1941 г. «О перемещении лиц немецкой национальности из г. Москвы, Московской области и Ростовской области» было депортирова-

но в Казахстан: из Москвы и Московской области – 8617 человек; из Ростовской области – 21400 человек.

В феврале 1944 г. последовала высылка чеченцев в Казахстан. Указом от 7 марта 1944 г. № 116/102 «ликвидировалась Чечено-Ингушская АССР, а ее земли отдавались соседям» [3]. Затем аналогичные репрессии были применены к крымским татарам и ряду других народов, исповедующих ислам.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2004 г. № 635 были утверждены Правила финансирования расходных обязательств Российской Федерации по выплате денежных компенсаций лицам, подвергшимся репрессиям в виде лишения свободы, помещения на принудительное лечение в психиатрические лечебные учреждения и впоследствии реабилитированным, а также денежных компенсаций реабилитированным лицам за конфискованное, изъятое и вышедшее иным путем из их владения в связи с репрессиями имущество». Расходные обязательства Российской Федерации по выплате денежных компенсаций «исполняются за счет бюджетных ассигнований, утвержденных на эти цели в федеральном бюджете на соответствующий год Министерству финансов Российской Федерации» [4].

Депортация применялась и в практике государственного управления США в годы Второй мировой войны. После сокрушительного нападения японских вооруженных сил на военную базу Перл-Харбор (7 декабря 1941 г.) в США с Тихоокеанского побережья было интернировано 127 тысяч этнических японцев, из них 78 тысяч были американскими гражданами в нескольких поколениях [5, 6]. Это было сделано с целью недопущения «пятой колонны» со стороны компактно проживающей на этой территории многочисленной японской диаспоры. В то же время, более 30 тысяч американцев японского происхождения в составе 442 пехотного полка достойно сражались на Тихоокеанском театре военных действий. Следует заметить, что подобные меры к американцам германского и итальянского происхождения, с которыми США также находились в состоянии войны, не применялись.

В расклеенных листовках сообщалось, что эта категория граждан подлежала депортации. Размеры и вес разрешенного для перемещения багажа ограничивался тем, что мог перенести в руках один человек или отдельная семья. На сборы было отведено три часа. Запрещалось обращаться к адвокатам и звонить о происходящем близким и родственникам.

Интернированные до окончания войны были помещены в 12 концентрационных лагерях в отдаленных местах пустынных штатов (Невада,

Орегон) с тяжелыми климатическими условиями. Впрочем, американские власти избегают называть такие поселения концентрационными лагерями. Отметим, что в СССР подобные «превентивные меры» стали применяться несколько раньше.

Только в 1986 г. в США судебным решением было признано, что эта категория граждан, содержащаяся изолированно от общества до окончания войны «не представляла угрозы для национальной безопасности». В 1988 г. президент Р. Рейган направил письменное извинение и денежную компенсацию из расчета 20 тыс. долларов каждому из 81 тысячи уцелевших американцев японского происхождения, подвергшихся депортации. Общая стоимость утраченного ими имущества была оценена в современных ценах в размере 1,3 млрд долларов, а потерянные из-за депортации доходы – 2,7 млрд долларов.

В 1990 г. президент Буш-старший также посчитал необходимым заявить: «Мы должны признать, что допустили серьезную несправедливость к американцам японского происхождения в годы Второй мировой войны. Это было трагической ошибкой» [6].

Нормы современного российского (и международного) права предусматривают возможность интернирования (изоляция) граждан иностранного государства, находящегося в состоянии войны с Российской Федерацией. В международном праве интернированием признается принудительное задержание на своей территории одним воюющим государством граждан (но не военнослужащих – они берутся в плен) другого воюющего государства или нейтральным государством – военнослужащих воюющих государств.

Подобную тактику действий по интернированию иностранных граждан применяло и руководство Ирака во время проведения мировым сообществом против него военной операции под кодовым названием «Буря в пустыне» (80-е годы XX в.) в качестве ответной меры воздействия за незаконный захват Кувейта.

Необходимо отметить и еще одну весьма важную и деликатную проблему, с которой столкнулись государства, территории которых подверглись фашистской оккупации. Определенная часть их населения в той или иной степени сотрудничала с немецкими оккупационными властями. Эта проблема возникла и в самой послевоенной Германии.

Каждое государство при помощи средств юридического воздействия по-своему искало пути выхода из создавшейся весьма непростой ситуации. В судебной практике ФРГ были фактически узаконены такие юридически значимые понятия с различной мерой наказания, как: «не-

посредственный исполнитель» и «лицо, совершившее преступление в силу приказа».

Тогдашний президент Франции Шарль де Голль решил ради единства нации не делить страну на предателей и героев [7]. Более 1000 человек были им помилованы. Суды над коллаборационистами завершили свою работу в июле 1949 года. В 1953 г. все остальные осужденные были амнистированы. По действующему во Франции закону этим лицам запрещается даже напоминать об их службе немецким оккупационным властям.

В СССР применение особой «юридической гибкости» к такой категории лиц не наблюдалось. Как правило, самым «мягким» наказанием для них считалось 10 лет лишения свободы, чаще всего выносимых во внесудебном порядке даже за факт нахождения в немецком плену.

В начале 50-х г. XX в. военная прокуратура впервые занялась процедурой реабилитации этой категории лиц, в том числе имеющих весьма и весьма косвенное отношение к их делам. Например, вслед за арестом через месяц после начала войны командующего Западным фронтом генерала Павлова «были репрессированы чуть ли не все родственники генерала. В сентябре 1941 г. его жену, сына, отца, мать и даже тещу осудили как членов семьи изменника Родины».

Отметим, что военной прокуратурой за период с 1953 по 1961 гг. «были сняты обвинения почти с 270 тысяч невинно осужденных». С октября 1991 г. по январь 2011 г. было проверено «более 271 тысячи уголовных дел на 302 212 человек. Более 124 тысяч были признаны жертвами политических репрессий» [8].

Спустя много лет академик А. Чубарьян справедливо заметил, что заниматься «выяснением, у какого народа какой процент сотрудничал с немцами, – политически некорректно, опасно и аморально» [9].

Отдельные регионы (в первую очередь – кавказские) уже современной России столкнулись с не менее сложной проблемой – кровной мстью. С распадом СССР в ряде кавказских республик на протяжении нескольких лет наблюдалось острое противостояние с федеральным центром. Это повлекло за собой необходимость поиска форм и методов примирения многочисленных кровников. Единственный способ решения весьма острой социально-политической проблемы, которой является кровная мсть – простить всем и всё, чтобы остановить послевоенный беспредел, когда люди мстят и собираются мстить за совершенные преступления.

Например, президент Чечни Рамзан Кадыров в апреле 2012 г. закрыл работу примирительной комиссии, которая с августа 2011 г. занималась

примирением всех кровников в республике. Цель была достигнута, и работа этой комиссии перестала иметь смысл. За время работы комиссии был мирно разрешен 451 кровный конфликт.

Таким образом, действия государства в кризисных чрезвычайных ситуациях мирного и в большей степени военного времени, когда на кону стоит судьба самого государства, носят весьма прагматичный и не всегда правовой характер. Прежде всего, они направлены на предотвращение или минимизацию вредоносных последствий для общественных отношений от их наступления. Впоследствии, с точки зрения совершенствования института прав и свобод человека и гражданина, эти методы признаются самим государством или международным сообществом, не совсем корректными. Однако данный опыт в практике деятельности различных государств из поколения в поколение совершенствуется и применяется с завидным постоянством.

### Список литературы:

1. Алексей Вольнец. Отчего много у вас немцев? // Первая мировая, История. 2015. 20 февраля.
2. Например, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28.08.1941 «О переселении немцев, проживающих в районах Поволжья» предусматривал переселение всего немецкого населения, проживающего в районах Поволжья, в другие районы страны. Постановлением Президиума ЦК КПСС 1956 г. предусматривалось восстановление автономий народов-выселенцев. На немцев это не распространялось. Только 26 апреля 1991 г. был принят Закон РСФСР № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов», предусматривающий отмену всех незаконных актов, принятых в отношении репрессированных народов.
3. Анатолий Юрков. Выстрелы в спину // Российская газета. 2011. 3-4 августа.
4. Постановление Правительства РФ от 13.03.2008 № 170 «О внесении изменений в Правила финансирования расходных обязательств Российской Федерации по выплате денежных компенсаций лицам, подвергшимся репрессиям в виде лишения свободы, помещения на принудительное лечение в психиатрические лечебные учреждения и впоследствии реабилитированным, а также денежных компенсаций реабилитированным лицам за конфискованное, изъятое и вышедшее иным путем из их владения в связи с репрессиями имущество» // Российская газета. 2008. 19 марта.
5. Александр Сабов. Тень Цусимы длиною в век (В истории Второй мировой войны точку пришлось ставить дважды).
6. Всеволод Овчинников. Скелет в шкафу (Идею «этнического ГУЛАГА» Сталину подсказал Рузвельт) // Российская газета. 2008. 23 декабря.

7. Леонид Млечин. В постели с врагом (в пережитых от фашистов унижениях Франция сразу после освобождения обвинила француженок) // Российская газета. 2009. 12 августа.
8. Юрий Гаврилов. Время рассудило. Главная военная прокуратура возвращает людям честные имена // Российская газета. 2011. 20 июня.
9. Елена Новоселова. Сегодня, 22 июня... // Российская газета. 2011. 22 июня.

*Долида Виктория Валерьевна  
региональный директор ООО «Пэтрон»  
Чайная компания «Хэйлис»*

### **Административная ответственность за совершение правонарушений в сфере фитосанитарии**

В современных условиях политического, социально-экономического развития России, становления рыночной экономики, увеличения числа хозяйствующих субъектов различной форм собственности, ведомственной принадлежности – производителей сельскохозяйственной продукции, действенным способом обеспечения соблюдения фитосанитарного законодательства этими субъектами является административная ответственность за совершение соответствующих проступков. Реформа законодательства об административной ответственности, нового КоАП РФ должны проходить с учетом суждений, высказываемых в т.ч. практическими работниками [4, с. 73]. При этом, обеспечение законности, в сельском хозяйстве, является не самоцелью государства, а необходимой и разумной гарантией предотвращения распространения на территории РФ опасных заболеваний, эпидемий человека, животных и растений, ввоза зараженной продукции, а также снижения рентабельности отрасли, что может повлечь за собой серьезные экономические, экологические и другие проблемы [3, с. 384].

Административная ответственность представляет собой наложение на правонарушителей общеобязательных правил административных взысканий, влекущих за собой для этих лиц обременительные последствия материального или морального характера. Таким образом, административная ответственность, с одной стороны, является видом юридической ответственности, а с другой – ее мероприятия являются видом административного принуждения, направленным на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, законности и правопорядка в сфере государственного управления.

Административная ответственность наступает при совершении административных правонарушений. Административным правонарушением в сфере фитосанитарии является противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица общеобязательных правил, действующих в сфере обеспечения фитосанитарной безопасности, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. При этом административная ответственность за их совершение наступает, если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности.

Фитосанитарная безопасность как объект правонарушений, предусмотренных статьями 10.1-10.3 КоАП РФ [1], представляет собой состояние защищенности территории Российской Федерации, растений и продукции растительного происхождения от карантинных, особо опасных и опасных вредителей растений, болезней растений и сорняков.

Необходимо отметить, что объем административных дел в фитосанитарной сфере невелик. В 2018 г. в юрисдикционные органы России направлены материалы 1947 дел о соответствующих проступках, по которым вынесено 1605 постановлений о привлечении к административной ответственности (эффективность – 82,4%). Для сравнения: в 2017 году в суд было передано 1839 дел, в 1388 из которых виновное лицо было привлечено к ответственности (эффективность – 75,5%) [5, с. 66–67]. Большую часть из всех правонарушений в Российской Федерации (аналогичная ситуация характерна и для Республики Крым), выявленных в результате проведенных контрольно-надзорных мероприятий в сфере карантина растений, составляют: непроведение владельцами, пользователями подкарантинных объектов обследований подкарантинных объектов; отсутствие извещения о доставке подкарантинного груза; отсутствие карантинного (фитосанитарного) сертификата при перевозках из карантинных фитосанитарных зон. Ответственность за эти проступки предусмотрена статьями 10.1, 10.2, 10.3 КоАП РФ.

Для предотвращения нарушений в фитосанитарной сфере хозяйствующим субъектам и физическим лицам необходимо: руководствоваться и строго соблюдать обязательные требования нормативных правовых актов в сфере карантина растений; знакомиться с информацией, размещенной на официальных сайтах Крымсельхознадзора, Россельхознадзора о наиболее часто выявляемых нарушениях и мерах по их устранению, изменениях в законодательстве, о карантинном фитосанитарном состоянии

Республики Крым, других регионов Российской Федерации, об установлении (упразднении) карантинных фитосанитарных зон на территории республики, требованиях карантинных фитосанитарных режимов, о выявленных карантинных объектах в подкарантинной продукции, ввозимой на территорию Российской Федерации, о фитосанитарных требованиях, предъявляемых к ввозу подкарантинной продукции на территорию РФ, об ограничениях на ввоз и вывоз с территории Российской Федерации подкарантинной продукции; незамедлительно сообщать в Крымсельхознадзор о признаках заражения подкарантинной продукции (подкарантинных объектов) карантинными объектами; принимать участие в мероприятиях Крымсельхознадзора, направленных на профилактику правонарушений (участие в публичных слушаниях, семинарах, круглых столах и т.д.); обращаться за консультациями к должностным лицам Крымсельхознадзора с просьбой разъяснения требований законодательства.

Таким образом, в качестве рекомендаций по устранению и профилактике нарушений вышеупомянутых норм следует указать:

– необходимость размещения нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования в сфере карантина растений и семеноводства сельскохозяйственных растений, на официальных сайтах Россельхознадзора и территориальных управлений в сети «Интернет».

– проведение разъяснительной работы с хозяйствующими субъектами в ходе проведения проверок, сельских сходов, приемов.

– реализация в полной мере профилактических мероприятий в сфере фитосанитарного контроля.

При этом, либерализация права не должна проводиться без ужесточения административной ответственности для хозяйствующих субъектов за нарушение в области карантина растений, поэтому в проекте нового КоАП следует увеличить размер административного штрафа за совершение этих проступков.

### **Список литературы:**

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020) [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/search/?q=коАП>.
2. Закон Республики Крым от 25.06.2015 № 117-ЗРК/2015 (ред. от 07.04.2020) «Об административных правонарушениях в Республике Крым» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консорциум «КОДЕКС». – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/413906686>.

3. Долида В.В., Костылев В.В. Роль органов ветеринарного и фитосанитарного надзора в обеспечении качества жизни граждан России // «Актуальные проблемы сравнительного правоведения»: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и магистров. – Симферополь: «КФУ им. В.И. Вернадского», 2019. – 505 с. – С. 383–388.
4. Актуальные проблемы административного права: учебное пособие для бакалавров и магистров / И.В. Бондарчук, С.Б. Буц, В.Ю. Докучаева [и др.]; под редакцией М.И. Никулина. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2018. – 188 с.
5. Доклад Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору с обзором практики осуществления видов государственного контроля (надзора) с указанием проблем их осуществления, наиболее часто встречающихся нарушений обязательных требований за 2018 год. [Электронный ресурс] / Официальный сайт департамента сельского хозяйства г. Севастополя. – Режим доступа: [http://www.depcxsev.ru/reforma\\_knd\\_news.php?id\\_article=0](http://www.depcxsev.ru/reforma_knd_news.php?id_article=0).

*Игнатов Александр Николаевич*  
профессор кафедры уголовного права  
и криминологии Крымского филиала  
Краснодарского университета МВД  
России, доктор юридических наук,  
профессор

*Абисова Кристина Сергеевна*  
преподаватель-методист группы  
профессионального обучения  
учебного отдела Крымского филиала  
Краснодарского университета МВД  
России, адъюнкт кафедры уголовного  
права и криминологии  
Краснодарского университета  
МВД России

### **Эволюционные трансформации сущности и проявлений терроризма как угрозы национальной безопасности**

Являясь многомерным социально-политическим феноменом, современный терроризм всё же во многих своих проявлениях остается за рамками правового поля в международном и национальном контекстах,

по причине полярности концептуальных и нормативных подходов к определению сущности терроризма, существующих в силу объективных социокультурных различий. Принимая во внимание всю широту проблемного поля исследования терроризма, первоочередное внимание должно быть сфокусировано на генезисе рефлексии данного феномена социумом, анализе эволюционных трансформациях его сущности и проявлений.

Как и вся социальная действительность, терроризм претерпевает изменения в пространственно-временном и социо-культурном континууме. Эволюционные трансформации сущности и проявлений терроризма определяются, прежде всего, такой его содержательной характеристикой, как насилие.

Насилие сопровождает человечество самого сотворения мира, которое сопровождалось жертвоприношениями, борьбой, конфликтами, хаосом. Безусловно, насилие, благодаря его долгой истории является естественным способом решения конфликтов, в отличие от ненасилия, а порой выступает единственной возможностью организации социального порядка. Справедливо задается вопросом Жан Бодрийяр: «зачем существует терроризм, если не для того, чтобы служить разновидностью насильственного освобождения от напряжения в социальном поле?» [1, с. 111].

Террор в своей исторической ретроспективе всегда имел политическую подоплёку, являясь формой политического насилия, инструментом управления. О.А. Коврижных, проведя социально-философский анализ инквизиции как института политического насилия средневековья, указывает: «Политическое и социальное насилие со стороны короля, церкви и папства носило религиозный характер. Ересь преследовалась в том случае, если это было удобно папе, королю или другим высокопоставленным лицам. Одним из дополнительных источников доходов церковной и королевской казны была продажа индульгенций – грамот отпущения грехов, которые оправдывали различные преступления. Торговля моральными принципами и моралью была очень удобной и служила примером преступной деятельности церкви и государства. Политическому и социальному насилию в то время (как и сейчас) оказывали содействие такие факторы: страх (перед богом, людьми, господином (начальником), общественным мнением, совестью и т.п.); агрессия, формирующая образ врага; суггестия (или внушение, убеждение) как метод манипулирования общественным поведением и сознанием отдельного человека» [2].

Уже в эпоху средневековья наблюдалась трансформация насилия, от примитивного (борьба за витальные потребности) до масштабного на-

силы как инструмента властвующего сословия в борьбе за возможность находиться у власти. Как указывал Макс Вебер, государство (равно как и политические союзы, ему предшествующие) – это отношение господства людей над людьми, опирающегося на легитимное (т.е. считающееся легитимным) насилие как средство [3, с. 49].

Характерной чертой более поздней цивилизации является использование насилия и террора, как его организованного и масштабного проявления, не только и не сколько власть имущими, а напротив теми, у кого этой власти нет. Такая смена «целевого» использования насилия обусловлена повышением качественного уровня организации и существования общества, в том числе его политической и социальной организации.

При этом террор начинает получать свое обличение в ту или иную идеологическую форму. Последняя вступает неким морально-этическим оправданием насильственного способа борьбы за власть и/или обоснованием права на власть. Так террор обретает форму терроризма, сущность которого – единство насильственных практик и идеологии насилия.

Последующие трансформации сущности терроризма обусловлены социальными трансформациями планетарного масштаба. К нашим дням терроризм в своей сущности трансформировался из способов борьбы отдельных социальных групп за свои права (власть) в специфический вид международной (транснациональной) преступности.

В результате, современный международный терроризм, несмотря на всю его общественную опасность, – это своего рода атавизм трансформирующегося человечества. С одной стороны, это агония грубой силы отдельных радикальных групп населения завоевать комфортные, в их религиозном, социальном, политическом и прочем представлении, условия существования. С другой стороны, современный международный терроризм – это грубая обкатка технологий силовой конкуренции мировых акторов, в частности корпораций (государствообразующих, государственных, надгосударственных). Террористическое движение бесперспективно с позиции эффективности и полученных результатов связи с противостоянием (хотя не без противостояния в самих силах противостояния) ему мирового сообщества. Однако терроризм эффективен с точки зрения разработки новых технологий силового конкурентного противостояния и преодоления противодействия ему [4, с. 95].

Глобальные изменения в жизнедеятельности человечества определяют соответствующим образом и трансформации проявлений терроризма.

На протяжении последнего столетия произошли самые сложные социокультурные трансформации на глобальном и региональном уровнях

общественного развития. К ним, наряду с такой основной особенностью постиндустриальной эпохи, как глобализация, следует отнести и технологизацию большинства сфер жизни человека [5, с. 17]. Если первый мегатренд оказывает содействие росту международной интеграции, актуализируя вопрос о судьбах уникальных самобытных культур, то второй приводит к виртуализации самого концепта человека, угрожающей полной потерей им не только личностной, но и социальной, религиозной и культурной идентичности.

В межпредметном гуманитарном дискурсе характерной чертой насилия общепринято считают деструктивность. Если рассматривать насилие в контексте сущностной характеристики терроризма, то сегодня терроризм претерпел трансформацию от криминальных практик традиционных «бомбометателей» до трансляции символического насилия, которое нередко прикрыто высокими нравственными и благими идеями, искажая истину в своих эгоистических целях.

Современный терроризм характеризуется категорично новыми формами воздействия, преимущественно скрытого характера. Сегодня всё реже мировое сообщество наблюдает массовое использование беженцев, наёмников, как во времена начала многоуровневого вооруженного конфликта на территории Сирии. Угроза современных трансформаций проявлений терроризма, определяемых способами достижения преступных целей, кроется в смене массового использования (открытого или скрытого, как волны беженцев и прочее) живой силы внедрением достижений NBICS-технологий как в сфере уничтожения ресурсов и людей, так и управления последними [4, с. 95]. Результаты NBICS-конвергенции предполагают возможность использования искусственного интеллекта, получения качественно новых возможностей по модификации человеческого генома и многое другое.

Актуальность угрозы терроризма в контексте трансформаций ее сущности и проявлений обуславливается тем фактом, что в условиях экспоненциального технологического развития доступ к технологическим благам есть и будет не для всех и уж точно не у широких народных масс. А прогрессивный отрыв в качестве жизни (долголетие, способности, медицинское обслуживание и прочее) сделает отрыв класса технологически обеспеченных от остального населения колоссальным, следовательно, может привести к порабощению или уничтожению последнего [4, с. 97] и уж точно может выступать поводом глобальных или локальных конфликтов и появления новых террористических угроз.

Оружием современного терроризма все масштабнее становится информация, в частности, фейковые (не соответствующие действительности) новости. Сегодня основную форму богатства составляют не наличие природных ресурсов, военной силы, а наличие объемов информации и умелое владение данным инструментом. Тенденция отказа от прямого и грубого применения насилия в пользу скрытого (в контексте смыслов) информационного воздействия набирает обороты. Всё чаще используя разнообразные формы медиа, терроризм становится всё более технологичным по своим возможностям. Например, демонстрируя узаконенное государством насилие в виде смертной казни в период XVII ст. невозможно было добиться такого воздействия на общество, как это стало возможным при демонстрации террористического акта в XXI ст. посредством использования средств массовой информации и коммуникации.

Тысячелетняя эволюция технологий власти, свидетельствует, что если раньше для управления обществом использовались методы государственного, административного или другого силового принуждения, то сегодня их активно вытесняет информационно-психологическое воздействие [6, с. 58]. Сегодня повсеместно происходит активное масштабное манипулирование сознанием человека, побочным следствием или прямым результатом чего являются проявления преступного насильственного поведения. А само развитие технологий манипуляции сознанием конституирует насильственное поведение человека [7, с. 48–50]. Доступная и повсеместная демонстрация контента, имеющего в своей основе насилие, само по себе является психическим насилием и порождает жестокость. Информационные технологии позволяют вводить в страх, сеять панику, манипулировать общественным сознанием, так и напротив нормализовать и нейтрализовывать негативные явления. Современное диджитал общество само воспроизводит информационную компоненту, благодаря которой появляются новые формы, способы, механизмы информационного (психического) насилия.

Таким образом, эволюция сущности терроризма в пространственно-временном и социо-культурном континууме определяются его трансформацией от инструмента власти и борьбы за власть в инструмент силовой конкуренции мировых акторов. В свою очередь, эволюционные трансформации проявлений терроризма определяются технологическим развитием человечества и переходом от физического насилия к психическому (информационному), а также появлением качественно новых террористических угроз.

### Список литературы:

1. Бодрийяр Ж. Прозрачность Зла. – М.: Добросвет, 2000. – 258 с.
2. Коврижных О.А. Социально-философский анализ инквизиции как института политического насилия средневековья: материалы электронной конференции «Дни науки», 2012 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.rusnauka.com/20\\_DNII\\_2012/Philosophia/2\\_114585.doc](http://www.rusnauka.com/20_DNII_2012/Philosophia/2_114585.doc).
3. Вебер М. Власть и политика: пер. с нем. Б.М.Скурадова, А.Ф. Филиппова; вступ. сл. А.Ф. Филиппова; комм. Т.А. Дмитриева, А.Ф. Филиппова. – М.: РИПОЛ классик, 2017. – 432 с.
4. Игнатов А.Н. «Криминология завтра» нужна уже сегодня // Общество и право. – 2016. – № 4(58). – С. 94-99.
5. Ильянович Е.Б. Технокультура глобального гражданского общества // Материалы международной научно-практической конференции «Гражданское общество: истоки и современность». – Севастополь, 2013. – С. 17–18.
6. Доценко Е.Л. Психология манипуляции. Феномены, механизмы, защита. – М.: МГУ, 1997. – 344 с.
7. Игнатов А.Н. Кризис духовной сферы как фактор детерминации экстремизма, терроризма и криминального насилия в целом // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2015. – № 3(41). – С. 48–50.

*Тормозова Елена Анатольевна  
эксперт Фонда национальной  
и международной безопасности*

### **Информационная безопасность как элемент обеспечения безопасности государства**

Развитие Российской Федерации, как и любого современного государства мира, все больше зависит от внедрения современных информационных технологий во все сферы человеческой жизни. Распространение информационно-телекоммуникационной сети Интернет привело к росту накапливаемой и обрабатываемой информации, что, несмотря на все преимущества, которые приносят современные технологии, привело к возникновению новых угроз.

Автоматизация рабочих процессов в сфере информационных технологий порождают особое внимание к информационной безопасности государства. Основным закон, который регулирует безопасность в Российской Федерации – закон «О безопасности» № 390-ФЗ от 2010 года (в последней редакции 2015 года). Закон дает определение безопас-

ности, определяет принципы государственной политики безопасности, правовую основу [1].

В связи с переходом многих сфер жизни общества в информационную среду обеспечение информационной безопасности государства становится одним из приоритетов государства. Так, принятый в конце 2016 года Указ Президента Российской Федерации утверждает «Доктрину информационной безопасности Российской Федерации». Отдельный пункт Доктрины посвящен национальным интересам в информационной сфере. Особое внимание в Доктрине уделяется защите информации – в качестве одной из главных угроз информационной безопасности упоминается «наращивание рядом зарубежных стран возможностей информационно-технического воздействия на информационную инфраструктуру в военных целях» [2]. Большая часть официальных документов уделяют внимание внешним угрозам безопасности. Поскольку политика безопасности государства – часть внешней политики в целом, это понятие напрямую связано с позицией России на международной арене.

За последние годы в России зафиксирован рост преступлений, связанных с использованием компьютерных или телекоммуникационных технологий [3]. Особую сложность при расследовании подобных преступлений составляют особенности современных телекоммуникационных сетей и киберпространства, к которым в первую очередь следует отнести анонимность и возможность совершения удаленных атак.

Одним из основополагающих положений Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы [4] стала необходимость обеспечения комплексной защиты информационной инфраструктуры, в том числе за счет создания государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий киберпреступлений. Кроме того, необходимость развития информационной безопасности предприятий подтверждаются словами Президента Российской Федерации В.В. Путина, утверждающейго, что «обеспечение информационной безопасности в настоящее время является одним из приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности, имеющее исключительное значение для устойчивого развития экономики» [5].

Динамичное развитие обстановки в информационно-телекоммуникационной сфере предполагает всесторонний мониторинг факторов, влияющих на ее формирование, анализ и оценку происходящих в ней изменений [6]. Важнейшим из указанных факторов является появление, ускоренное развитие и внедрение все новых информационных и коммуникационных технологий в оборону, экономику, науку, образование,

в связи с чем информационно-аналитическая деятельность в сфере информационной безопасности должна учитывать все происходящие изменения в обстановке в режиме онлайн. Эта деятельность должна быть направлена на своевременное выявление новых источников угроз безопасности и складывающихся тенденций в ИТС, формирование моделей противоправной деятельности, прогнозирование конкретных уязвимых областей проявления этих угроз и возможных последствий их реализации.

Появление новых технологий и новых угроз («блокчейн» [7], Big Data [9, с.93], облачные технологии), неравномерное развитие информационных технологий (отставание средств защиты от развития самих защищаемых объектов), недостаточная подготовленность сотрудников по вопросам информационной безопасности позволяет говорить о необходимости осуществления информационно-аналитического сопровождения всех процессов, происходящих в ИТС.

Активное участие государства в законотворчестве и принятие множества нормативных правовых актов в сфере информационной безопасности не позволило решить все проблемы в данной сфере. Более того, несмотря на активное обсуждение данных документов и проблем экспертным сообществом на конференциях и иных профильных мероприятиях все еще существует ряд пробелов в текущем законодательстве, которые уже сейчас создают трудности для субъектов критической информационной инфраструктуры, на которых в первую очередь ориентированы эти законопроекты.

Рассмотренные выше проблемы обладают схожей чертой – их реализация требует существенных финансовых и трудовых затрат. Так, реализация требований законодательства, в первую очередь, связана со значительными финансовыми издержками. При этом даже выделение дополнительных средств для обеспечения информационной защищённости не может гарантировать обеспечение более высокого уровня безопасности, поскольку не последнюю роль в данной системе имеют кадры. Также обеспечение информационной безопасности зависит от управленческой деятельности и работы с персоналом не меньше, чем от современного программного обеспечения [8, с. 47].

Необходимость данных мероприятий обусловлена также тем, что чем выше квалификации персонала организации и их осведомленность в ключевых вопросах информационной безопасности, тем ниже риск совершения правонарушений, а значит ниже и нагрузка на специалистов и аналитиков, занятых непосредственно в сфере обеспечения информационной безопасности.

Для комплексного противодействия информационным атакам необходима разработка стандартов на международном уровне, а также обмен опытом с иностранными государствами. Сотрудничество государств на международном уровне является актуальной задачей, так как преступники могут находиться далеко от атакуемого объекта, в том числе на территории иностранных государств. Договоренности о содействии позволят повысить успешность расследований таких преступлений.

Как мы видим, технологии, используемые киберпреступниками, с каждым днем становятся более изощренными, и только планомерная работа государства по совершенствованию законодательства в сфере информационной безопасности позволит минимизировать последствия уже совершенных атак, а также повысить степень информационной защищенности субъектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации в целом.

### **Список литературы:**

1. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.05.2020).
2. Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.05.2020)
3. Генпрокуратура сообщила почти о двукратном росте числа киберпреступлений в РФ в 2018 году [Электронный ресурс] // Информационное агентство ТАСС. Режим доступа: <https://tass.ru/proisshestiya/5733551> (дата обращения: 25.05.2020).
4. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы».
5. О противодействии угрозам национальной безопасности в информационной сфере: Вступительное слово Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Совета Безопасности Российской Федерации 01.10.2014 [Электронный ресурс] // Администрация Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/46709>.
6. О Стратегии развития информационного общества Российской Федерации на 2017–2030 годы : утв. указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 // СПС «Гарант» (дата обращения – 19.05.2019).
7. Можно ли взломать блокчейн? [Электронный ресурс] / URL: <http://itweek.ru/blockchain/article/detail.php> (дата обращения – 19.05.2019).
8. Андрианов В.В., Зефиоров С.Л., Голованов В.Б., Голдуев Н.А. Обеспечение информационной безопасности бизнеса // Центр Исследований Платежных Систем и Расчетов. 2015. 338 с.

9. Gantz J. and Reinsel D. The Digital Universe in 2020: Big Data, Bigger Digital Shadows, and Biggest Growth in the Far East. December 2012. URL: <http://www.emc.com/collateral/analyst-reports/ids-the-digital-universe-in-2020.pdf> (дата обращения – 19.05.2019).

***Киреев Михаил Павлович***

*профессор кафедры управления органами  
внутренних дел в особых условиях*

*Центра командно-штабных учений*

*Академии управления МВД России,*

*доктор юридических наук, профессор,*

*Заслуженный юрист*

*Российской Федерации*

## **Некоторые аспекты ограничения прав и свобод человека и гражданина при противодействии терроризму**

Значение взаимосвязи преступлений террористической направленности и соблюдением прав человека трудно переоценить, так как победа над терроризмом невозможна, если средства для обеспечения безопасности конкретного человека не согласуются с правами человека, закрепленными в ст. 3 Всеобщей декларации прав человека [1].

Борьба с преступлениями террористической направленности, безопасность, права человека и обеспечение правопорядка явления не взаимоисключающие, а напротив тесно связанные. Так, например, террористическая деятельность как социальное проявление всегда приводит к дискриминации личности, ущемлению или ограничению ее прав и свобод, создает угрозу безопасности человека и, в конечном счете, – самой его жизни.

Методы и приемы действий террористов постоянно развиваются и совершенствуются: если в прошлом под террором понимались действия против отдельных людей или групп, то теперь широкое распространение получил террор против целых народов и государств, осуществляемый хорошо организованными и технически оснащенными структурами, в том числе государственными и международными.

Для пресечения действий террористов государство вынуждено принимать адекватные меры, нередко ограничивая некоторые права человека, что нашло отражение в законе РФ «О противодействии терроризму» [2], устраняющем отдельные пробелы и иные недостатки, свойственные

Федеральному закону «О борьбе с терроризмом» 1998 года [3]. Однако ещё многие проблемы правового регулирования борьбы с терроризмом в нашей стране, остаются неразрешенными. Новый антитеррористический закон в отличие от старого называется «О противодействии терроризму». Изучение предложенного разработчиками в статье 3 нового Закона определения понятия «противодействие терроризму» показывает, что его объем равен объему понятия «борьба с терроризмом», достаточно детально разработанного в отечественной и мировой криминологии. Стремление разработчиков наполнить понятие «противодействие терроризму» новым содержанием привело их к необходимости давать противоречащие друг другу определения понятий «профилактика терроризму» и «борьба с терроризмом». Следует также принять во внимание то обстоятельство, что законодатель в ряде статей нового антитеррористического закона использует понятие «борьба с терроризмом» в объеме предложенного им определения понятия «противодействие терроризму» (ст. 4, 6, 20, 21, 22, 25 и др.).

Наименование нового антитеррористического закона скорее создает иллюзию концептуальной новизны, чем отвечает ей. Основными недостатками являются: «размытость» определения понятия терроризма, содержащегося в ст.1 Федерального закона «О противодействии терроризму», что подтверждается неоправданным, на наш взгляд, отождествлением террористических и экстремистских организаций в статье 24 Федерального закона «О противодействии терроризму»; неразработанность системы мер профилактики терроризма. В новом законе дается лишь определение понятия профилактики терроризма (ст. 3). Однако сами меры профилактики терроризма остаются за пределами правового регулирования. В частности, никак не регламентируются мониторинг (анализ, оценка и прогноз) терроризма, их причин и условий, мер борьбы с ним; стандарты антитеррористического воспитания и антитеррористической пропаганды; планирование борьбы с терроризмом; неоправданное «вторжение» в сферы регулирования, относящиеся к другим отраслям права (например, в статье 22 рассматриваемого Федерального закона закреплена частная уголовно-правовая норма, противоречащая к тому же общим уголовно-правовым нормам, регламентирующим обстоятельства, исключающие преступность деяния (ст. 37–42 УК) [5, с. 29].

Новый антитеррористический закон России обладает большим числом юридических и технических недостатков, некоторые из которых требуют немедленного исправления. Так, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 10 ФЗ РФ № 35 «О противодействии терроризму» для пресечения меж-

дународной террористической деятельности допускается применение вооружения с территории Российской Федерации против находящихся за её пределами террористов и (или их баз). Данное положение, на наш взгляд, не подлежит применению до тех пор, пока в Уголовном кодексе РФ, данном или ином федеральном законе не будут определены понятия международная террористическая деятельность, террорист и база террористов.

Согласно п.6 Постановления № 5 Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» от 10 октября 2003 г. «Международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, поскольку такими договорами прямо устанавливается обязанность государств обеспечить выполнение предусмотренных договором обязательств путем установления наказуемости определенных преступлений внутренним (национальным) законом».

Из содержания ч.2 статьи 16 ФЗ № 35 «О противодействии терроризму» вытекает, что при ведении переговоров с террористами в ходе контртеррористической операции не должны рассматриваться выдвигаемые ими политические требования. При этом ни понятие террорист, ни понятие политические требования в Законе не определены, что, на наш взгляд, обесмысливает данную норму

Установленные в статье 22 рассматриваемого Федерального закона правила правомерного причинения вреда лицу, совершающему террористический акт, противоречат многочисленным оговоркам, содержащимся в ст.37-42 УК, и потому не подлежат применению до внесения соответствующих изменений в УК РФ или в предусмотренный ст.38 УК оговорке, согласно которой причинение вреда при задержании лиц, совершившего преступление возможно лишь в том случае, если иными средствами задержать такое лицо не представлялось возможным, не позволяет считать правомерным любое лишение жизни террориста при его задержании.

В конце XX – начале XXI вв. терроризм приобрел принципиально новое качество – способность эффективно влиять на внутреннюю и внешнюю политику крупнейших государств и тенденции развития международного сообщества в целом. Наиболее значимыми причинами этого являются: утверждение нового мирового экономического порядка, при котором противоречиво сочетаются глобализация и разделение государств на быстро растущие, депрессионные и «падающие» в эко-

номическом отношении; утверждение нового политического порядка, при котором развитая международно-правовая система сотрудничества и разрешения конфликтов «уживается» со способностью отдельных государств или их небольших групп навязывать международному сообществу свое «видение» конфликта и свой способ его разрешения; утверждение нового правового порядка, при котором террористы и террористические организации могут легко трансформироваться в политических беженцев, представителей национально-освободительных сепаратистских и нетрадиционных религиозных движений, не только не подлежащих преследованию, но и имеющих право на получение зарубежной и международной помощи.

Трудноразрешимой проблемой являются допустимость и пределы использования против террористов и террористических организаций вооруженных сил и оружия. Как известно, любая военная акция и любое применение оружие в отношении неопределенного круга лиц (даже если среди них действительно есть террористы) оставляют после себя невинно пострадавших и сочувствующих им. Несправедливость в этом случае способна не только рождать новых террористов, но и вдохновлять нынешних.

Одним из наиболее распространенных проявлений террористической деятельности, связанным с ущемлением прав человека, является захват заложников – совершенно случайных людей, в число которых входят женщины, дети, старики. Эффективность давления этим способом на органы государственной власти, различные организации и отдельные структуры с целью достичь своих целей. Именно этим, по нашему мнению, и определяется возрастающее внимание террористов к совершению такого рода преступлений. Относительная простота совершения преступления, включающая ряд последовательных действий: «захват» людей (часто случайных), «удержание» заложников и «требования», направленные к третьим лицам, принимающим те или иные решения (государству или организации).

Публичность, демонстративность и гласность совершения захвата заложников. Террористы не только не скрывают совершенного ими, а напротив, объявляют об этом властям, правоохранительным органам, диктуют условия освобождения заложников, а также угрожают расправой над ними, если их требования не будут выполнены. Чем больший общественный резонанс получает террористическая акция – захват заложников, тем более устрашающее воздействие она оказывает на население, государственные органы власти и другие адресаты преступного насилия.

Принуждение к определенным действиям в интересах террористов государственных органов власти, различных организаций и структур. Повышенная общественная опасность такого рода преступлений. Ради достижения своих целей террористы стремятся к причинению серьезного ущерба наиболее важным человеческим ценностям: жизни, личной свободе, здоровью, неприкосновенности человека, собственности, общественному порядку. Заложником может стать любой, даже тот, кто не имеет никакого отношения к конфликту, породившему совершение террористической акции. Общественная опасность выражается также и в количестве людей, захваченных в качестве заложников.

К числу неотъемлемых прав любого человека относится знание им уровня террористической угрозы в данный момент времени и в местонахождении конкретного лица. В этой связи принятый Президентом РФ Указ от 14 июня 2012 года № 851 о трехуровневой системе степеней террористической угрозы весьма актуален и своевременен для повышения антитеррористической защиты личности, общества и государства в современной России.

Важным шагом в деле решения проблемы защиты прав жертв преступлений явилось принятие Советом Европы Конвенции по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений. Следует также отметить Международный общественный фонд «Защита жертв терроризма и чрезвычайных ситуаций», созданный при активной поддержке и помощи Комитета Государственной Думы по безопасности и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Вопросы взаимосвязи прав человека и терроризма не обходит вниманием и Подкомиссия по поощрению и защите прав человека, являющаяся вспомогательным органом Комиссии ООН по правам человека. Аналогичные формулировки содержатся в пункте 1 ст. 6 и в ст. 7 Международного пакта о гражданских и политических правах. При этом очевидно, что отдельные лица или группы лиц также могут действовать в нарушение закрепленных в этом документе прав человека и свобод других лиц, причем в первую очередь прав человека и свобод, затрагивающих жизнь, свободу и достоинство индивида. Как мы видим, наиболее показательным в этой связи является именно пример терроризма, поскольку терроризму сопутствуют не только неуважение к человеческой жизни и человеческого достоинства, но и смерть и страдания невинных людей.

### Список литературы:

1. Всеобщая декларация прав человека: принята и провозглашена Ген. Ассамблеей ООН 10 дек. 1948 г. [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Кодекс».
2. О противодействии терроризму: федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11.
3. Дзлийев М.И., Иззатдуст Э.С., Киреев М.П. Современный терроризм: социально-политический облик противника / Под общ.ред. Гордиенко В.В. – М.: Академия управления МВД России, 2007.
4. Уголовный кодекс РФ // М.: Эксмо, 2019. – 352 с.
5. Сидоренко А.Г. Тихомиров Ю.В. Терроризм и антитеррористическая безопасность / М.: Кучково поле, 2011.

*Сизова Виктория Николаевна*  
*ведущий научный сотрудник*  
*научно-исследовательского центра*  
*Академии управления МВД России*  
*кандидат юридических наук, докторант*

### К вопросу об уголовном проступке

В результате острых дискуссий, возникающих при обсуждении вопросов, связанных с возвращением в российское уголовное законодательство категории уголовного проступка, особое значение сегодня приобретают отдельные элементы данной проблемы, к которым относятся:

– необходимость снижения уровня уголовной репрессии;  
– должное внимание озвученным сегодня предложениям со стороны представителей научной общественности [2, с. 28–34; 7–8] и практикующих юристов [4, с. 66] о необходимости изъятия из Кодекса об административных нарушениях противоправных деяний, являющихся по степени общественной опасности на «границе» административного правонарушения, например, статьи 7.27 КоАП РФ;

– важность рассмотрения вопроса об исключении из ч.2 ст.14 УК РФ категории малозначительности деяния, не представляющего общественной опасности, наличие которой обуславливает возможность ежегодного принятия до 7 млн. решений об отказе в возбуждении уголовного дела по заявлениям и сообщениям граждан и организаций о преступлениях, нарушая тем самым право граждан на их доступ к правосудию и возмещению причиненного ущерба;

– недопущение искажения данных о состоянии преступности, способствующих росту латентной преступности.

Важную роль в разрешении указанных вопросов играет возвращение в Уголовный кодекс Российской Федерации категории уголовного проступка [5]. При этом, рассматривая обусловленность возвращения категории уголовных проступков в российское уголовное законодательство необходимо отметить важность и значимость детального анализа современного состояния преступности, включая изучение ее основополагающих тенденций, сложившихся в нашей стране за последние десятилетия.

Особое внимание должно быть обращено на трансформацию форм и видов современной преступности, которая стала более общественно опасной, с присущей ей организованностью и профессионализмом. Вместе с тем, на сегодняшний день становится очевидной потребность государства и общества в соответствии положениям принципа гуманизма, исходя из которого, гуманного отношения заслуживают лица, совершающие менее опасные преступления, исправление которых возможно без применения наказаний в виде лишения свободы, а также с применением мер, заменяющих данные наказания.

Дискуссионному обсуждению на сегодняшнем этапе развития российской уголовно-правовой политики подлежат вопросы дальнейшей гуманизации и либерализации уголовно-правовых норм, снижения уровня их репрессивности [1, с. 26–40; 22–25]. При этом следует отметить возникающие сложности при осуществлении криминологической характеристики тех преступных деяний, которые в силу своей небольшой общественной опасности могли бы быть включены в категорию уголовных проступков. В качестве причин этого выступает отсутствие должного отражения в уголовно-правовой статистике преступлений небольшой тяжести.

Так, данные, полученные в результате проведенного профессором Б.Я. Гавриловым и Е.В. Роговой анализа преступлений, за которые максимальный срок лишения свободы составляет три года [3, с. 7–45], дал основание для формулирования определенных выводов о состоянии преступности, не относящейся к тяжкой: в 2005–2009 гг. в России ежегодной регистрации подвергался 1 млн. преступлений небольшой тяжести, что составляло 35–36% в структуре зарегистрированной преступности, а, начиная с 2012 г., явной стала сформировавшаяся тенденция увеличения их удельного веса до 46,2%. Несмотря на то, что в 2016–2019 гг. количественный показатель преступлений небольшой тяжести уменьшался, обуславливаясь декриминализацией их отдельных видов, удельный вес

в структуре общей преступности сохраняется. При этом увеличению подверглась и доля осужденных за совершение преступлений небольшой тяжести, превышая на сегодняшний день уровень 50% от общего количества осужденных.

В этой связи профессор Б.Я. Гаврилов отмечает, что изучение указанной категории преступлений демонстрирует их массовый характер и подверженность латентности, указывая на то, что значительное количество таких деяний не получают соответствующей уголовно-правовой оценки, формируя условия для безнаказанности и порождая новые преступления [3, с. 7–45]. Подтверждением этому служат проводимые социологические опросы граждан, в результате которых были получены данные, свидетельствующие о том, что в правоохранительные органы не обращается практически каждый второй пострадавший [6, с. 8, 61–62].

Вышеизложенное дает основание для формулирования вывода о необходимости отнесения значительной части преступлений небольшой тяжести к категории уголовных проступков, совершение которых не подлежит учету при признании рецидива и не влечет ответственности за покушение на них. Также представляется обоснованным положение, согласно которому:

- совершение уголовного проступка не должно влечь за собой судимости;
- лица, виновные в совершении уголовного проступка подлежат освобождению от уголовной ответственности при примирении с потерпевшим либо деятельном раскаянии.

### **Список литературы:**

1. Босхолов С.С. О понятии и критериях криминологической обоснованности гуманизации уголовной политики // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права, 2012. № 3. С. 28–35; Зубарев С.М. Новое в уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве: некоторые аспекты гуманизации карательной политики // Журнал российского права, 2004. № 4. С. 26–40; Кибальник А. К чему приведет «гуманизация» уголовного законодательства? // Законность, 2011. № 9. С. 22–25.
2. Воскобитова Л.А. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях и его место в системе реализации судебной власти // Мировой судья. 2017. № 2. С. 28–34; Гаврилов Б.Я., Рогова Е.В. Перспективы закрепления уголовного проступка в контексте реформирования уголовного законодательства России // Российская юстиция. 2016. № 11. С. 7–8.

3. Гаврилов Б.Я., Рогова Е.В. Уголовный проступок: концепция развития (мнение ученого и практика) // Публичное и частное право, 2016. № 4(32). С. 7–45.
4. Гальперин И.М. Социальные и иные основы депенализации // Советское государство и право, 1980. № 33. С. 66.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.2017 № 42-П «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка».

*Евтушенко Инна Ивановна*  
*доцент кафедры уголовного права*  
*и криминологии*  
*Крымского филиала*  
*Краснодарского университета*  
*МВД России,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **Криминологическая характеристика личности мошенника**

По данным Прокуратуры Республики Крым, количество зарегистрированных мошеннических действий возросло почти в четыре раза за последние шесть лет. Среди всех разновидностей мошенничества наиболее часто встречающимися на практике стали мошенничества с электронными средствами платежа, в кредитной сфере и при получении выплат, но самым распространенным по-прежнему является общий состав мошенничества

Отсутствие на государственном уровне утвержденной стратегии или концепции развития уголовного законодательства; постоянные попытки с помощью мер уголовно-правового воздействия решить экономические, социальные трудности государства и нравственные проблемы общества показывают свою полную неэффективность. О тщетности усилий свидетельствует ежегодный прирост преступлений против собственности и числа лиц, повторно совершивших преступления.

Становится очевидно, что действующая система предупреждения мошенничеств не обеспечивают безопасность граждан, которые массово становятся жертвами мошенников.

Отличительной чертой современного мошенничества является высокий уровень латентности, так как граждане отказываются заявлять

о совершенных преступлениях в правоохранительные органы в виду малозначительности похищенного имущества, нежелания обращаться в правоохранительные органы, неверия в эффективность всей правоохранительной системы, в способность вернуть похищенное имущество. Современное мошенничество носит организованный характер, преступники «работают» в нескольких субъектах Российской Федерации, чаще дистанционно (по телефону, через Интернет и т.п.).

Правоохранительные органы также стараются не регистрировать неочевидные преступления, поскольку 72–75% из зарегистрированных мошенничеств так и остаются нераскрытыми.

Именно поэтому изучение личностных характеристик преступников имеет огромное значение для профилактики мошенничества (как специальной, так и индивидуальной), в том числе виктимологической профилактики, поскольку виктимологические свойства потерпевшего во многом определяют выбор преступника. Мошенничество, по сути, представляет собой «движение навстречу» преступника и потерпевшего, где у каждого есть нереализованные потребности, страхи, проблемы, которые он намерен удовлетворить или решить посредством использования другого. Как отмечают многие исследователи, в большинстве ситуаций, предшествующих мошенничеству, можно говорить о провоцирующем поведении потерпевшего, который привлек внимание мошенника или облегчил совершение преступления. Как справедливо указывают Т.В. Варчук и К.В. Вишневецкий, «не смотря на глубокие научные разработки криминальной виктимологии, стройной теории виктимологического предупреждения преступлений до сих пор не создано» [2; с. 7].

В зависимости от ситуации и сферы деятельности, можно выделить следующие актуальные на сегодняшний день криминологические виды мошенничества:

- при игре в карты и другие азартные игры, в том числе онлайн;
- при сборе денег на благотворительность;
- долговое мошенничество;
- при оказании туристических услуг;
- при сделках с недвижимостью, в том числе путем подделки или использования доверенностей;
- при купле-продаже, аренде машины;
- при купле-продаже драгоценностей, антиквариата и других предметов роскоши;
- при кредитовании в кредитных организациях, приобретение товаров в кредит;

- финансовые пирамиды;
- бизнес-мошенничество;
- «обналичивание» материнского капитала и других социальных выплат;
- при розничной купле-продаже товаров массового потребления в магазине, на рынке;
- интернет-мошенничество при покупке или продаже товаров (с использованием банковской карты и ее реквизитов);
- телефонное или дистанционное мошенничество (звонки, СМС с просьбами о помощи, разблокирование банковской карты, перечисление аванса за покупку в интернете, требование об оплате фальшивого штрафа...);
- мошенничество под видом работников государственных, социальных, контрольно-надзорных служб (замена счетчиков, обмен старых денег);
- при страховании (инсценировка ДТП, подделка полисов ОСАГО);
- интернет-мошенничество с использованием конфиденциальных данных (аккаунтов в социальных сетях, играх, WI-FI);
- при реализации государственных и муниципальных заказов, закупок, заданий.

Приведенные криминологические разновидности мошенничества позволяют выделять и специфические особенности личности преступника.

Характерным свойством личности мошенника является отсутствие морально-этических принципов, безжалостность и беспринципность, зависть, корысть, высокий уровень притязаний, своеобразное представление о социальной справедливости, позволяющее преступнику «наказывать» более состоятельных и успешных, чем он; ограниченность внутреннего мира, ущербность, низкий уровень самооценки и одновременно самоуверенность, нуждающиеся в компенсации за счет других людей.

Одновременно, для совершения преступления преступник должен обладать приемами психологического воздействия на потерпевшего: отвлекать, переключать внимание, запутывать, запугивать, «играть на чувствах потерпевшего» (родительских страхах, боязни ответственности, стремлении обогатиться быстро и т.п.), умение вызывать доверие или уважение (доверие – через симпатию, уважение и страх – через иллюзию силы).

Характеризуют мошенников и такие волевые качества, как инициативность, целеустремленность, сдержанность, владение собой, находчивость. Такие люди хорошо социализированы, общительны, с широкими

социальными связями, позволяющими им получать и обобщать разрозненную информацию, быстро реагировать на изменение настроения потерпевшего или обстановку места совершения преступления, прогнозировать развитие криминальной ситуации, скрывать следы преступления.

Наибольшая криминальная активность мошенников большинством исследователей вне зависимости от разновидности мошенничества приходится на возрастную группу от 25 до 50 лет. Это наиболее трудоспособная категория населения, которая уже к этому моменту приобрела значительный жизненный опыт, образование и навыки.

Если не рассматривать высокоинтеллектуальные разновидности мошенничеств, то следует констатировать, что бытовые мошенничества совершаются лицами со средним и средне-профессиональным образованием. Однако такие виды мошенничеств как мошенничество в сфере предпринимательской деятельности, при получении выплат, в сфере страхования, в компьютерной сфере совершаются высокообразованными лицами, действующими или бывшими работниками финансово-экономических структур, специализированных предприятий, юристами, бухгалтерами, менеджерами, агентами. Благодаря полученным знаниям и опыту работы в таких организациях, они знают их уязвимость, неочевидную сотрудникам и службам безопасности таких организаций.

Изучение криминологических характеристик личности преступника имеет огромное значение для профилактики мошенничества (как специальной, так и индивидуальной), в том числе виктимологической профилактики, постольку виктимологические свойства потерпевшего во многом определяют выбор преступника. Мошенничество по сути представляет собой «движение навстречу» преступника и потерпевшего, где у каждого есть не реализованные потребности, страхи, проблемы, которые он намерен удовлетворить или решить посредством использования другого.

### **Список литературы:**

1. Каледина А. «Ну и гаджеты: россияне стали самой легкой добычей для кибермошенников». URL: [https://iz.ru/897320/anna-kaledina/nu-i-gadzhety-rossiiane-stali-samoi-legkoi-dobychei-dlia-kibermoshennikov?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop](https://iz.ru/897320/anna-kaledina/nu-i-gadzhety-rossiiane-stali-samoi-legkoi-dobychei-dlia-kibermoshennikov?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop) (дата обращения: 20.05.2020 г.).
2. Виктимология: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Т.В. Варчук, К.В. Вишневецкий; под ред С.Я. Лебедева. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 7.

*Халиуллина Ляля Гарафиевна*  
*научный сотрудник отдела*  
*Научно-исследовательского института*  
*Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации*

## **Неправомерное завладения автомобилем сервиса «каршеринга» без цели хищения**

Современные сервисы «каршеринга» в Российской Федерации переживают резкого скачок в развитии от традиционного коммерческого проката к информационному сервису использования автомобиля [1]. Двойственная природа услуг «каршеринга» на переходном этапе их развития стала причиной накопления в правоприменительной практике по уголовным делам о неправомерном завладении автомобилями «каршеринга» без цели хищения, проблемных вопросов, требующих осмысления со стороны исследователей.

В доказывании грань между уголовно наказуемым хищением и неправомерным завладением автомобилем «каршеринга» без цели хищения для правоприменителя не всегда ясна и очевидна исходя из установленных обстоятельств совершенного деяния. Сложности при разграничении указанных деяний подпитывают дискуссию относительно необходимости исключения указания на отсутствие цели хищения в статье 166 УК РФ [2, с. 337–349].

В судебных решениях по уголовным делам о неправомерном завладении автомобилем «каршеринга» без цели хищения (статья 166 УК РФ) неоднократно акцентировалось внимание на важность установления при предварительном расследовании уголовного дела способа совершения неправомерного доступа в салон автомобиля с учетом работы его сервисов через специальное мобильное приложение [3].

Законодательный термин «неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством» наполняется содержанием в зависимости от обстоятельств конкретного дела и с учетом толкования этого термина в правоприменительной практике [4] очевидно отличие предусмотренного статьей 166 УК РФ деяния от корыстных преступлений против собственности содержанием субъективной стороны.

Вместе с тем, субъективная сторона преступления находит свое проявление во внешнем поведении человека, в том числе избираемых им способах совершения преступления. В связи с изложенным нами проа-

нализирована судебная практика в части изучения способов совершения неправомерного завладения автомобилем «каршеринга» без цели хищения [5], из которых выделены следующие: доступ осуществляется простым открытием двери автомобиля, который готов к началу движения; принудительное включение злоумышленником режима сервисного обслуживания автомобиля «каршеринга»; неправомерный доступ к компьютерной информации либо нейтрализация средств ее защиты в информационной системе контроля автомобиля; дистанционное заключение и исполнение договора аренды автомобиля «каршеринга» с использованием персональных данных постороннего лица без его согласия посредством применения мобильного приложения сервиса.

Особенности квалификации в последнем предопределены нарушениями алгоритма оказания услуг сервисом «каршеринга» и их оплаты, рассмотрим их подробнее. Персональные данные и учетные регистрационные данные пользователей сервисов «каршеринга» в большинстве случаев незаконно приобретаются в чатах мобильных мессенджеров у киберпреступников [6, с. 21–24]. Уголовно-правовое значение использования чужих персональных данных для регистрации и заключения договора аренды через мобильное приложение «каршеринга» в диспозиции статьи 166 УК РФ не конкретизировано. Под учетно-регистрационными данными пользователей сервиса «каршеринга» мы понимаем совокупность компьютерной информации, позволяющей пользователю авторизоваться в информационной системе (логин и пароль, смс-код авторизации и т.д.).

Следующий ключевой вопрос, вызывающий обоснованные сомнения при квалификации противоправного деяния как неправомерного завладения автомобилем «каршеринга» без цели хищения (статья 166 УК РФ), это порядок оплаты услуг «каршеринга».

Первая ситуация – неправомерное завладение автомобилем «каршеринга» без цели хищения совершено посредством использования чужих регистрационных данных для доступа в автомобиль через мобильное приложение, но оплата услуг при этом произведена банковской картой, принадлежащей злоумышленнику. Данные действия квалифицируются в рамках статьи 166 УК РФ, так как договор аренды автомобиля «каршеринга» ничтожен в силу использования персональных данных постороннего лица [7].

Вторая ситуация – аренда автомобиля «каршеринга» осуществляется с использованием регистрационных данных постороннего лица через мобильное приложение на телефоне злоумышленника, и оплата данных услуг аренды происходит автоматически с банковской карты лица, чьи регистрационные данные незаконно использованы [8].

В настоящее время сервисы «каршеринга» после получения информации о том, что регистрационные данные пользователя незаконно использованы для аренды автомобиля, отменяют финансовые операции по списанию денежных средств, тем самым возвращая ему денежные средства. Но это не исключает, на наш взгляд, причинение ущерба и физическому лицу, а не только коммерческой организации (сервису «каршеринга»). Правоприменитель массово игнорирует указанные обстоятельства при квалификации совершенного деяния, строго придерживаясь генеральной линии квалифицируя сугубо по статье 166 УК РФ.

Но считаем необходимым оговорить еще одно обстоятельство, которое остается за рамками внимания в данном случае – это момент начала и окончания автоматической оплаты услуг сервиса «каршеринга». Вне зависимости от того начал автомобиль «каршеринга» фактическое движение либо нет с момента дистанционного заключения договора его аренды начинается безакцептное списание денежных средств, с привязанной к личному кабинету пользователя сервиса «каршеринга» банковской карты. Оплата услуг аренды автомобиля «каршеринга» осуществляется равными долями в определенные временные интервалы (у каждого сервиса они отличны). После дистанционного завершения аренды автомобиля в мобильном приложении списывается оставшаяся часть стоимости аренды автомобиля «каршеринга» с банковской карты (либо указана в качестве задолженности в личном кабинете пользователя) лица, чьи персональные данные незаконно используются для аренды злоумышленником.

Следовательно, в данном случае хищение денежных средств окончено в момент завершения аренды и выставления полной ее стоимости для безакцептного списания с банковской карты лица, чьи персональные данные незаконно используются для аренды злоумышленником.

Используемые фирменные наклейки с логотипами компаний сервисов «каршеринга» на подавляющем большинстве кузовов автомобилей и внутри их салонов исключают заблуждение относительно предназначения автомобилей [9]. В связи с этим сложившаяся правоприменительная практика квалификации угона автомобилей сервиса «каршеринга» исключительно по части 1 статьи 166 УК РФ вызывает обоснованные сомнения, так как не охватывает наличие умысла лица на бесплатное незаконное получение транспортных услуг, оплата за которые в режиме реального времени безакцептно списываются с банковской карты лица, чьи учетно-регистрационные данные в сервисе «каршеринга» незаконно используются злоумышленником.

Установленный процесс обработки, хранения, передачи компьютерной информации в информационной системе сервиса «каршеринга» не нарушается, так как алгоритм действий злоумышленника идентичен аренде автомобиля легальным собственником с точки зрения последовательности действий.

Таким образом, подобные действия с учетом разъяснений Верховного суда Российской Федерации [10] должны квалифицироваться по статье 1593 УК РФ «мошенничество с использованием электронного средства платежа», так как неправомерное завладение автомобилем «каршеринга» выступает способом незаконного получения оплаченных посторонним лицом без его ведома транспортных услуг (реальный материальный ущерб) в случае если злоумышленник контактирует с представителем сервиса «каршеринга» по телефону либо по статье 158 УК РФ (кража), если взаимодействие осуществляется исключительно в мобильном приложении.

### Список литературы:

1. В настоящее время инициирована активная дискуссия о правовой природе договора предоставления услуг «каршеринга» (аренда, прокат, бронирование и т.д.).
2. Лоренц Д.В. Угон и хищение транспортных средств: условия, причины и межотраслевые меры предупреждения в свете новой позиции конституционного суда РФ // Всероссийский криминологический журнал. 2017. Т. 11, № 2. С. 337–349.
3. Постановление Измайловского районного суда г. Москвы от 18.06.2019 № 01-0373/2019 в отношении гр. К.В.А. по ч. 1 ст. 166 УК РФ.
4. Пункт 20 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 09.12.2008 № 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения» // СПС «Гарант».
5. Халиуллина Л.Г. Обзор судебной практики по уголовным делам о преступлениях, сопряженных с использованием сервисов «каршеринга» от 22.04.2020 // [электронный ресурс] URL: <https://yadi.sk/i/9zfb4-pV7UfbJw> (дата обращения 03.05.2020).
6. Халиуллина Л.Г. Особенности использования участниками незаконного оборота наркотических средств сервисов краткосрочной аренды автомобилей («каршеринг») // Наркоконтроль. 2020. № 1. С. 21–24.
7. См.: приговоры Савеловского районного суда г.Москвы № 01-0102/2019 от 23.03.2019 в отношении гр. М.М.Б. по п «а» ч. 2 ст. 166 УК РФ, гр. С.Ш.К. по п «а» ч. 2 ст. 166 УК РФ; Измайловского районного суда г. Москвы от 28.06.2019 № 01-0213/2019 в отношении гр.Г.Д.А. по ч. 1 ст. 166 УК РФ и др.

8. См. приговоры Лефортовского районного суда г. Москвы № 01-0416/2018 от 13.12.2018 в отношении гр. М.Д.А. по ч. 1 ст.166, ч. 1 ст. 166 УК РФ; Ленинского районного суда Санкт-Петербурга № 1-331/2018 от 11.10.2018 в отношении гр. Г.Р. по ч. 1 ст. 166 УК РФ и др.
9. Приказ Департамента транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры г. Москвы от 02.09.2015 № 61-02-283/5 «Об утверждении Требований к цветографической окраске транспортных средств, используемых для оказания услуги каршеринг» // СПС «Гарант».
10. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» // СПС «Гарант».

***Костылев Владислав Викторович**  
доцент кафедры административного  
и финансового права  
Крымского филиала  
Российского государственного  
университета правосудия,  
кандидат политических наук, доцент*

***Адлер А.В.**  
помощник адвоката*

## **Правовой режим профилактики коррупции в образовательной среде**

Коррупция в образовательной среде является серьезным социальным вызовом современному миру, представляет угрозу для развития и функционирования общества, воспитания будущих поколений на основе демократических ценностей, принципов справедливости, законности и правопорядка. Не случайно в преамбуле Конвенции ООН против коррупции отмечается, что она «... уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран» [1].

Государством проводится активная политика в области противодействия коррупции, принимаются законодательные меры, направленные на формирование в образовательной среде (и обществе в целом) негативного отношения к коррупционному поведению. Так, Президентом Российской Федерации утверждён Национальный план противодействия коррупции на

2018–2020 годы, где дано поручение руководителям федеральных государственных органов принять меры по повышению эффективности противодействия коррупции в самых разных сферах государственного управления, в том числе и в сфере высшего образования [4]. В законодательстве, кроме того, установлены правовые основы предупреждения коррупции и борьбы с ней [1–3]. Таким, образом, в России созданы, как представляется, надлежащие правовые условия для противодействия коррупции.

Проблематика реализации правового режима противодействия коррупции является предметом научного осмысления в специальной литературе, где определяются его понятие, правовая природа, структура, механизмы реализации и пр. [5–7]. Так, например, Я.И. Гишинский предложил осуществлять «систему мер» противодействия включающую мониторинг взяточничества в образовательном учреждении путем проведения анонимных опросов после каждой экзаменационной сессии и пр. [5, с. 69]. Немецкий профессор Э. Клейн в качестве одной из антикоррупционных мер предлагает сократить российский сектор академической науки в целом, что, по его мнению, усовершенствует процесс обучения, повысит требования к студентами улучшит качество образования [6, с. 68–70].

Необходимо отметить, что несмотря на видимую трудность этой борьбы в сфере образования, способы разрешения сложившейся ситуации все же имеются. Изучение истории и позитивного опыта борьбы с коррупцией позволяет выявить закономерность: наиболее эффективно противодействовать коррупции в образовательной среде возможно посредством системного, комплексного и всеобъемлющего воздействия на общественные отношения. Это воздействие может осуществляться в рамках реализации соответствующего правового режима, методы регулирования которого являются наиболее результативными в борьбе с коррупционными проявлениями в сфере образования.

Этот правовой режим представляет собой установленный и обеспеченный государством порядок регулирования, осуществляемый совокупностью юридических средств борьбы с коррупцией. В рамках режима устанавливаются неблагоприятные последствия для субъектов коррупционных отношений, что создает в обществе антикоррупционную среду.

Особенности правового режима выражаются в его признаках: публичности и открытости действий государственной власти, муниципальных органов, образовательных организаций различных видов; соблюдении принципов законности, обеспечения и защиты основных прав и свобод человека; неотвратимости наступления ответственности за участие в коррупционных отношениях в образовательной среде.

Функции этого правового режима характеризуются как регулятивной, так и охранительной направленностью. В связи с неформализованным характером и волевым началом коррупционных отношений в образовательной среде для противодействия им наиболее приоритетны меры профилактики. Последние, как отмечают специалисты, «...в полной мере не систематизированы...», их реализация организационно не налажена [8, с. 94].

В целях предупреждения и минимизации проявлений коррупции государственным органам и частным субъектам необходимо проводить мониторинг отношений (ситуации) в сфере образования. Мониторинг представляет собой инструмент профилактики коррупции, заключающийся в систематическом сборе и обработке информации для своевременного профилактического воздействия. Например, это системная работа структурных подразделений образовательной организации, направленная на сбор и анализ информации о состоянии коррупции, контрольно-надзорная деятельность за соблюдением лицензионных нормативов и уровня реализации образовательных программ со стороны Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

В учебном процессе можно выделить несколько направлений, потенциально подверженных коррупции, каждая из которых требует проведения особых профилактических мер в рамках антикоррупционного режима.

Так, в целях предотвращения коррупции на стадии поступления в учебное заведение необходимо совершенствовать существующий порядок проведения вступительных экзаменов, определять четкие и единообразные критерии для отбора абитуриентов, создать централизованную систему по обработке сведений, подсчету результатов и принятия решений о зачислении в студенты.

В процессе обучения целесообразно разрабатывать и утверждать критерии оценивания знаний и навыков, обучающихся по результатам экзамена или зачета, создавать единые, находящиеся в открытом доступе, системы информации об успеваемости каждого студента. Кроме того, образовательные организации обязаны распространять публикации и проводить мероприятия, посвященные борьбе с коррупцией, способствуя, таким образом, созданию атмосферы нетерпимости к этому явлению в среде студентов и преподавателей.

В период завершения обучения, для которого характерно проведение государственных аттестаций и экзаменов, необходимо привлекать специалистов иных образовательных организаций для участия во всех формах контроля, что обеспечит наиболее объективную оценку уровня знаний выпускников.

Таким образом, несмотря на проблемность полного искоренения коррупции как социального явления, благодаря закреплению в законодательстве режимного воздействия на общественные отношения, представляется возможным снижение ее уровня в образовательной среде.

### **Список литературы:**

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.
2. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2394.
3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
4. Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 14. Ст. 1985.
5. Гилинский Я. И. О противодействии коррупции в высшем учебном заведении // *Universum: Вестник Герценовского университета*. – 2010. – № 9. – С. 65–70.
6. Клейн Э. Коррупция в российских вузах // *Terra Economicus*. – 2011. – Вып. 1. – Т. 9. – С. 60-70.
7. Михалева И.А. Противодействие коррупции как правовой режим: сравнительно-правовой анализ доктрины // *Сибирский юридический вестник*. – 2017. – № 3. – С. 100–106.
8. Бондарчук И.В., Буц С.В. и др. / Актуальные проблемы административного права: учебное пособие для бакалавров и магистров // под ред. д.ю.н., проф. М.И. Никулина – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2018. – 188 с.

*Оболенский Юрий Борисович*  
*заведующий кафедрой*  
*уголовного права и процесса*  
*Юридического института*  
*Севастопольского государственного*  
*университета,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

### **Преступность несовершеннолетних в Крыму и Севастополе: особенности криминологической характеристики**

В 2016 году Государственной Думой Российской Федерации был принят федеральный закон [2], в соответствии с которым в действующую

щий Уголовный кодекс Российской Федерации были внесены изменения в ч. 2 ст. 20, расширяющие перечень деяний, за которые наступает уголовная ответственность с 14-летнего возраста, в частности за преступления террористического характера, а также за преступления против мира и безопасности человечества.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью учитывать состояние преступности среди несовершеннолетних в Республике Крым и г. Севастополе для выстраивания траектории социального развития региона. Полностью разделяя тезис высказанный Ю.М. Антоняном, подчеркнем: «По этическим и общесоциальным причинам преступность несовершеннолетних чрезвычайно важна для любого общества, т.к. её состояние, динамика, структура в сильной, если не в определяющей, степени характеризуют уровень его развития и оказывают огромное влияние на социальную и даже экономическую и политическую обстановку в стране. Каково состояние преступности таков и нравственный уровень общества» [3, с. 89].

При написании статьи были использованы труды следующих авторов: Ю.М. Антоняна, В.Ю. Ермакова, Н.Л. Крюкова, П.Ф. Гришанина, Т.М. Чапурко и Ю.Р. Орловой, а также нормы действующего законодательства и статистические данные МВД Российской Федерации.

Тема преступных посягательств со стороны несовершеннолетних актуальна, она отражает состояние преступности и соблюдение законодательства несовершеннолетними лицами, что в итоге находит своё отражение в социальных проблемах общества.

Кроме того, особую опасность представляют лица, которые встав в несовершеннолетнем возрасте на криминальный путь, впоследствии формируют общеуголовную преступность взрослых лиц [4, 256].

Ссылаясь на данные современных криминологических исследований, следует отметить, что среди всех лиц, совершивших преступление, примерно 5 % составляют несовершеннолетние. Наиболее характерные преступления среди несовершеннолетних – это кражи, грабежи, хулиганство и вандализм, а также нанесение телесных повреждений. Следует отметить, что вышеуказанные составы преступлений были характерны и в советской и имеются в современной России, однако сегодня, по сравнению с советским периодом, в разы увеличились преступления по ст.ст. 228–230 УК РФ, [1] общественная опасность которых связана с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Рассматривая состояние преступности несовершеннолетних в современной России, необходимо отметить, что за январь-октябрь 2019 года

несовершеннолетними или при их соучастии совершены 33 тыс. 055 преступлений, при этом 8 тыс. 100 чел. являются тяжкими и особо тяжкими, выявлено 30 тыс. 576 несовершеннолетних лиц, совершивших преступления.

Согласно информационно-аналитической справке о состоянии преступности и основных результатах оперативно-служебной деятельности МВД по Республике Крым в январе-октябре 2019 года, по оконченным преступлениям выявлено 275 несовершеннолетних лиц, совершивших уголовно-наказуемые деяния. На момент совершения преступления 72,7% выявленных лиц не имели постоянного источника дохода. В рассматриваемом периоде 22 лица совершили тяжкие и особо тяжкие преступления.

Из общего числа оконченных в январе-октябре 2019 года преступлений (18116 преступлений, в том числе 3572 тяжких и особо тяжких), 3,0% совершены несовершеннолетними [6].

Исследуя причинный комплекс совершенных несовершеннолетними в г. Севастополе и Республике Крым общественно опасных деяний, можно выявить пять основных детерминант:

1. Нравственного неблагополучия семьи. Несомненно, нравственное неблагополучие в семье отрицательно влияет психику несовершеннолетних, что в результате приводит к конфликтным ситуациям в быту, в общественных местах и в учебных заведениях.

2. Неудовлетворительного материального положения. Следует подчеркнуть, что на зачастую преступный путь несовершеннолетних граждан подталкивает неудовлетворительное материальное положение, когда отсутствуют элементарные возможности по обеспечению необходимых физических потребностей человека. Данный фактор особенно характерен в эпоху рыночных отношений, когда требуются существенные финансовые вложения в развитие и обучение, а также досуг несовершеннолетних лиц.

3. Отрицательного влияния ближайшего окружения. Немаловажное значение имеет отрицательное влияние ближайшего окружения, которое формируется в процессе учебной, трудовой и неформальной сфере жизнедеятельности тех несовершеннолетних, которые с момента взросления устанавливают взаимоотношения со своими сверстниками и иными лицами старшего возраста.

4. Подстрекательства со стороны взрослых лиц. Данный критерий следует понимать как деяние, носящее противоправный характер и имеет состав преступления, предусмотренный ст.150 УК РФ (вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления) [1] и характеризуется

воздействием со стороны совершеннолетних лиц на сознание и волю несовершеннолетних, побуждая у них решимость совершать преступления.

5. Распространения криминальной субкультуры. Крайне негативное влияние на психику несовершеннолетних лиц оказывает распространение криминальной субкультуры, ничтожные ценности которой заключаются в приоритете насилия и романтизации преступного образа жизни.

В криминологической детерминации исследуемых посягательств, важное место занимают условия, от которых зависит совершение несовершеннолетними лицами общественно опасных деяний. При всех возможных дифференциациях негативных условий применительно к подростковой преступности считаем целесообразным рассмотреть наиболее подробно факторы индивидуального характера.

В частности, формирование криминогенной мотивации, её проявление в общественно опасных деяниях, совершенных несовершеннолетними в г. Севастополе и Республике Крым, предполагает ряд основных условий:

- безнадзорность и бродяжничество;
- недостатки воспитательной работы образовательных организаций;
- недостаточность и несовершенство системы общедоступного культурного досуга.

В заключение следует отметить, что состояние подростковой преступности, в частности относительные колебания её динамического ряда внушает некоторый оптимизм относительно молодого поколения граждан России, что опровергает прогрессирующий рост преступности среди несовершеннолетних, а также что все подростки наркоманы и лишены духовности, думая только о собственных физических потребностях и удовольствиях.

Следует отметить, что несовершеннолетние в силу своего возраста не перестают быть одной из наиболее криминально поражённых категорий населения, поэтому отдельные позитивные временные сдвиги в динамике преступности несовершеннолетних не должны служить основой для ослабления контроля правоохранительных органов и ответственности и отрицания особой опасности для государства и общества данного вида преступности.

Важно подчеркнуть, что отличительной чертой преступности несовершеннолетних является высокая латентность, а также более интенсивное реагирование на негативные социальные изменения в обществе и государстве [5, 37].

### Список литературы:

1. Уголовный кодекс Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ, в редакции от 30.03.2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; 2016. – № 14. – Ст. 1908.
2. Федеральный закон от 06.07.2016 № 375-ФЗ «О внесении изменений в уголовный кодекс Российской Федерации и уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности».
3. Антонян Ю.М., Гончарова М.В. Состояние и причины преступности несовершеннолетних в России // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018 № 2 С. 87–100.
4. Ермаков В.Ю., Крюкова Н.Л. Несовершеннолетние преступники в России – М., 2016, стр. 256;
5. Гришанин П.Ф., Чапурко Т.М. Вопросы привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности – «Труды Академии МВД Российской Федерации» – М., 2017, стр. 129–134;
6. Орлова Ю.Р. Некоторые особенности латентной преступности несовершеннолетних и проблемы её выявления в условиях трансформации российского общества – «Российский следователь» – № 8, 2014, стр. 37.
7. Сайт ГУ МВД РФ по Республике Крым: <https://82.xn--b1aew.xn--p1ai/>.

# ПРИЛОЖЕНИЕ

## ПРОГРАММА

### Всероссийской научно-практической конференции «Крымские юридические чтения. Развитие конституционализма в России» (10–11 июня 2020 г., Симферополь)

#### Порядок работы

09.30 – 10.00 – регистрация участников

10.00 – 12.00 – пленарное заседание

12.00 – 12.15 – перерыв

12.15 – 14.00 – пленарное заседание

#### Регламент конференции

Доклады, выступления на пленарном заседании – до 10 минут;

обсуждение докладов, выступлений, ответы на вопросы – до 5 минут

#### Оргкомитет конференции

##### Председатель оргкомитета:

**Козлов Тимур Леонидович** – заместитель директора Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

##### Заместитель председателя оргкомитета:

**Абасов Гафис Гасан оглы** – заведующий кафедрой теории и истории государства Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент.

##### Члены оргкомитета:

**Басов Андрей Витальевич** – заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент.

**Герасимовский Сергей Васильевич** – заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

**Робак Владимир Анатольевич** – заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

**Страхова Светлана Вячеславовна** – заведующая кафедрой уголовного процесса, криминалистики и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

**Тюнин Владимир Александрович** – заведующий кафедрой прокурорского надзора и участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

**Хаяли Рустем Изетгович** – заведующий кафедрой общегуманитарных и социально-экономических дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор исторических наук, доцент.

### **Цель конференции**

Обсуждение вопросов развития и совершенствования конституционных положений о статусе и полномочиях высших органов власти Российской Федерации, повышении социальных гарантий граждан России, реализации международных норм в российском правовом поле, совершенствование конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации в контексте поправок в Конституцию Российской Федерации.

### **Направления работы конференции**

1. Историческое и юридическое правопреемство России в контексте конституционных поправок.
2. Совершенствование организации публичной власти в Российской Федерации.
3. Развитие конституционно-правового статуса высших органов государственной власти и высших должностных лиц страны.
4. Россия как социальное государство – значение конституционного закрепления социальных гарантий.
5. Действие международных норм в российском праве с учетом конституционных изменений.

6. Конституционно-правовой статус прокуратуры: новый взгляд конституционного законодателя.

7. Конституционные изменения в судебной системе.

### **Участники конференции**

В конференции принимают участие научно-педагогические работники образовательных организаций: Университета прокуратуры Российской Федерации и его филиалов, Брестского государственного университета им. А.С. Пушкина, Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Уральского государственного юридического университета, Саратовской государственной юридической академии, Академии управления МВД России, Крымского филиала Краснодарского университета МВД России, Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, Крымского республиканского института постдипломного педагогического образования, Севастопольского государственного университета.

В работе конференции принимают участие представители прокуратуры Республики Крым и города Севастополя.

### **ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ**

#### **Вступительное слово**

**Капинус Оксана Сергеевна** – ректор Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, профессор РАН, Почетный работник прокуратуры Российской Федерации.

**Колюка Николай Николаевич** – директор Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, Заслуженный юрист Республики Крым.

**Берг Людмила Николаевна** – проректор по научной работе Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук, доцент.

#### **Доклады (10.00–12.00)**

**Абасов Гафис Гасан-оглы** – заведующий кафедрой теории и истории государства и права Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент.

**К вопросу о конституционно-правовом статусе главы государства в контексте поправок в Конституцию Российской Федерации**

**Гончаров Игорь Владимирович** – заведующий кафедрой государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

**Российская Федерация и Совет Европы: характеристика взаимоотношений (дистанционно)**

**Васильева Яна Юрьевна** – заведующая кафедрой уголовно правовых дисциплин, доцент Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**Значение нововведений конституционного закрепления социальных гарантий для уголовно-правовой защиты трудовых прав граждан (дистанционно)**

**Кожевников Олег Александрович** – профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, доктор юридических наук, профессор

**Некоторые аспекты конституционных изменений в судебной системе (дистанционно)**

**Побережная Ирина Адольфовна** – доцент кафедры государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

**Поправки к Конституции Российской Федерации как основа трансформации политической системы (дистанционно)**

**Отческая Татьяна Ивановна** – заведующая кафедрой организации судебной и прокурорско-следственной деятельности. Московский государственный юридический университет (МГЮА) им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор

**Повышение социальных гарантий граждан Российской Федерации на современном этапе: роль прокуратуры (дистанционно)**

**Храмов Сергей Михайлович** – доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Брестского государственного университета им. А.А. Пушкина, кандидат юридических наук, доцент

**Проблема клонирования и конституционная гарантия охраны здоровья (дистанционно)**

**Липчанская Мария Александровна** – профессор кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор

**Организация публичной власти в Российской Федерации: парадигма конституционных изменений (дистанционно)**

**Радченко Василий Иванович** – профессор кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук

**Углонова Оксана Александровна** – доцент кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

**Функции публичной власти в обеспечении целостности государства (дистанционно)**

**Алтаева Елена Борисовна** – старший прокурор уголовно-судебного отдела (на правах управления) прокуратуры города Севастополя, советник юстиции

**Конституционно-правовой статус прокуратуры в историческом аспекте (дистанционно)**

**Провотарь Юрий Александрович** – заместитель прокурора г. Евпатории прокуратуры Республики Крым, младший советник юстиции

**Конституционно-правовой статус прокуратуры: соотношение функций уголовного преследования и надзора за уголовно-процессуальной деятельностью**

**Карелин Иван Александрович** – помощник прокурора Ленинского района города Севастополя, юрист 1 класса, аспирант Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского

**Значение конституционного и федерального закрепления социальных гарантий субъектов хозяйствования в сфере содействия развитию предпринимательства**

**Перерыв  
(12.00–12.15)**

## ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ.

### Доклады, выступления (12.15–14.00)

**Усов Алексей Юрьевич** – доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**О перспективах существования конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации (дистанционно)**

**Нечипас Юлия Викторовна** – профессор кафедры государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор исторических наук, профессор

**Поправки к Конституции Российской Федерации как развитие принципа социального государства (дистанционно)**

**Гаврилов Борис Яковлевич** – профессор кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Академии Федеральной службы исполнения наказаний (г. Рязань), доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации

**Об эффективности контрольно – надзорной деятельности прокурора в современном досудебном производстве: новый взгляд (дистанционно)**

**Иголина Надежда Александровна** – ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в социально-экономической сфере Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**Вектор развития правозащитной деятельности прокуратуры в условиях конституционных преобразований (дистанционно)**

**Зинченко Наталья Сергеевна** – заместитель прокурора Киевского района г. Симферополя, младший советник юстиции

## **Роль прокуратуры Российской Федерации в защите конституционных прав граждан (дистанционно)**

**Исламова Эльнара Рафисовна** – доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

## **Прокурорский надзор как гарантия соблюдения социальных прав граждан в современных условиях (дистанционно)**

**Басов Андрей Витальевич** – заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент

## **Некоторые аспекты привлечения к административной ответственности за нарушение установленных временных ограничительных мер в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19**

**Аблятипova Наталья Айдеровна** – доцент кафедры гражданского права Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент, Заслуженный юрист Республики Крым

## **Споры между родителями о порядке реализации права на воспитание детей (дистанционно)**

**Неганова Екатерина Николаевна** – старший научный сотрудник отдела научного обеспечения организации прокурорской деятельности Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

## **Пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны семьи и детства в контексте поправок в Конституцию Российской Федерации (дистанционно)**

**Холопов Алексей Васильевич** – заведующий криминалистической лабораторией Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

**Криминалистические технологии обеспечения познания преступления в судебном разбирательстве как реализация конституционной природы суда присяжных (дистанционно)**

**Зырянов Игорь Александрович** – доцент кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

**Отношения: человек-искусственный интеллект (робот) как новый предмет конституционного права (дистанционно)**

**Шуршалова Елена Сергеевна** – доцент кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

**Искусственный интеллект в образовании в России (дистанционно)**

**Рерих Лада Александровна** – главный специалист правового отдела Департамента городского хозяйства администрации города Симферополя Республики Крым

**К вопросу о миссии суда в современном конституционно-правовом пространстве**

**Еремин Владимир Юрьевич** – старший преподаватель кафедры социального и гуманитарного образования Крымского республиканского института постдипломного педагогического образования

**Расторжение и изменение гражданско-правового договора в связи с существенным изменением обстоятельств**

**Жирнова Инна Олеговна** – научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы противодействия коррупции Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации

**О методике применения индикаторов для оценки уровня коррупции (дистанционно)**

**Собакина Наталья Андреевна** – помощник прокурора Ленинского района прокуратуры города Севастополя, юрист 3 класса

**Совершенствование положений Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан**

## **Российской Федерации» в части определения понятия злоупотребления правом на обращение (дистанционно)**

**Халиулин Адель Ильфатович** – научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации

**Кибербезопасность в международном и национальном законодательстве (дистанционно)**

### **Выступления**

**Кисс Светлана Владимировна** – старший преподаватель кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Крымского филиала Краснодарского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации, кандидат юридических наук

**Глобализация и межгосударственная интеграция: значение правовой действительности**

**Заметина Тамара Владимировна** – заведующая кафедрой конституционного права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор

**Кабышев Владимир Терентьевич** – профессор кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор

**Комбарова Елена Валерьевна** – доцент кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент

**Вопросы организации публичной власти на федеральных территориях**

**Васильев Станислав Александрович** – доцент кафедры «Конституционное и административное право» Юридического института Севастопольского государственного университета, кандидат юридических наук

**Некоторые тенденции развития соотношения субъектов конституционного права**

**Гаврилов Евгений Владимирович** – консультант юридического отдела экспертно-правового управления Законодательного Собрания Красноярского края

**О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в контексте конституционного совершенствования организации публичной власти в Российской Федерации**

**Грудинин Никита Сергеевич** – доцент кафедры международного права Московского государственного лингвистического университета, кандидат юридических наук, доцент

**Укрепление конституционно-правового статуса Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в свете конституционной реформы 2020: иллюзия или реальность?**

**Колесников Андрей Владимирович** – доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

**Конституционные новеллы как условие рестрикции основных норм о самостоятельности местного самоуправления**

**Плотникова Инна Николаевна** – доцент кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент

**Проблемные вопросы имплементации международных норм в национальную правовую систему (в контексте поправок в Конституцию России)**

**Мамченко Нелли Владимировна** – доцент кафедры теории и истории государства и права Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

**Проблемы взаимодействия норм Конституции Российской Федерации и международного права**

**Аметка Фатма Аблямитовна** – доцент кафедры теории и истории государства и права Крымского юридического института (филиала)

Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

**Хаваджи Динара Ремзиевна** – доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Крымского филиала Краснодарского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

**Роль конституционно-правовой реформы в развитии государства и права (общетеоретическое исследование)**

**Косолапов Михаил Федорович** – доцент кафедры международного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент

**Взаимодействие понятий «демократия» и «права человека» в основополагающих документах ООН**

**Мачинская Дарья Александровна** – соискатель кафедры государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации

**Русский язык как язык государствообразующего народа: новая поправка 2020 года в Конституцию Российской Федерации**

**Хилько Ирина Анатольевна** – корректор отдела библиографического обеспечения и издательской деятельности Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат филологических наук

**Особенности языковой грамотности современного юриста**

**Старшова Ульяна Александровна** – доцент кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

**Современное российское социальное государство: конституционный аспект**

**Пальчикова Светлана Ивановна** – старший преподаватель кафедры уголовного и гражданского права Липецкого государственного технического университета

**Трансформация конституционных ценностей на современном этапе развития российского общества**

**Винокуров Александр Юрьевич** – главный научный сотрудник Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

**К вопросу о конституционно-правовом статусе прокуратуры России**

**Терешков Николай Владимирович** – прокурор города Сортавала прокуратуры Республики Карелия

**Конституционно-правовой статус прокуратуры: новый взгляд конституционного законодателя**

**Козлов Тимур Леонидович** – профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**Соотношение прокурорского надзора и контрольно-надзорной деятельности в контексте конституционных поправок**

**Раскина Татьяна Вячеславовна** – заместитель заведующего лабораторией криминологического обеспечения прокурорской деятельности Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**О некоторых вопросах прокурорской деятельности по профилактике правонарушений в контексте конституционно-правового статуса прокуратуры**

**Шадрин Иван Александрович** – доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

**Значение некоторых изменений в конституционно-правовой механизм назначения прокуроров с учетом поправок в Конституцию Российской Федерации**

**Сердюк Александра Юрьевна** – старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

**Конституционное закрепление функции прокуратуры по надзору за исполнением законов и соблюдением прав человека и гражданина. Необходимые законодательные и правоприменительные изменения**

**Мищенко Екатерина Александровна** – заместитель начальника управления по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры города Санкт-Петербурга, советник юстиции, соискатель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

**Конституционно-правовой статус прокуратуры: новый взгляд на вопросы взаимодействия органов прокуратуры и судебной власти по проверке законности нормативных правовых актов**

**Гайнов Ильяс Дамирович** – профессор кафедры прокурорского надзора за исполнением законов и участия прокурора в административном, арбитражном и гражданском процессе Казанского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**Проблемы укрепления принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации в современных условиях**

**Бердинских Светлана Владимировна** – прокурор второго отдела (с дислокацией в г. Санкт-Петербурге) апелляционно-кассационного управления Главного гражданско-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации

**О деятельностном подходе к обеспечению прокурором конституционных гарантий граждан и публичных интересов в сфере использования и охраны особо охраняемых природных территорий**

**Васильева Анастасия Валерьевна** – аспирант кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

**Кадровое обеспечение органов прокуратуры: современное состояние и пути совершенствования**

**Боброва Юлия Михайловна** – старший преподаватель кафедры общегуманитарных и социально-экономических дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

### **Цифровая трансформация органов прокуратуры**

**Могорычев Александр Михайлович** – помощник прокурора Республики Крым по пенсионному обеспечению, советник юстиции, соискатель отдела научного обеспечения организации прокурорской деятельности Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации

**Правовое регулирование деятельности по осуществлению надзора за исполнением законов о разрешительной системе, связанное с переходом поднадзорных прокуратуре Республики Крым субъектов из правовой системы Украины в правовую систему Российской Федерации**

**Тюнин Владимир Александрович** – заведующий кафедрой прокурорского надзора и участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**Предостережение как акт прокурорского реагирования: проблемы и эффективность применения**

**Басова Юлия Юрьевна** – доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

**Некоторые аспекты организации деятельности органов прокуратуры в чрезвычайных условиях**

**Мелехин Александр Владимирович** – профессор кафедры государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

**Некоторые аспекты обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях**

**Киреев Михаил Павлович** – профессор кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации

**Некоторые аспекты ограничения прав и свобод человека и гражданина в чрезвычайных ситуациях**

**Фирсов Виталий Викторович** – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

**Оптимизация защиты конституционных основ прав человека и гражданина в Российской Федерации**

**Абдреев Тимур Ирекович** – старший преподаватель кафедры прокурорского надзора за исполнением законов и участия прокурора в административном, арбитражном и гражданском процессе Казанского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**Конституционные гарантии трудовых прав в Российской Федерации**

**Русанова Светлана Юрьевна** – доцент кафедры административного и финансового права Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук

**Яценко Андрей Сергеевич** – главный специалист отдела Управления имущественных отношений Департамента развития муниципальной собственности администрации города Симферополя Республики Крым

**К вопросу совершенствования законодательства об административной ответственности в сфере трудовой миграции в контексте обеспечения законности пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации**

**Вавренюк Лидия Олеговна** – старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

**Роль органов прокуратуры в обеспечении прав граждан в сфере труда**

**Кабанова Марина Борисовна** – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

**Роль прокуратуры в обеспечении экологической безопасности с учетом изменений в Конституцию Российской Федерации**

**Костылев Владислав Викторович** – доцент кафедры административного и финансового права, кандидат политических наук, доцент

**Левин Глеб Сергеевич** – помощник адвоката

**Понятие и сущность административно-правового режима государственного контроля (надзора) в Российской Федерации**

**Нестерова Анастасия Владимировна** – аспирант кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

**К вопросу о развитии института правовой помощи по делам об административных правонарушениях в контексте конституционной реформы**

**Руденко Артем Валериевич** – заведующий кафедрой административного и финансового права Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент

**К вопросу реформирования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях**

**Коряченцова Светлана Игоревна** – старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

**Основы конституционных гарантий при осуществлении правовой регламентации градостроительной деятельности**

**Евсикова Елена Витальевна** – доцент кафедры административного и финансового права, начальник отдела по организации научной и редакционно-издательской деятельности Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук

**Некоторые административно-правовые аспекты усовершенствования действующего законодательства в части внесения поправок в Конституцию Российской Федерации**

**Гуреева Ольга Андреевна** – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**К вопросу о принудительном помещении на обсервацию в порядке административного судопроизводства**

**Долида Виктория Валерьевна** – региональный директор ООО «ПЭтрон» Чайная компания «Хэйлис»

**Административная ответственность за совершение правонарушений в сфере фитосанитарии**

**Чепенко Яна Константиновна** – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**Экологические поправки в Конституцию Российской Федерации**

**Миронова Оксана Александровна** – начальник кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Крымского филиала Краснодарского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

**Дискриминация как форма нарушения прав человека: современные формы ее проявления**

**Гундериц Галина Альбертовна** – доцент кафедры уголовного процесса, криминалистики и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат технических наук

**Право на информацию: проблемы законодательного регулирования**

**Тормозова Елена Анатольевна** – эксперт Фонда национальной и международной безопасности

**Информационная безопасность как элемент обеспечения безопасности государства**

**Троицкая Татьяна Викторовна** – доцент кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

**Гражданин Российской Федерации – субъект осуществления общественного контроля в России**

**Бабков Дмитрий Игорьевич** – доцент кафедры «Гражданское право и процесс» Юридического института Севастопольского государственного университета, кандидат исторических наук

**Реформирование судебной системы Российской Федерации в 2003–2020 гг. К истории вопроса**

**Испандьяров Сарсен Ермекович** – секретарь судебного заседания Челябинского гарнизонного военного суда

**Конституционно-правовая сущность государственного суверенитета в решениях Конституционного Суда Российской Федерации**

**Росляков Семен Евгеньевич** – помощник судьи Челябинского областного суда

**Сущность правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации: теоретический и практический аспект**

**Мамедов Эсед Теймурович** – ведущий специалист-эксперт отдела содействия защите прав граждан Аппарата Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан

**Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации по защите прав и свобод граждан**

**Потапова Лариса Витальевна** – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат исторических наук

**Электронное правосудие в гражданском судопроизводстве: проблемы и перспективы использования**

**Заулочная Светлана Андреевна** – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**К вопросу о праве граждан на частную жизнь**

**Герасимовский Сергей Васильевич** – заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**Правовой статус иностранных физических лиц в Российской Федерации**

**Борецкая Лилия Романовна** – старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

**Некоторые аспекты реализации процессуальных прав ответчика в цивилистическом процессе**

**Семенова Екатерина Геннадиевна** – доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Крымского филиала Краснодарского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент

**Правовое регулирование отношений в сфере недвижимости как инструмент реализации основ конституционного строя**

**Хилько Иван Юрьевич** – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**Проблемы прокурора в гражданском процессе по делам о защите прав и законных интересов несовершеннолетних**

**Овчинникова Наталья Олеговна** – доцент кафедры уголовного процесса Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

**Международное право обвиняемого на допрос показывающих против него свидетелей: вопросы реализации**

**Комарова Елена Александровна** – доцент кафедры уголовного процесса, криминалистики и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

**Охрана прав потерпевших на начальной стадии расследования уголовных дел**

**Баранова Марина Александровна** – доцент кафедры уголовного процесса Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент

**Отдельные сложности реализации публичных уголовно-процессуальных интересов в отношении потерпевших – юридических лиц**

**Страхова Светлана Вячеславовна** – заведующая кафедрой уголовного процесса, криминалистики и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

**Суд с участием присяжных заседателей как форма уголовного судопроизводства и реализации конституционных прав граждан**

**Халиуллина Элита Талгатовна** – старший научный сотрудник лаборатории криминологического обеспечения прокурорской деятельности Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации

**Конституция на страже кибербезопасности личности**

**Костылев Владислав Викторович** – доцент кафедры административного и финансового права Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат политических наук, доцент

**Правовой режим профилактики коррупции в образовательной среде**

**Евтушенко Инна Ивановна** – доцент кафедры уголовного права и криминологии Крымского филиала Краснодарского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

**Криминологическая характеристика личности мошенника**

**Робак Владимир Анатольевич** – заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

**Вопросы усовершенствования законодательства в сфере оборота оружия**

**Игнатов Александр Николаевич** – профессор кафедры уголовного права и криминологии Крымского филиала Краснодарского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

**Абисова Кристина Сергеевна** – преподаватель-методист группы профессионального обучения учебного отдела Крымского филиала Краснодарского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации, адъюнкт кафедры уголовного права и криминологии Краснодарского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации

**Эволюционные трансформации сущности и проявлений терроризма как угрозы национальной безопасности**

**Оболенский Юрий Борисович** – заведующий кафедрой «Уголовное право и процесс» Юридического института Севастопольского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

**Преступность несовершеннолетних в Крыму и Севастополе: особенности криминологической характеристики**

**Сизова Виктория Николаевна** – ведущий сотрудник научно-исследовательского центра Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, кандидат юридических наук

**К вопросу об уголовном проступке**

#### **Участники дискуссии**

**Мишкин Денис Александрович** – помощник прокурора Железнодорожного района г. Симферополя прокуратуры Республики Крым, юрист 1 класса

**Рудяков Александр Николаевич** – ректор Крымского республиканского института постдипломного педагогического образования, доктор филологических наук, профессор

**Шаврина Евгения Владимировна** – начальник отдела кадров прокуратуры Республики Крым, старший советник юстиции

*Научно-популярное издание*

**КРЫМСКИЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ ЧТЕНИЯ.  
РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В РОССИИ**

**СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ  
ВСЕРОССИЙСКОЙ  
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ**

**10–11 июня 2020 года**

**Том I**

Печатается в авторской редакции  
Макет и компьютерная верстка *Д.В. Попов*

---

Подписано в печать 10.11.2020 г.  
Формат 60×84 1/16. Гарнитура Times New Roman. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 23.72. Тираж 60 экз. Заказ № 2958-20/101120.

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами  
в ООО «Амирит», 410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88.  
Тел.: 8-800-700-86-33 | (845-2) 24-86-33  
E-mail: [zakaz@amirit.ru](mailto:zakaz@amirit.ru)  
Сайт: [amirit.ru](http://amirit.ru)