

ISSN 2587-9340

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
SCIENTIFIC-PRACTICAL
LEGAL JOURNAL



ТАМБОВСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Г.Р. ДЕРЖАВИНА

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Том 3
№ 12
2019

CURRENT
ISSUES
OF THE STATE
AND LAW

ISSN 2587-9340



9 772587 934009

Том 3. № 12. 2019

Научно-практический

юридический журнал

Основан в феврале 2017 г.

Выходит 4 раза в год

Vol. 3, no. 12, 2019

Scientific-practical

legal journal

Established in February, 2017

Issued 4 times a year

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

CURRENT ISSUES OF THE STATE AND LAW

Учредитель и издатель:

Федеральное государственное
бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Тамбовский государственный
университет имени
Г.Р. Державина»
(392000, Тамбовская обл.,
г. Тамбов, ул. Интернациональная,
д. 33)

The establisher and publisher:

Federal State Budgetary Educational
Institution of Higher Education
“Derzhavin Tambov State University”
(33 Internatsionalnaya St.,
Tambov 392000, Tambov Region,
Russian Federation)

© ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный
университет имени Г.Р. Державина», 2019. Все
права защищены
© Редакционная коллегия журнала «Актуальные
проблемы государства и права», 2019
© Редакция журнала «Актуальные проблемы го-
сударства и права», 2019
При перепечатке, а также при цитировании
материалов ссылка на журнал обязательна.
Ответственность за содержание публикаций
несет автор.

© FSBEI of HE “Derzhavin Tambov State Universi-
ty”, 2019. All rights reserved

© Editorial board of the journal “Current Issues of
the State and Law”, 2019

© Editorial of the journal “Current Issues of the
State and Law”, 2019

The reference is obligatory while reprinting and
citation of materials.

The responsibility for the content rests for the au-
thor

Bd. 3. Nr. 12. 2019

Wissenschaftspraktische

Rechtszeitschrift

Gegründet am Februar 2017

Ausgegeben viermal pro Jahr

2019年第3卷第12期

科学实践法律杂志

创刊于2017年2月

每年发行4次

AKTUELLE FRAGEN DES STAATES UND RECHTS

国家和法律的现实问题

Gründer und Verleger:

Föderale staatliche
haushaltsplangebundene
Bildungseinrichtung für
Hochschulbildung “Derschawin
Staatliche Universität Tambow”
(392000, Gebiet Tambow,
Tambow, Internatsionalnaya Str., 33)

创办与发行单位:

俄联邦国家预算高等教育机构“坦
波夫杰尔查文国立大学”
(392000, 坦波夫州, 坦波夫市,
国际大街33号)

© FSHBH “Derschawin Staatliche Universität
Tambow”, 2019. Alle Rechte vorbehalten

© Editorial der Zeitschrift “Aktuelle Fragen des
Staates und Rechts”, 2019

© Redaktion der Zeitschrift “Aktuelle Fragen des
Staates und Rechts”, 2019
Bei Nachdruck und Zitieren des Materials Ver-
weisung an der Zeitschrift ist obligatorisch.
Der Autor ist verantwortlich für Publikationsin-
halt.

© 俄联邦国家预算高等教育机构“坦波夫杰尔
查文国立大学”，2019年，《一切权利都受
保护》

© 杂志《国家和法律的现实问题》编委会，
2019年

© 杂志社《国家和法律的现实问题》，2019年
再版或援引时务必要有杂志引用出处。
刊物内容的责任由作者承担。

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР:

Стромов Владимир Юрьевич – к.ю.н., доцент, ректор Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина (г. Тамбов, РФ)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ ЖУРНАЛА:

Шуняева Вера Анатольевна – заместитель главного редактора, к.ю.н., доцент, директор Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина (г. Тамбов, РФ)

Андряшко Марина Васильевна – к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой общеправовых дисциплин и государственного управления Факультета экономики и права Барановичского государственного университета (г. Барановичи, Республика Беларусь)

Афанасьев Сергей Федорович – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов, РФ)

Блинкова Елена Викторовна – д.ю.н., профессор, профессор кафедры гражданского и предпринимательского права Факультета управления интеллектуальной собственностью Российской государственной академии интеллектуальной собственности (г. Москва, РФ)

Воронов Александр Федорович – д.ю.н., профессор, профессор кафедры гражданского процесса Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (г. Москва, РФ)

Ельцов Николай Сергеевич – к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина, руководитель Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Тамбовской области (г. Тамбов, РФ)

Зелепукин Роман Валерьевич – к.ю.н., и.о. заместителя директора по научной работе Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина (г. Тамбов, РФ)

Золотухин Александр Дмитриевич – к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой гражданского и арбитражного процесса Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина (г. Тамбов, РФ)

Иванова Нелли Александровна – к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой гражданского права Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина (г. Тамбов, РФ)

Илиевски Александр – доктор права, декан Юридического факультета Международного славянского университета «Г.Р. Державин» (г. Свети Николе, Республика Македония)

Камышанский Владимир Павлович – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой гражданского права Кубанского государственного аграрного университета имени И.Т. Трубилина (г. Краснодар, РФ)

Клименко Татьяна Михайловна – д.ю.н., профессор, профессор кафедры уголовного права и процесса Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина (г. Тамбов, РФ)

Комаров Сергей Александрович – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Юридического факультета Института управления крупными городами, бизнеса и права Международного университета в Москве (г. Москва, РФ)

Кочетков Александр Викторович – к.ю.н., доцент, председатель Арбитражного суда Воронежской области (г. Воронеж, РФ)

Лагутин Игорь Борисович – д.ю.н., доцент, заведующий кафедрой финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета (г. Курск, РФ)

Ламонов Евгений Владимирович – к.ю.н., доцент, и.о. заведующего кафедрой конституционного и международного права Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина (г. Тамбов, РФ)

Лопашенко Наталья Александровна – д.ю.н., профессор, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии, директор Саратов-

ского Центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции (г. Саратов, РФ)
Осокин Роман Борисович – д.ю.н., доцент, начальник Факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя (г. Москва, РФ)
Панько Кирилл Константинович – д.ю.н., профессор, профессор кафедры уголовного права Юридического факультета Воронежского государственного университета (г. Воронеж, РФ)
Полищук Николай Иванович – д.ю.н., профессор, профессор кафедры теории государства и права, международного и европейского права Академии ФСИН России (г. Рязань, РФ)
Ревин Валерий Петрович – д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, член Российской академии естественных наук, профессор кафедры уголовного права и процесса Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина (г. Тамбов, РФ)
Рыбакова Светлана Викторовна – д.ю.н., доцент, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов, РФ)
Соловьева Виктория Викторовна – д.и.н., профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Липецкого филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Липецк, РФ)
Трофимов Василий Владиславович – д.ю.н., доцент, директор Научно-исследовательского института государственно-правовых исследований, профессор кафедры гражданского права Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина (г. Тамбов, РФ)
Тычинин Сергей Владимирович – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой гражданского права и процесса Юридического института Белгородского национального исследовательского университета (г. Белгород, РФ)
Юдин Андрей Владимирович – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой гражданского процессуального и предпринимательского права Юридического факультета Самарского национального исследовательского университета имени академика С.П. Королева (г. Самара, РФ)

EDITOR-IN-CHIEF:

Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Rector V.Y. Stromov (Tambov, RF)

EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL:

Candidate of Jurisprudence, Associate Professor V.A. Chunyaeva (Deputy Editor-in-Chief) (Tambov, RF), Candidate of Jurisprudence, Associate Professor M.V. Andriyashka (Baranavichy, Republic of Belarus), Doctor of Jurisprudence, Professor S.F. Afanasev (Saratov, RF), Doctor of Jurisprudence, Professor E.V. Blinkova (Moscow, RF), Doctor of Jurisprudence, Professor A.F. Voronov (Moscow, RF), Candidate of Jurisprudence, Associate Professor N.S. Eltsov (Tambov, RF), Candidate of Jurisprudence R.V. Zelepukin (Tambov, RF), Candidate of Jurisprudence, Associate Professor A.D. Zolotukhin (Tambov, RF), Candidate of Jurisprudence, Associate Professor N.A. Ivanova (Tambov, RF), Doctor of Jurisprudence A. Ilievski (Sveti Nikole, Republic of Macedonia), Doctor of Jurisprudence, Professor V.P. Kamyshanskiy (Krasnodar, RF), Doctor of Jurisprudence, Professor T.M. Klimenko (Tambov, RF), Doctor of Jurisprudence, Professor S.A. Komarov (Moscow, RF), Candidate of Jurisprudence, Associate Professor A.V. Kochetkov (Voronezh, RF), Doctor of Jurisprudence, Associate Professor I.B. Lagutin (Kursk, RF), Candidate of Jurisprudence, Associate Professor E.V. Lamonov (Tambov, RF), Doctor of Jurisprudence, Professor N.A. Lopashenko (Saratov, RF), Doctor of Jurisprudence, Associate Professor R.B. Osokin (Moscow, RF), Doctor of Jurisprudence, Professor K.K. Panko (Voronezh, RF), Doctor of Jurisprudence, Professor N.I. Polishchuk (Ryazan, RF), Doctor of Jurisprudence, Professor V.P. Revin (Tambov, RF), Doctor of Jurisprudence, Associate Professor S.V. Rybakova (Tambov, RF), Doctor of History, Professor V.V. Solovyeva (Lipetsk, RF), Doctor of Jurisprudence, Associate Professor V.V. Trofimov (Tambov, RF), Doctor of Jurisprudence, Professor S.V. Tytschinin (Belgorod, RF), Doctor of Jurisprudence, Professor A.V. Yudin (Samara, RF)

CHEFREDAKTEUR:

Кандидат der Rechte, Dozent, Rektor V.Y. Stromov (Tambow, RF)

EDITORIAL DER ZEITSCHRIFT:

Кандидат der Rechte, Dozentin V.A. Chunyaeva (stellvertretende Chefredakteurin) (Tambow, RF), Кандидат der Rechte, Dozentin M.V. Andriyashka (Baranawitschy, Republik Belarus), Doktor der Rechte, Professor S.F. Afanasev (Saratov, RF), Doktorin der Rechte, Professorin E.V. Blinkova (Moskau, RF), Doktor der Rechte, Professor A.F. Voronov (Moskau, RF), Кандидат der Rechte, Dozent N.S. Eltsov (Tambow, RF), Кандидат der Rechte R.V. Zelepukin (Tambow, RF), Кандидат der Rechte, Dozent A.D. Zolotukhin (Tambow, RF), Кандидат der Rechte, Dozentin N.A. Ivanova (Tambow, RF), Doktor der Rechte A. Ilievski (Sveti Nikole, Republik Mazedonien), Doktor der Rechte, Professor V.P. Kamyschanski (Krasnodar, RF), Doktorin der Rechte, Professorin T.M. Klimenko (Tambow, RF), Doktor der Rechte, Professor S.A. Komarov (Moskau, RF), Кандидат der Rechte, Dozent A.V. Kochetkov (Woronesch, RF), Doktor der Rechte, Dozent I.B. Lagutin (Kursk, RF), Кандидат der Rechte, Dozent E.V. Lamonov (Tambow, RF), Doktor der Rechte, Professor N.A. Lopashenko (Saratov, RF), Doktor der Rechte, Dozent R.B. Osokin (Moskau, RF), Doktor der Rechte, Professor K.K. Panko (Woronesch, RF), Doktor der Rechte, Professor N.I. Polishchuk (Riazan, RF), Doktor der Rechte, Professor V.P. Revin (Tambow, RF), Doktorin der Rechte, Dozentin S.V. Rybakova (Tambow, RF), Doktorin der Geschichte, Professorin V.V. Solovyeva (Lipezk, RF), Doktor der Rechte, Dozent V.V. Trofimov (Tambow, RF), Doktor der Rechte, Professor S.V. Tytschinin (Belgorod, RF), Doktor der Rechte, Professor A.V. Yudin (Samara, RF)

总编辑:

斯特罗莫夫·弗拉基米尔·尤里耶维奇——总编辑，法学副博士，副教授，坦波夫杰尔查文国立大学校长（俄罗斯，坦波夫市）

杂志编委会:

舒尼娅叶娃·薇拉·阿纳托利耶夫娜——副总编辑，法学副博士，副教授，坦波夫杰尔查文国立大学法律与国家安全学院代理院长（俄罗斯，坦波夫市）

安德丽亚什克·玛丽娜·瓦西里耶夫娜——法学副博士，副教授，巴拉诺维奇国立大学经济与法律系通用法律学科与国家管理教研室主任（白俄罗斯，巴拉诺维奇市）

阿法纳西耶夫·谢尔盖·菲奥多罗维奇——法学博士，教授，萨拉托夫国立司法学院仲裁程序教研室主任（俄罗斯，萨拉托夫市）

布琳科娃·叶莲娜·维克托罗夫娜——法学博士，教授，俄罗斯国家知识产权研究院知识产权管理系民法与企业法教研室教授（俄罗斯，莫斯科）

沃罗诺夫·亚历山大·费奥多罗维奇，法学博士，教授，莫斯科国立罗蒙诺索夫大学法学院民事诉讼教研室教授（莫斯科，俄罗斯联邦）

叶利措夫·尼古拉·谢尔盖耶维奇——法学副博士，副教授，坦波夫杰尔查文国立大学法律与国家安全学院国家和法律的理论与历史教研室主任，坦波夫州联邦国家登记、地籍和制图局主任（俄罗斯，坦波夫市）

泽列普金·罗曼·瓦列利耶维奇——法学副博士，坦波夫杰尔查文国立大学法律与国家安全学院代理副院长（主管科研）（俄罗斯，坦波夫市）

佐洛图欣·亚历山大·德米特里耶维奇——法学副博士，副教授，坦波夫杰尔查文国立大学法律与国家安全学院民事诉讼程序和仲裁程序教研室主任（俄罗斯，坦波夫市）

伊万诺娃·内莉·亚历山大罗夫娜——法学副博士，副教授，坦波夫杰尔查文国立大学法律与国家安全学院民法教研室主任（俄罗斯，坦波夫市）

伊利耶夫斯基·亚历山大——法律博士，国际斯拉夫杰尔查文大学法律系主任（马其顿，斯维季尼克列市）

卡梅尚斯基·弗拉基米尔·巴甫洛维奇，法学博士，教授，库班国立农业大学民法教研室主任（克拉斯诺达尔，俄罗斯联邦）

克利缅科·塔季扬娜·米哈依诺夫娜——法律博士，教授，坦波夫杰尔查文国立大学法律与国家安全学院刑法与刑事诉讼程序教研室教授（俄罗斯，坦波夫市）

科马罗夫·谢尔盖·亚历山德罗维奇——法学博士，教授，莫斯科国际大学大城市管理、商业与法律学院国家和法律的理论与历史教研室主任（俄罗斯，莫斯科）

科切特科夫·亚历山大·维克托罗维奇——法学副博士，副教授，沃罗涅日州仲裁法院院长（俄罗斯，沃罗涅日市）

拉古京·伊戈尔·鲍里索维奇——法学博士，副教授，西南国立大学财政法、宪法、民事和行政诉讼程序教研室主任（俄罗斯，库尔斯克市）

拉莫诺夫·叶夫根尼·弗拉基米罗维奇——法学副博士，副教授，坦波夫杰尔查文国立大学法律与国家安全学院宪法和国际法教研室主任（俄罗斯，坦波夫市）

洛帕申科·娜塔莉亚·亚历山大罗夫娜——法学博士，教授，萨拉托夫国立司法学院刑法和刑事改造法教研室教授，萨拉托夫组织犯罪和贪腐问题研究中心主任（俄罗斯，萨拉托夫市）

奥索金·罗曼·鲍里索维奇——法学博士，副教授（学位），莫斯科俄罗斯内务部基科季大学科研教学和科研干部培训系主任，法学博士，副教授（职称）（俄罗斯，莫斯科）

潘科·基里尔·康斯坦丁诺维奇，法学博士，教授，俄罗斯联邦沃罗涅日国立大学法学院刑法系教研室教授（沃罗涅日，俄罗斯联邦）

波利修克·尼古拉·伊万诺维奇——法学博士，教授，俄联邦处罚执行局研究院国家与法律理论、国际法与欧洲法教研室教授（俄罗斯，梁赞市）

列温·瓦列里·彼德罗维奇——法学博士，教授，俄联邦功勋科学家，俄罗斯自然科学院院士，坦波夫杰尔查文国立大学法律与国家安全学院刑法与刑事诉讼程序教研室教授（俄罗斯，坦波夫市）

雷巴科娃·斯维特拉娜·维克托罗夫娜——法学博士，副教授（学位），萨拉托夫国立司法研究院财政法、银行法和海关法教研室教授（职称）（俄罗斯，萨拉托夫市）

索洛维约娃·维多利亚·维克托罗夫娜——历史学博士，教授，俄罗斯联邦总统国民经济与国家行政学院利佩茨克分院国家和法律的理论与历史教研室教授（俄罗斯，利佩茨克市）

特罗菲莫夫·瓦西里·弗拉基斯拉沃维奇——法学博士，副教授，坦波夫杰尔查文国立大学国家法研究科学研究院院长（俄罗斯，坦波夫市）

特钦娜·谢尔盖·弗拉基米罗维奇，法学博士，教授，俄罗斯别尔哥罗德国立研究大学法学院民法和法律程序教研室主任（别尔哥罗德，俄罗斯联邦）

尤金·安德烈·弗拉基米罗维奇，法学博士，教授，萨马拉国立研究大学法学院民事诉讼和商业法教研室主任，（萨马拉，俄罗斯联邦）

СОДЕРЖАНИЕ

ОБЩАЯ ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

<i>Морозова Л.А.</i> Правовые приоритеты в экономической политике современной России	421	<i>Morozova L.A.</i> Legal priorities in the economic policy of modern Russia	421
<i>Ильина Т.Н.</i> Государственная политика в сфере формирования судейского корпуса в России во второй половине XIX – начале XX века	432	<i>Il'ina T.N.</i> State policy in the field of the judiciary formation in Russia in the second half of the 19th – early 20th century	432
<i>Джасем М.А.Д.</i> Частная инициатива и профессиональные сообщества как фактор формирования градостроительного права в Российской империи	447	<i>Jasem M.A.J.</i> Private initiative and professional communities as a factor of construction law formation in the Russian Empire	447
<i>Факурдинова А.Г.</i> Правовая и организационная основа деятельности экономических совещаний и арбитражных комиссий в 1920 гг. (на материале Тамбовской губернии)	456	<i>Fakurdinova A.G.</i> The legal and organizational basis for the activities of economic meetings and arbitration commissions in 1920 (on material of the Tambov Governorate)	456

МАТЕРИАЛЬНОЕ ПРАВО

<i>Андряшко М.В.</i> Конституционно-правовые императивы обеспечения демографической безопасности Республики Беларусь	466	<i>Andryashka M.V.</i> Constitutional and legal imperatives of ensuring demographic security of the Republic of Belarus	466
<i>Власова Е.Л.</i> Поиск решений по устранению правовых пробелов в нормативном правовом регулировании обращения с морскими млекопитающими	479	<i>Vlasova E.L.</i> Finding solutions to address legal gaps in the statutory regulation for the handling of marine mammals	479
<i>Воробьев А.В.</i> Роль адвокатского сообщества в правоохранительной деятельности государства	487	<i>Vorob'ev A.V.</i> Role of the lawyer community in the law enforcement activity of the state	487
<i>Емельянов И.В., Субочева В.А.</i> Современное состояние системы законодательства, регламентирующего деятельность полиции	498	<i>Emelyanov I.V., Subocheva V.A.</i> Current state of the legislation system regulating the police activities	498
<i>Козодаева О.Н.</i> Проблемные аспекты осуществления общественного контроля за работой учреждений и органов, исполняющих наказания	507	<i>Kozodaeva O.N.</i> Problem aspects of public control implementation of the work of institutions and authorities that conduct sentences	507
<i>Устянцева О.В.</i> Нормативное регулирование использования и охраны морских млекопитающих в России	515	<i>Ustyantseva O.V.</i> Legislative regulation of the use and protection of marine mammals in Russia	515

CONTENTS

GENERAL THEORY AND HISTORY OF LAW AND THE STATE

<i>Morozova L.A.</i> Legal priorities in the economic policy of modern Russia	421
<i>Il'ina T.N.</i> State policy in the field of the judiciary formation in Russia in the second half of the 19th – early 20th century	432
<i>Jasem M.A.J.</i> Private initiative and professional communities as a factor of construction law formation in the Russian Empire	447
<i>Fakurdinova A.G.</i> The legal and organizational basis for the activities of economic meetings and arbitration commissions in 1920 (on material of the Tambov Governorate)	456

SUBSTANTIVE LAW

<i>Andryashka M.V.</i> Constitutional and legal imperatives of ensuring demographic security of the Republic of Belarus	466
<i>Vlasova E.L.</i> Finding solutions to address legal gaps in the statutory regulation for the handling of marine mammals	479
<i>Vorob'ev A.V.</i> Role of the lawyer community in the law enforcement activity of the state	487
<i>Emelyanov I.V., Subocheva V.A.</i> Current state of the legislation system regulating the police activities	498
<i>Kozodaeva O.N.</i> Problem aspects of public control implementation of the work of institutions and authorities that conduct sentences	507
<i>Ustyantseva O.V.</i> Legislative regulation of the use and protection of marine mammals in Russia	515

<i>Бибаров-Государев А.П.</i>		<i>Bibarov-Gosudarev A.P.</i>	
Сравнительный анализ общественного и национального достояния: гражданско-правовой аспект	530	Comparative analysis of the public and national domain: civil and legal aspect	530
<i>Савина А.В., Придворов Н.А.</i>		<i>Savina A.V., Pridvorov N.A.</i>	
Правовое регулирование социального предпринимательства в России	540	Legal regulation of social entrepreneurship in Russia	540
ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО			
<i>Юдин А.В.</i> Последствия нарушения процессуальных норм о примирительных процедурах в гражданском судопроизводстве (к принятию Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)	549	<i>Yudin A.V.</i> Consequences of procedural rules violation on conciliation procedures in civil proceedings (to the adoption of the Federal Law of July 26, 2019 No. 197-FZ "On Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation")	549
<i>Богданова Э.Ю.</i> Некоторые вопросы реализации процедуры оценки воздействия на окружающую среду в арктическом регионе	558	<i>Bogdanova E.Y.</i> Some issues of the implementation of the environmental impact assessment procedure in the Arctic region	558
<i>Чапурко Т.М., Ламонов Е.В.</i> Некоторые предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях	564	<i>Chapurko T.M., Lamonov E.V.</i> Some proposals for improving the legislation on administrative offences	564
ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ			
<i>Алиев Т.Т., Яценко А.О., Золотухин А.Д.</i> Реформа гражданского процесса: апелляционные и кассационные суды общей юрисдикции	573	<i>Aliev T.T., Yatsenko A.O., Zolotuhin A.D.</i> Civil procedure reform: appeal and cassation courts of general jurisdiction	573
ЮРИДИЧЕСКОЕ СООБЩЕСТВО			
<i>Серый Ф.Г., Зелепукин Р.В.</i> Обзор Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Актуальные проблемы аграрного права» (16–19 октября 2019 г.)	581	<i>Seryj F.G., Zelepukin R.V.</i> Review of the All-Russian scientific and practical conference with international participation "Current problems of agricultural law" (October 16–19, 2019)	581
PROCEDURAL LAW			
<i>Юдин А.В.</i> Consequences of procedural rules violation on conciliation procedures in civil proceedings (to the adoption of the Federal Law of July 26, 2019 No. 197-FZ "On Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation")		<i>Yudin A.V.</i> Consequences of procedural rules violation on conciliation procedures in civil proceedings (to the adoption of the Federal Law of July 26, 2019 No. 197-FZ "On Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation")	
<i>Богданова Э.Ю.</i> Some issues of the implementation of the environmental impact assessment procedure in the Arctic region		<i>Bogdanova E.Y.</i> Some issues of the implementation of the environmental impact assessment procedure in the Arctic region	
<i>Чапурко Т.М., Ламонов Е.В.</i> Some proposals for improving the legislation on administrative offences		<i>Chapurko T.M., Lamonov E.V.</i> Some proposals for improving the legislation on administrative offences	
REVIEW OF LEGISLATIVE AND LAW-ENFORCEMENT PRACTICE			
<i>Алиев Т.Т., Яценко А.О., Золотухин А.Д.</i> Civil procedure reform: appeal and cassation courts of general jurisdiction		<i>Aliev T.T., Yatsenko A.O., Zolotuhin A.D.</i> Civil procedure reform: appeal and cassation courts of general jurisdiction	
LEGAL COMMUNITY			
<i>Серый Ф.Г., Зелепукин Р.В.</i> Review of the All-Russian scientific and practical conference with international participation "Current problems of agricultural law" (October 16–19, 2019)		<i>Seryj F.G., Zelepukin R.V.</i> Review of the All-Russian scientific and practical conference with international participation "Current problems of agricultural law" (October 16–19, 2019)	

© Морозова Л.А., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-421-431

УДК 34.0

ПРАВОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Л.А. Морозова

Российский государственный университет правосудия
117418, Российская Федерация, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, 69
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1732-0161>, e-mail: tgp@rsuji.ru

Аннотация. Правовые приоритеты рассматриваются в рамках реализации экономической политики современной России в связи с тем, что данная категория имеет не только юридическое, но и политическое значение и одновременно нацелена на политические и юридические результаты. Обоснована позиция о том, что правовые приоритеты особенно значимы в политике государства и, прежде всего, в экономической политике, так как устанавливают направления развития российской экономики и, прежде всего, в рамках инноваций. Переход России на цифровые технологии определяет развитие и оформление правовых приоритетов, что вызывает активизацию создания нормативно-правовой базы обеспечения данного перехода. Автором выделены недостатки в правовом обеспечении цифровой экономики в России, а именно: не установлены минимальные требования к процессу цифровизации, не созданы дополнительные механизмы, стимулирующие внедрение цифровых технологий участниками рынка и др. Проанализирована проблема взаимозависимости государств друг от друга в условиях развития глобализации и цифровой экономики, что актуализирует ценность государственного суверенитета. Подчеркнуто, что изменение картины мира влияет на понимание государственного суверенитета и отношение к нему, но при этом государственный суверенитет обладает абсолютными достоинствами и не подлежит ограничению со стороны кого бы то ни было. Модернизация понимания государственного суверенитета и отношение к нему актуализирует анализ национальных интересов государства, в том числе национальной экономической безопасности, благополучия народа, благоприятной динамики товарооборота с конкретными партнерами, формирования правовой среды для предпринимательства.

Ключевые слова: правовые приоритеты; цифровая экономика; цифровые технологии; глобализация; государственный суверенитет; национальные интересы

Категория «правовые приоритеты» является относительно новой в отечественной юриспруденции. Предприняты попытки сформулиро-

вать доктринальное видение данной категории. И хотя предложенная дефиниция не относится к общепринятым, тем не менее она способна сыграть большую роль в ориентированности правотворческой, право-применительной, правореализационной и иной юридически значимой деятельности. Приведем это определение.

«Правовые приоритеты – это юридические установления, правоположения, правовые позиции, предопределяющие в силу их значимости первоочередность или предпочтительность их реализации в процессе решения конкретных задач и достижения общественных целей» [1, с. 74].

В литературе отмечается, что данная категория имеет не только юридическое, но и политическое значение, то есть одновременно нацелена на политические и юридические результаты, вызывает политические и юридические последствия. Отсюда следует, что оптимальный выбор правовых приоритетов – дело политическое и не может определяться субъективными вкусами и пристрастиями. Иными словами, правовые приоритеты обладают политико-юридической природой и детерминированы реальными потребностями и интересами общества.

Особенно значимы правовые приоритеты в политике государства и, прежде всего, в экономической политике, поскольку они устанавливают направления развития российской экономики, выведения ее из кризисного состояния, в которое она периодически попадает под влиянием различных факторов, в том числе и под действием экономических санкций Европейского союза. И юристы, и экономисты констатируют, что экономические кризисы происходят все чаще, они протекают более глубоко, становятся системными.

В установлении приоритетов в экономической сфере ведущая роль принадлежит Указу Президента РФ от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 гг.»¹, а также Послание Президента РФ Федеральному Собранию (2019 г.)², где в качестве главного приоритета определено обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в российскую экономику и социальную сферу. Развитие цифровой экономики названо в качестве одного из приоритетов в национальных проектах современной России. Это, в свою очередь, ставит конкретные задачи в

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

² Послание Президента Федеральному Собранию: послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 // Российская газета. 2019. 21 февр.

области правовой политики Российского государства, в частности, определяет содержание, формы, средства, темпы реализации правовых приоритетов в области экономической политики государства.

Отечественные ученые уже давно пришли к выводу, что эпоха, когда предпринимались попытки полностью исключить влияние государства на экономику, прошла, и без государственного вмешательства экономика не может успешно развиваться. Более того, экономическим отношениям необходимо придать юридическую форму. Следовательно, задача юридической науки и практики состоит в нормативно-правовом обеспечении экономической деятельности Российского государства. А в свете инновационных задач, поставленных на современном этапе в области перехода России на цифровые технологии, представляется возможным определить в качестве правовых приоритетов активизацию создания нормативно-правовой базы обеспечения данного перехода.

Специалисты отмечают, что одним из главных условий перехода к цифровой экономике служит **трансформация права**: оно должно быть все более гибким, необходимо делать акцент на междисциплинарном подходе, так как общественные отношения постоянно усложняются и их невозможно регулировать с позиций какой-либо одной отрасли права. Другой правовой приоритет на современном этапе состоит в том, чтобы сформировать правовую базу цифровой экономики. В настоящее время правовые основы цифровой экономики устанавливаются в значительной мере актами так называемого **мягкого права** – программами, приоритетными проектами, концепциями и т. д. «Мягкое право» не является правом в юридическом смысле, то есть не имеет юридически обязательной силы, лишено юридических последствий, так как не обеспечено официальными санкциями, но обладает практическим эффектом, в частности служит базой для формирования источников права и способно напрямую регламентировать социальные отношения. Об этом свидетельствуют, например, приоритетные национальные проекты государственной политики в социальной жизни, принятые в нашей стране в 2000-х гг. [2, с. 16; 3]. Таким образом, «мягкое право» выполняет субсидиарную роль по отношению к действующему законодательству.

В юридической литературе констатируется, что правовое обеспечение инновационного развития российской экономики **существенно отстает** от внедрения различного рода инноваций. В частности, в юридическом плане не разработан и законодательно не закреплен единый

понятийно-категориальный аппарат, связанный с внедрением цифровых технологий³. Кроме того, можно выделить следующие недостатки в правовом обеспечении цифровой экономики в нашей стране.

Во-первых, не установлены минимальные требования к процессу цифровизации.

Во-вторых, не созданы дополнительные механизмы, стимулирующие внедрение цифровых технологий участниками рынка.

В-третьих, не разработаны меры обеспечения баланса интересов участников рынка (прежде всего потребителей и производителей) в процессах цифровизации.

В-четвертых, не продумана до конца адаптация гражданско-правовых моделей к условиям цифровой экономики.

В-пятых, не выработаны требования к кибербезопасности и защите информации в цифровых системах и мн. др.

Совершенно очевидно, что юридическая наука и практика серьезно отстают от тех задач и целей, которые установлены государством в области нормативно-правового обеспечения цифровой экономики, хотя идеально такое обеспечение должно иметь **опережающее** развитие или, по крайней мере, идти **одновременно** с инновационными разработками в экономической сфере.

Радикальные изменения, обусловленные развитием информационно-коммуникационных технологий, в настоящее время затронули все отрасли экономики и глобальным образом повлияли на жизнь общества. Так, инновации проникли в сферу транспортных перевозок за счет внедрения беспилотной техники. Расчеты показали, что беспилотный транспорт существенно превосходит обычные его виды. Он также позволяет улучшить ситуацию на дорогах: уменьшить «пробки», сделать более безопасным вождение. Среди лидеров этой инновации – Германия, Япония, США, Китай, Швеция, Австралия. В Швеции, например, в 2020 г. планируют уже полностью перейти на электрические грузовики. Обсуждаются эта проблемы и у нас.

26 ноября 2018 г. принято Постановление Правительства РФ № 1415 «О проведении эксперимента по опытной эксплуатации на автомобильных дорогах общего пользования высокоавтоматизированных транспортных средств», на основании которого в Москве и Татарстане

³ Справедливости ради надо отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 18.03.2019 № 34-ФЗ в статье 128 ГК РФ упоминается такая разновидность объектов гражданского права, как цифровые права. Однако содержание этих прав и условия их осуществления законодательно не определены.

начала проводиться их опытная эксплуатация [4, с. 49]. Однако внедрение инноваций нередко связано и с отрицательными последствиями. Так, введение беспилотной техники приведет к тому, что рабочие определенных профессий станут невостребованными, например, водители транспортных средств (а это одна из массовых профессий) лишатся работы. Но понадобятся специалисты по дистанционному управлению беспилотным транспортом, возрастет потребность в специализированных заправочных станциях, в персонале, умеющем обслуживать, проводить профилактику и ремонт такого транспорта. Кроме того, внедрение многих инноваций, безусловно, является затратным для российской экономики и, помимо больших финансовых расходов, приведет к повышению уровня безработицы. Весьма остро стоят и вопросы безопасности. В печати сообщалось, что в марте 2018 г. в США беспилотный автомобиль сбил насмерть велосипедистку, пересекавшую дорогу вне пешеходного перехода [5, с. 22]. Тем не менее, по данным статистики, смертность от беспилотников, начиная с 2013 г., составила 1,18 человека на 160 млн км, в то время как на дорогах России ежегодно погибают в результате автомобильных аварий около 20 тыс. человек.

Ряд специалистов считают эффективным использование цифровых технологий для подбора персонала в различные компании, фирмы, холдинги и др. Это делает процесс подбора более быстрым, менее затратным, снижающим риски принятия предвзятого кадрового решения, позволяющим адекватно проанализировать информацию о кандидате и, что особенно важно, – определить его перспективность. Вместе с тем применение цифровых технологий требует не только технических знаний, но и знания трудового законодательства, согласования свободы экономической деятельности для работодателя и свободы труда для каждого гражданина, запрет дискриминации (статья 3 Трудового кодекса РФ), запрет необоснованного отказа в приеме на работу (статья 64 Трудового кодекса РФ)⁴.

В печати приводилось так называемое **право на забвение**, которое сформулировал Европейский суд по правам человека. Имеется в виду информация, которая не напрямую, но оказывает влияние на подбор персонала. Согласно решению суда информация о кандидате, которая является неуместной, излишней, не соответствует действительности, не отвечает тем целям, для которых была обработана, должна быть

⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

удалена поисковой системой. Следовательно, данное решение Европейского суда дает возможность предъявить иск не только к работодателю, если отказ в приеме на работе основан на такого рода информации, но и к поисковой системе [6].

Как отмечают многие юристы и экономисты, внедрение цифровых технологий способно привести к повышению конкурентоспособности нашей страны на мировой рынке, однако повлечет за собой новые риски и многочисленные отрицательные последствия. По мнению разработчиков цифровых технологий, данные инновации имеют три вида проблем: технические, морально-этические и юридические. Все их необходимо решить прежде, чем будет окончательно сделан выбор в пользу так называемых умных технологий. Совершенно очевидно, что без государственного участия эта проблема не может быть решена.

В литературе обращалось внимание на то, что в рейтинге развитых и развивающихся стран Россия [7, с. 81] по уровню достижений в инновационной сфере занимает неудовлетворительную позицию. Объясняется это несколькими причинами:

- 1) недостаточным инвестированием предприятий, в результате чего многие из них приостанавливают реализацию инновационных проектов;
- 2) неустойчивостью и несбалансированностью инновационных систем;
- 3) низким уровнем коммерциализации инноваций при наличии значительного научного и кадрового потенциала страны;
- 4) недоступностью кредитных ресурсов для малых инновационных предприятий;
- 5) отсутствием стимулирования спроса на высокотехнологическую продукцию;
- 6) слабыми связями между наукой и производством;
- 7) несовершенством российского законодательства в сфере интеллектуальной собственности;
- 8) неразработанностью критериев оценки эффективности регулирования правового воздействия отдельных законодательных актов с точки зрения правового обеспечения развития цифровой экономики, в том числе цифрового моделирования управления производством;
- 9) сложностью разработки законодательной базы цифровизации, в том числе понятийного аппарата, вопросов ответственности за вред, причиненный использованием цифровых технологий, и т. д.

В условиях развития глобализации и цифровой экономики, когда различные государства взаимосвязаны и находятся во взаимозависимости друг от друга, актуальное значение и универсальную ценность приобретает государственный суверенитет. Он не только представляет собой важнейший признак государства, незыблемое основание его самостоятельности, верховенства, независимости и равенства с другими субъектами международного общения. Государственный суверенитет обладает абсолютными достоинствами и не подлежит ограничению со стороны кого бы то ни было. Между тем в различные исторические эпохи можно наблюдать атаки на государственный суверенитет, дискредитацию данного понятия, призывы отказаться от государственного суверенитета или, по крайней мере, пересмотреть традиционные представления о нем, наполнить его новым содержанием и т. д.

Не только зарубежные, но и некоторые отечественные ученые полагают, что в современных условиях модернируется роль национальных государств: экономическая и финансовая политика перестает принадлежать исключительно государственной власти, информационные потоки выходят из-под контроля отдельных национальных государств [8, с. 81]. Отсюда делается вывод: «Сегодня уже можно говорить о возникновении нового способа сосуществования людей, о новом способе общественной организации, радикально отличающемся от государства» [8, с. 83]. Предлагается обозначить эту организацию термином «государство – член международного сообщества», который означает участие государства в международных институтах и режимах. Более того, утверждается, что процесс формирования мировой цивилизации уже начался.

Думается, что данный вывод несколько преждевременный и не относится ко всем государствам. Что касается официальной позиции Российской Федерации, то она основывается на признании приоритета Конституции РФ для российской правовой системы, ее высшей юридической силы и не готова поступиться такими ценностями, как государственный суверенитет и национальные интересы ради сближения с Европой и иллюзорного партнерства с развитыми европейскими государствами. Вместе с тем все большее распространение получает идея поиска компромисса между международным и национальным правом, утверждение о том, что политика любого государства не может быть реализована без учета интересов других государств и народов и способна дестабилизировать международную обстановку и осложнить международные отношения [9, с. 126].

Изменение картины мира, безусловно, влияет на понимание государственного суверенитета и отношение к нему, не может не вызвать его модернизации. Однако не теряют своей актуальности национальные интересы государства, в том числе национальная экономическая безопасность, благополучие народа, благоприятная динамика товарооборота с конкретными партнерами, формирование правовой среды для предпринимательства и др. Следовательно, национальные интересы приобретают для любого государства, в том числе и для России приоритетное значение.

В завершение следует присоединиться к тем ученым, которые называют цифровую экономику и глобализацию двумя новыми всеобщими процессами, испытывающими человечество на устойчивость и верность исконным общечеловеческим ценностям <...> и в то же время на гибкость к глобальным мировым изменениям, меняющим остальные виды взаимодействия» [10, с. 128].

Список литературы

1. *Морозова Л.А.* Правовые приоритеты // Юридическая мысль. 2013. № 4 (48). С. 74-80.
2. *Белякова Н.В.* Нормативно-правовое регулирование механизма обеспечения приоритетных национальных проектов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 29 с.
3. *Морозова Л.А.* Инновации в правовой жизни России // Государство и право. 2013. № 5. С. 40-46.
4. *Лаптева С.И.* Внедрение инноваций в целях повышения конкурентоспособности страны в период развития информационно-коммуникационных технологий // Экономика и предпринимательство. 2018. № 12. С. 47-49.
5. *Кошкина А.* Нет человека – есть проблема. Все больше людей опасается пользоваться беспилотным транспортом // Профиль. 2019. № 1. С. 20-25.
6. *Зорина О.О.* Подбор персонала: цифровизация и правовые риски // Право и экономика. 2018. № 8. С. 43-48.
7. *Бабикова А.В., Корсаков М.Н.* Институциональный базис инноваций: аспекты совершенствования // Экономика и предпринимательство. 2018. № 12. С. 80-84.
8. *Родионова О.В.* Размышления на тему суверенитета современного государства // Теоретико-правовое осмысление суверенитета в России, Западной Европе и США в условиях глобализации: материалы 9 Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. М.В. Антонов, Е.Л. Понциев, О.В. Кузьмина. Иваново: Иванов. гос. ун-т, 2015.
9. Теоретико-правовое осмысление суверенитета в России, Западной Европе и США в условиях глобализации: материалы 9 Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. М.В. Антонов, Е.Л. Понциев, О.В. Кузьмина. Иваново: Иванов. гос. ун-т, 2015.

10. Семенова В.В., Коцель И.С., Коротун О.Н. Управление знаниями: глобализация и цифровизация общества как инновационное социально-экономическое знание // Экономика и предпринимательство. 2018. № 12. С. 126-128.

Поступила в редакцию 12.09.2019 г.

Поступила после рецензирования 10.10.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторе

Морозова Людмила Александровна – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории права, государства и судебной власти, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации. Российский государственный университет правосудия, г. Москва, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1732-0161>, e-mail: tgp@rsuj.ru

Для цитирования

Морозова Л.А. Правовые приоритеты в экономической политике современной России // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 421-431. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-421-431

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-421-431

LEGAL PRIORITIES IN THE ECONOMIC POLICY OF MODERN RUSSIA

L.A. Morozova

The Russian State University of Justice

69 Novocheremushkinskaya St., Moscow 117418, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1732-0161>, e-mail: tgp@rsuj.ru

Abstract. Legal priorities are considered in the framework of the implementation of economic policy of modern Russia, due to the fact that this category has not only legal, but also political significance and is simultaneously aimed at political and legal results. We substantiate the position that legal priorities are especially significant in state policy and, above all, in economic policy, as they establish the development directions of the Russian economy and, above all, in the framework of innovation. The transition of Russia to digital technologies determines the development and formulation of legal priorities, which causes the intensification of statutory conditions creation to ensure this transition. We highlight the disadvantages in the legal support of the digital economy in Russia, namely: the minimum requirements for the digitalization process were not established, additional mechanisms that stimulate the introduction of digital technologies by market participants were not created, etc. We analyze the problem of the interdependence of states from each other in

the context of the development of globalization and digital economy, which actualizes the value of state sovereignty. We emphasize that worldview change affects the understanding of state sovereignty and attitude towards it, but at the same time state sovereignty has absolute advantages and should not be limited by anyone. Modernization of the understanding of state sovereignty and attitude towards it actualizes the analysis of the state's national interests, including national economic security, the well-being of population, the favorable dynamics of trade with specific partners, and the formation of a legal environment for entrepreneurship.

Keywords: legal priorities; digital economy; digital technologies; globalization; state sovereignty; national interests

References

1. Morozova L.A. Pravovyye prioritety [Legal priorities]. *Yuridicheskaya mysl'* [Legal Thought], 2013, no. 4 (48), pp. 74-80. (In Russian).
2. Belyakova N.V. *Normativno-pravovoye regulirovaniye mekhanizma obespecheniya prioritetnykh natsional'nykh proyektov: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Statutory Regulation of the Mechanism for Ensuring Priority National Projects. Cand. jurid. sci. diss. abstr.]. Moscow, 2010, 29 p. (In Russian).
3. Morozova L.A. Innovatsii v pravovoy zhizni Rossii [Innovation in Russian legal life]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 2013, no. 5, pp. 40-46. (In Russian).
4. Lapteva S.I. Vnedreniye innovatsiy v tselyakh povysheniya konkurento-sposobnosti strany v period razvitiya informatsionno-kommunikatsionnykh tekhnologiy [Introduction of innovations in order to improve the competitiveness of the country in the period of information and communication technologies]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo – Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2018, no. 12, pp. 47-49. (In Russian).
5. Koshkina A. Net cheloveka – est' problema. Vse bol'she lyudey opasayetsya pol'zovat'sya bespilotnym transportom [No man – there is a problem. More and more people are afraid to use unmanned vehicles]. *Profil'* [Profile], 2019, no. 1, pp. 20-25. (In Russian).
6. Zorina O.O. Podbor personala: tsifrovizatsiya i pravovyye riski [Recruitment: digitalization and legal risks]. *Pravo i ekonomika* [Law and Economy], 2018, no. 8, pp. 43-48. (In Russian).
7. Babikova A.V., Korsakov M.N. Institutsional'nyy bazis innovatsiy: aspeкty sovershenstvovaniya [Institutional basis of innovation: aspects of improvement]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo – Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2018, no. 12, pp. 80-84. (In Russian).
8. Rodionova O.V. Razmyshleniya na temu suvereniteta sovremennoogo gosudarstva [Reflections on the sovereignty of the modern state]. *Materialy 9 Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Teoretiko-pravovoye osmysleniye suvereniteta v Rossii, Zapadnoy Evrope i SSHA v usloviyakh globalizatsii»* [Proceedings of the 9th International Scientific and Practical Conference “Theoretical and Legal Understanding of Sovereignty in Russia, Western Europe and the USA in the Context of Globalization”]. Ivanovo, Ivanovo State University Publ., 2015. (In Russian).
9. Antonov M.V., Potseluyev E.L., Kuzmina O.V. (executive eds.). *Materialy 9 Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Teoretiko-pravovoye osmysleniye suvereniteta v Rossii, Zapadnoy Evrope i SSHA v usloviyakh globalizatsii»*

- [Proceedings of the 9th International Scientific and Practical Conference “Theoretical and Legal Understanding of Sovereignty in Russia, Western Europe and the USA in the Context of Globalization”]. Ivanovo, Ivanovo State University Publ., 2015. (In Russian).
10. Semenova V.V., Koshel I.S., Korotun O.N. *Upravleniye znaniyami: globalizatsiya i tsifrovizatsiya obshchestva kak innovatsionnoye sotsial'no-ekonomicheskoye znanie* [Knowledge management: globalization and digitalization as innovative socio-economic knowledge]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo – Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2018, no. 12, pp. 126-128. (In Russian).

Received 12 September 2019

Reviewed 10 October 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the author

Morozova Ludmila Aleksandrovna – Doctor of Jurisprudence, Professor, Professor of Theory of Law, State and Judicial Power Department, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation. The Russian State University of Justice, Moscow, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1732-0161>, e-mail: tgp@rsuj.ru

For citation

Morozova L.A. Pravovye prioritety v ekonomicheskoy politike sovremennoy Rossii [Legal priorities in the economic policy of modern Russia]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 421-431. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-421-431 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Ильина Т.Н., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-432-446

УДК 321(091)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ СУДЕЙСКОГО КОРПУСА В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Т.Н. Ильина

Курский государственный университет

305000, Российская Федерация, г. Курск, ул. Радищева, 33

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9880-2359>, e-mail: info@kursksu.ru

Аннотация. Исследован механизм формирования судейского корпуса в России второй половины XIX – начала XX века. Рассмотрена система требований, предъявляемых к судьям коронных и мировых судов, их практическая стажировка, а также процедуры отбора и назначения на должности. Особое внимание уделено системе цензов, рассмотрены образовательный ценз, ценз опыта, нравственный, имущественный, возрастной цензы. Сделан вывод о соответствии требований к судьям, введенным в 1864 г., общим принципам построения системы правосудия в России в пореформенный период. С другой стороны, автор пришел к выводу, что судебная служба только начала выделяться из общей государственной гражданской службы, что выразилось в распространении на судей отдельных требований гражданских служащих. На основе нормативных правовых актов второй половины XIX – начала XX века, а также архивных материалов реконструирована процедура наделения мировых и коронных судей полномочиями, смоделирована наиболее типичная судейская карьера. В целом, сделан вывод об эффективности государственной политики в деле реализации судебных уставов в сфере формирования судейского корпуса в России второй половины XIX – начала XX века.

Ключевые слова: судья; мировой судья; судейский корпус; механизм формирования судейского корпуса; юридическое образование; образовательный ценз; имущественный ценз; нравственный ценз; возрастной ценз

Благодарности: Публикация подготовлена при финансовой поддержке РФФИ, проект № 18-011-00754 «Кадровое обеспечение судейского корпуса в России: исторические традиции и современные механизмы реализации».

Настоящая статья имеет целью рассмотреть процесс формирования судейского корпуса в один из интереснейших периодов функциониро-

вания судебной системы в России – период реализации судебных уставов 1864 г. Такой интерес продиктован, с одной стороны, тем, что организация судебной власти пореформенного периода была построена на принципах, схожих с современными, а значит, механизм формирования кадрового состава судов также имеет общие черты. С другой стороны, – в процессе реализации судебной реформы 1864 г. перед отечественным законодателем остро стоял вопрос о персональном составе вновь созданных судов. Именно грамотное разрешение кадрового вопроса становилось своего рода гарантией успешной реализации судебной реформы.

Если придерживаться периодизации развития механизма формирования судебного корпуса, предложенного нами ранее [1, с. 89], то период с 1864 по 1917 г. характеризуется качественно новым подходом к комплектованию персонального состава судебных учреждений. В его основе лежат два взаимосвязанных элемента – изменение системы требований, предъявляемых к судьям, а также процедура занятия судебных должностей. Поэтому комплектование персонального состава новых судебных учреждений стало своеобразным вызовом, стоящим перед государством. На государственном уровне было понимание того, что все прогрессивные идеи судебных уставов, способные дать стране «суд правый, скорый и справедливый», могли быть реализованы только грамотными профессионалами.

Судебные уставы и иные законы Российской империи определяли целую систему цензов-требований, предъявляемых к судьям. Важно отметить, что, начиная с 1864 г., судьи перестали рассматриваться законодателем как обычные гражданские служащие, судебская служба в этот период приобрела свои институциональные черты [2, с. 277]. Однако окончательного оформления не произошло.

Всю систему требований, предъявляемых к судьям, можно условно разделить на две группы: общие, характерные для всех должностей в судебном ведомстве, и специальные, определенные только для судей различного уровня.

К общим требованиям можно отнести наличие русского подданства, дееспособность, а также нравственный ценз. К специальным требованиям относятся возрастной, образовательный цензы, ценз опыта.

Совокупность общих требований наиболее тесно связана с требованиями, предъявляемыми к гражданским служащим¹. Статья 712 Ус-

¹ Учреждение судебных установлений // Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. Ч. III. Спб.: Тип. II отд., 1867. Ст. 19, 200, 355.

тава о службе гражданской указывает, что гражданский служащий должен иметь «здравый рассудок, добрую волю в отправлении порученного, верность к службе Его Императорскому Величеству, усердие к общему добру, радение о должности, честность, бескорыстие, воздержание от взяток, правый и равный суд каждому состоянию, покровительство невинному и скорбящему»².

Нравственный ценз подразумевал благонадежность будущего судьи. Закон не допускал в профессию лиц, кто был обвинен по суду, общественному приговору или постановлению духовных властей. Согласно Учреждению судебных установлений, судьями не могли быть: лица, находящиеся под следствием, исключенные из судебного ведомства, объявленные несостоятельными должниками, состоящие под опекой за расточительность³. Неспособными к занятию судебных должностей считались исключенные из сословия присяжные поверенные⁴. Также, несмотря на то, что законом было определено, что никто не может быть наказан за преступление и проступки иначе как по приговору суда, вступившего в силу, указом Сената⁵ было запрещено допускать к правосудию лиц, оставленных в подозрении.

При поступлении на службу судебные учреждения собирали сведения о благонадежности претендентов. Отказать могли в случае участия соискателей в антиправительственных организациях, нелегальной печати и др. Замечание университетского суда или негативный отзыв прокурора могли послужить основанием недопущения к судебной службе. Так, известный в будущем адвокат П.Н. Карабчевский не смог начать судейскую карьеру, так как участвовал в студенческих беспорядках, и университет отказался выдать ему «свидетельство о благонадежности»⁶.

Составители судебных уставов отказались от сословного ценза, имевшего место в дореформенной судебной системе. При разработке основ будущей судебной реформы данное требование было поставлено под сомнение. Предлагалось допускать в судьи только дворян, имев-

² Устав о службе гражданской // Свод законов Российской империи. Т. 3. Спб., 1879. С. 712.

³ Учреждение судебных установлений // Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. Ч. III. Спб.: Тип. II отд., 1867. Ст. 21, 82, 201.

⁴ Там же. С. 21, 355.

⁵ Сборник узаконений и распоряжений, изданных с 20 ноября 1864 г. по 1 января 1868 г. в дополнение и разъяснение Судебных Уставов. Спб.: Тип. Ретгера и Шнейдера, 1868. С. 279.

⁶ Учреждение судебных установлений // Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. Ч. III. Спб.: Тип. II отд., 1867. Ст. V-VI.

ших положительную характеристику от предводителя дворянства⁷. Но при этом еще в 1857 г. в отчете Министерства юстиции говорилось, что система комплектования судебного корпуса через выборы от дворянства стала «важным затруднением в улучшении губернских и уездных мест»⁸. Министр юстиции В.Н. Панин заявил о необходимости получения им полномочий отправлять в отставку выборных дворянских судей в случае несоответствия ими занимаемых должностей. Комиссия, рассматривавшая отчет министерства, высказалась категорически против такого предложения. По мнению комиссии, такое нововведение ущемляло права дворянства как привилегированного сословия, при этом никак не улучшало «состояние судебного корпуса»⁹. Однако с началом работы над проектами судебных уставов Второе отделение с. е. и. в. канцелярии вернулось к предложению В.Н. Панина. Государственный секретарь В.П. Бутков обратился к В.Н. Панину с просьбой предоставить «соображения о неудобствах нынешнего порядка замещения судебских должностей и пути их совершенствования»¹⁰. В итоге формирование судебного корпуса приобрело бесссловный характер.

Также, согласно новому законодательству, не учитывались национальность и вероисповедание кандидатов должности судей.

Среди специальных требований, предъявляемых к судьям, центральное место занимает образовательный ценз.

В отечественной историографии прочно укоренилось мнение о явно недостаточном количестве образованных судей-юристов в дореформенную эпоху, способных занять должности в созданных в ходе реформы судебных учреждениях [3, с. 93-95]. Однако этот тезис верен лишь отчасти. В 1879 г. известный русский правовед Н. Коркунов приводил следующие цифры сравнения лиц с юридическим образованием в «старых» и «новых» судах. Так, в семи судебных округах, где были введены в действие судебные уставы, доля имеющих юридический диплом составляла 74 %, а в дореформенную эпоху территориально в тех же семи округах – 60 % [4, с. 173]. Заметим еще раз, что сравнение приводилось в 1879 г., то есть через 15 лет после принятия судебных уставов, когда был сформирован постоянный кадровый состав судов. Если рассмотреть указанные цифры по судебных округам и отдельным

⁷ Свод замечаний и предложений о развитии основных положений преобразования судебной части в России. Спб.: Тип. Второго отд. собств. с. е. и. в. канцелярии, 1863. С. 91.

⁸ РГИА (Российский государственный исторический архив). Ф. 1190. Оп. 1. Ч. 3. Д. 3. Л. 7.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же. Л. 19, 19об., 20.

губерниям, то можно заметить то, что количество судей, имеющих высшее юридическое образование, зависит от конкретной территории нахождения суда. Так, наибольшее число профессиональных юристов и до, и после реформы были сосредоточены в округе Варшавской судебной палаты, чуть меньше – в Петербургской и Московской судебных палатах. В то время как в Архангельской, Вологодской губерниях в силу сложных природных и климатических условий, а также отдаленности университетских городов число лиц, имеющих высшее юридическое образование, было малым, независимо от введения в действие судебных уставов с требованием высокого уровня образовательного ценза.

За реализацию судебной реформы 1864 г. отвечало Министерство юстиции, именно оно претворяло в жизнь все нововведения, определяя, в том числе, и кадровую политику. Отдельные шаги в этом направлении были сделаны Министерством юстиции еще в период подготовки судебных уставов. В дореформенный период Министерство юстиции было практически отстранено от процесса формирования персонального состава судебского корпуса. Министр юстиции Д.И. Замятин добился расширения полномочий министерства в этой сфере. Так, замещение должностей губернских и уездных стряпчих было передано из ведения губернаторов Министерству юстиции. Воспользовавшись своим новым полномочием, Министерство при подборе кадров отдавало предпочтение лицам, имеющим юридическое образование. К 1866 г., времени фактическому началу введения в действие судебных уставов из 1598 должностных лиц, назначенных министром юстиции, только 821 человек имели высшее образование (не всегда юридическое)¹¹. При этом к 1864 г. в ведомстве Министерства юстиции состояло лишь 617 человек с высшим юридическим образованием¹². Составители же судебных уставов сделали образовательный ценз практически главным условием для желающих сделать судейскую карьеру: замещение должностей производилось «...не иначе, как из числа лиц, имеющих аттестаты университетов или других высших учебных заведений об окончании курса юридических наук».

¹¹ Министерство юстиции за 100 лет. 1802–1902: Исторический очерк. Спб.: Сенат. тип., 1902. С. 98.

¹² Соображения комиссии, высочайше утвержденной для окончания работ по преобразованию судебной части, о порядке введения в действие Судебных Уставов. Приложение 7. Б. м. Б. г. С. 16.

При этом законодательно было установлено, что высшее юридическое образование требовалось только для адвокатов¹³. Даная норма не имела никаких исключений. Для председателей судов, их заместителей, судей закон также предусматривал необходимость юридического образования, однако делал исключение. На эти должности разрешалось принимать лиц, «доказавших на службе свои познания по судебной части»¹⁴. Для мировых судей образовательный ценз предполагал наличие у кандидата высшего или среднего образования вообще, а в случае его отсутствия – опыт работы не менее трех лет.

Анализируя замечания, высказанные в Государственном совете при рассмотрении основных положений будущей судебной реформы, можно сделать вывод о том, что авторы проектов придавали большое значение образовательному цензу. Именно наличие юридического образования должно было стать основным условием для занятия должности судьи – «что касается дел гражданских, судье нельзя сделать ни одного шагу в исполнение своих обязанностей по делам этого рода без основательного изучения законов и без определенных сведений в юридических науках» [4, с. 170]. Предполагалось, что допуск к судебской профессии лиц без юридического образования, но с опытом работы, – временная мера. Заметим, что в конце эпохи большинство действующих судей имели юридическое образование, но возможность привлечения к судебской должности лиц, «доказавших на службе свои познания по судебной части», всегда рассматривали как альтернативу высшему юридическому образованию.

К концу XIX века, в 1894 г. из 31 председателя департаментов судебных палат высшее образование имели 29 человек (94 %), причем непрофильное – только один (председатель Тифлисской судебной палаты С.Б. Враский, выпускник физико-математического факультета Санкт-Петербургского университета). Таким образом, среди руководителей судебных палат дипломированными юристами являлись тогда 28 человек (90 %). Также судьи-юристы заняли руководящие должности в системе окружных судов. Из 83 председателей окружных судов высшее образование имели 71 человек (86 %), а 66 (80 %) из них – высшее юридическое¹⁵. Пять председателей судов имели непрофильное высшее образование (естественный, физико-математический и ис-

¹³ Учреждение судебных установлений // Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. Ч. III. Спб.: Тип. II отд., 1867. Ст. 354.

¹⁴ Там же. Ст. 202.

¹⁵ Список чинам ведомства Министерства юстиции Ч. 2. Спб.: Типогр. Правительствующего Сената, 1894. 513 с.

торико-филологический факультеты университетов). Двое председателей Курского и Пермского окружных судов Н.С. Козлянинов и А.Н. Зальца являлись выпускниками Школы гвардейских подпрапорщиков [5, с. 77-82]. Если рассматривать образовательный уровень мировых судей, то здесь также можно говорить о занятии должности образованными лицами. Поскольку для мирового судьи не требовалось обязательного высшего юридического образования, а было необходимо образование вообще, то официальные статистические данные Министерства юстиции строились относительно этого показателя. К 1889 г., то есть времени упразднения института мировых судей (кроме столичных городов), в России было 812 мировых судей по назначению и 1507 по выборам. Среди судей по назначению 527, или 72 % имели высшее образование, значительно ниже процент был у мировых судей по выбору – 673 судьи, или 45 % [6, с. 211].

Интересным также является тот факт, что распределение судей с высшим юридическим образованием по губерниям, в которых действовали судебные уставы, было неравномерным. Наибольшее их число было сосредоточено даже не в столичных окружных судах, а в южных и западных губерниях – Бессарабской, Таврической, Царстве Польском. Современный исследователь проблемы введения судебных уставов 1864 г. в Бессарабии А.В. Калякина приводит данные о высоком образовательном уровне судей и даже судебных следователей – в отдельные периоды этот показатель достигал 100 % [7, с. 13]. Такое распределение лиц с высшим юридическим образованием среди судей объясняется неравномерностью организации в России учебных заведений. В университетских городах доля судей-юристов была выше. В Бессарабии проблему юридических кадров решил действовавший в период с 1817 по 1865 г. Ришельевский лицей в Одессе, позже преобразованный в Новороссийский университет.

Таким образом, можно сделать вывод о почти повсеместном распространении и претворении в жизнь одного из основных принципов формирования судебского корпуса в пореформенный период – профессионализации судей. Образовательный ценз стал если не исключительным условием для построения судебной карьеры, то очень обязательным.

Новым в государственной политике подбора судебских кадров также стал ценз опытности. Определенный стаж работы был необходим для занятия большинства вакансий. Так, членом окружного суда могло быть лишь лицо, служившее по судебной части не менее трех лет в должности не ниже секретаря окружного суда или являвшееся не

менее 10 лет адвокатом¹⁶. Председателями и товарищами председателей окружных судов, а также членами судебных палат могли быть лица, состоявшие не менее трех лет в судебном ведомстве в должностях не ниже членов и прокуроров окружного суда, а председателями судебных палат – лица, прослужившие три года прокурорами палаты или членами палаты, председателями или товарищами председателя окружного суда¹⁷. Должность сенатора кассационного департамента Сената могли занять лица, не менее трех лет находившиеся в должности обер-прокурора или товарища обер-прокурора, председателя, члена или прокурора палаты¹⁸.

Устанавливая требование наличия определенного стажа работы для судебных деятелей, законодатель должен был обеспечить его выполнение. Для приобретения первоначального профессионального опыта был создан институт кандидатов на должности по судебному ведомству. Его целью было, с одной стороны, обеспечить практическую подготовку будущих судей и прокуроров, а с другой – решить проблему нехватки квалифицированных специалистов для созданных в ходе реформы судебных учреждений. Предполагалось, что через институт кандидатуры пройдет каждый судья, прокурор, судебный следователь и др.

Что касается возрастного ценза, то он был предусмотрен только для мировых судей и составлял 25 лет¹⁹. Предельный возраст судьи закон не устанавливал.

Также судебные уставы 1864 г. сохранили один из самых архаичных цензов – имущественный. Если в предыдущем периоде он выступал одним из основных, то, начиная с 1864 г., он был предусмотрен только для мировых судей²⁰. Для них был установлен высокий имущественный ценз, что было связано с выборным способом занятия ими должности. Хотя при разработке проекта судебной реформы высказывались предложения о введении имущественного ценза для большинства должностей в магistrатуре, а также для получения статуса адвоката²¹.

Оценивая цензовую систему в отношении судей, действующую в пореформенную эпоху, можно отметить, что она соотносилась с ос-

¹⁶ Учреждение судебных установлений // Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. Ч. III. Спб.: Тип. II отд., 1867. Ст. 20-204.

¹⁷ Там же. Ст. 206-207.

¹⁸ Там же. Ст. 208.

¹⁹ Там же. Ст. 19.

²⁰ Там же. Ст. 19-20.

²¹ Свод замечаний и предложений о развитии основных положений преобразования судебной части в России. Спб.: Тип. Второго отд. собств. е. и. в. канцелярии, 1863. С. 91.

новными принципами судебной реформы 1864 г. Судьи (за исключением мировых) стали обладать правом несменяемости, что необходимо было учитывать при подборе кадров. Новая судебная система нуждалась в профессионалах новой формации. От них требовалось знание законодательства (образовательный ценз), умение логично мыслить, находить и оперировать фактами, грамотно аргументировать правовую позицию (возраст, ценз опыта), обладать определенными моральными качествами (нравственный ценз). Также можно отметить, что на судей продолжали распространяться общие цензы, предусмотренные для гражданских служащих, что позволяет их рассматривать как самостоятельную корпорацию государственных служащих.

Механизм формирования судейского корпуса также включает в себя процедуру занятия судебной должности. Вопрос способа комплектования судейского корпуса был достаточно спорным при подготовке реформы. Многие видные государственные деятели предлагали сохранить выборный порядок. Законодатель пошел на определенный компромисс, закрепив сочетание двух способов – выборы и назначение.

Однако, если проследить эволюцию механизма формирования судейского корпуса на протяжении рассматриваемого периода, то можно заметить тенденцию к ограничению выборности и расширению процедуры назначения. Выборный порядок использовался только при комплектовании мировых судов. Применение выборной процедуры было связано с ролью мировых судей, которые должны были склонять стороны к мировому соглашению, вследствие чего судьи должны были пользоваться доверием населения, а обеспечить приток именно таких лиц на судейские должности можно как раз посредством выборов. Однако, если в отдельной местности выборы не состоялись, то комплектование мирового суда происходило назначением судей первым департаментом Сената по представлению Министерства юстиции.

Коронный суд формировался исключительно назначением. Порядок назначения различался в зависимости от вида судейской должности. Сенаторы и первоприсутствующие кассационных департаментов Сената или общего собрания назначались императором по его усмотрению²². Председатели судебных палат и их департаментов, председатели и товарищи председателей окружных судов назначались императором по представлениям министра юстиции²³. Члены судебных палат

²² Учреждение судебных установлений // Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. Ч. III. Спб.: Тип. II отд., 1867. Ст. 216.

²³ Там же. Ст. 212.

и окружных судов назначались императором по представлению министра юстиции, но с учетом мнения суда, вакансия в котором подлежала замещению. Это мнение выражалось в принимаемом на общем собрании суда или палаты представлении о кандидате, который изъявил согласие на назначение на вакантную должность²⁴ [8]. Мнение суда поступало министру юстиции, который имел право дополнить список другими претендентами, соответствовавшими установленным требованиям. В составе Министерства юстиции было Отделение личного состава, в полномочие которого входило формирование кадрового состава для замещения должностей по судебному ведомству. Своебразный аналог современной кадровой комиссии при Президенте Российской Федерации. Именно от представления отделения зависело мнение министра.

Устанавливая такой порядок замещения судебских должностей, законодатель пытался, с одной стороны, обеспечить независимость судей, а с другой – преодолеть основной недостаток такого способа – слабой информированности о кандидате. Представление суда о кандидате являлось своего рода официальной рекомендацией. Кроме того, допуск суда к участию в отборе кандидатов говорит об изменении его статуса в системе государственных органов. Первоначально даже планировалось сделать полномочия суда в процессе формирования кадрового состава более объемными, а степень участия в этом процессе Министерства юстиции снизить. Например, предполагалось, что суды будут осуществлять оценку способности кандидата на судебскую должность²⁵.

Однако в окончательном варианте Учреждения судебных установлений правомочия судов были существенно урезаны, а права министра юстиции, наоборот, расширены. В последующем это имело нежелательные последствия. На деле представление министра юстиции имело гораздо большее значение, чем представление суда, что привело к снижению роли судов по подбору кадров [5, с. 7].

Анализ практики окружных судов подтверждает данный вывод. Суды старались на одну должность рекомендовать несколько кандидатов, оставляя министру юстиции право сделать свой выбор. Этим объ-

²⁴ Учреждение судебных установлений // Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. Ч. III. Спб.: Тип. II отд., 1867. Ст. 213-215.

²⁵ Свод замечаний и предложений о развитии основных положений преобразования судебной части в России. Спб.: Тип. Второго отд. собств. е. и. в. канцелярии, 1863. С. 91, 92.

ясняется совпадение мнений Министерства юстиции в 10–14 случаях из 20 с предложениями судебных учреждений²⁶.

Работа более чем со 100 формулярными списками судей второй половины XIX – начала XX века, сосредоточенных в различных архивохранилищах нашей страны, позволяет реконструировать довольно типичную карьерную траекторию судьи коронного суда. Как правило, все судьи конца XIX – начала XX века начинали свою судебную деятельность кандидатом на судебные должности. Затем шел период службы судебным следователем, иногда с совмещением со стажировкой в качестве кандидата. После следственной деятельности будущий судья мог получить должность товарища прокурора, дослужиться до прокурора, а потом уйти в судьи или же сразу получить назначение в члены окружного суда и завершить свою карьеру либо председателем, либо членом судебной палаты. При этом движение по карьерной лестнице очень редко происходило в рамках одной губернии. Как правило, до занятия должности судьи кандидат мог сменить минимум три судебных округа и несколько окружных судов. Таким образом, занять должность судьи было возможно, только последовательно пройдя все ступени в системе правосудия. Разумеется, представленная схема является идеальной. Часто в процесс подбора судебских кадров вмешивался «человеческий фактор», имела место протекция. Но при этом действовавший, согласно судебным уставам, механизм формирования судебского корпуса не позволял пренебречь многими предписаниями и ограничениями.

В заключение, оценивая качество государственной политики в сфере формирования судебского корпуса, можно сделать вывод о ее эффективности. Созданный в ходе судебной реформы 1864 г. суд, построенный на принципах независимости, гласности, состязательности, нуждался в судье-профессионале. Для того чтобы обеспечить судебные учреждения такими судьями, была создана система комплектования кадрового состава судов. Она включала в себя: отбор кандидатов через сумму цензов-ограничений, обязательную практическую стажировку в качестве кандидата на судебные должности и процедуру наделения судебными полномочиями. В отношении судей коронных судов с более строгими требованиями к должности и назначением как способом ее занятия можно сказать, что реформа 1864 г. была реализована более

²⁶ ГАКО (Государственный архив Курской области). Ф. 32. Оп. 1. Д. 3525, 4052, 4053, 4054, 4055, 4056, 4057, 4058, 4059, 4060; Положение судов и судей за двадцать пять лет // Журнал гражданского и уголовного права. 1889. № 9. С. 4-38.

результативно, чем идея института мировых судей. Выборный порядок комплектования мировых судей должен был, по замыслу составителей судебных уставов, обеспечить большую независимость института, однако, на деле это привело к влиянию на мировую юстицию и конкретных судей земской администрации и местных элит. В совокупности с тем, что мировые судьи избирались на короткий срок в три года, способствовало ограничению одного из главнейших принципов судебной реформы – независимости суда и судьи. Более «мягкий» вариант образовательного ценза для мировых судей не позволил укомплектовать персональный состав этого звена квалифицированными профессионалами. В итоге к моменту упразднения института в 1889 г. можно говорить об определенном кадровом кризисе мировых судов. Данный вывод косвенно подтверждается тем, что вопрос о сохранении и преобразовании института мировых судей, в том числе и способы его формирования, стали предметом активной дискуссии в работе Комиссии Н.В. Муравьева 1894 г. [9; 10].

Список литературы

1. Ильина Т.Н. Государственная политика в сфере формирования судебского корпуса в России в XVIII – первой половине XIX века: этапы, тенденции, подходы // Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. 2018. № 4. С. 88-95.
2. Муравьев Н.В. О судебной службе // Юридический вестник. 1886. № 9-10. С. 268-336.
3. Захаров В.В. Суд и исполнение судебных решений по гражданским делам в Российской империи в первой половине XIX столетия: законодательные основы и проблемы их практической реализации (историко-правовое исследование). Курск: Курск. гос. ун-т, 2008. 344 с.
4. Коркунов Н. Б. Н. // Журнал гражданского и уголовного права. 1879. Кн. 2. С. 170-179.
5. Серов Д.О. Российские судьи и высшее юридическое образование // Высшее образование в России. 2013. № 10. С. 77-82.
6. Окунев Н. К вопросу об образовательном цензе и продолжительности службы мировых судей // Журнал Министерства юстиции. 1896. Кн. 2. С. 207-212.
7. Калякина А.В. Судебная реформа второй половины XIX века в Бессарабии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 26 с.
8. Решения соединенных присутствий Первого и кассационных департаментов Сената за 1881 г. № 58 // Сборник решений Общего собрания кассационных и Первого с кассационными департаментов Правительствующего сената за 30 лет (с 1866–1896 г.), с приложением указателей: постатейного и алфавитных по фамилиям и разрешенным вопросам / сост. А.К. Гаугер. Спб: Тип. Юрид. кн.маг. Мартынова, 1905. 1500 с.
9. Щедрина Ю.В. Реформирование механизма формирования судебского корпуса в России в конце 1890-х – начале 1900-х годов: проекты комиссии Н.В. Муравьева // Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. 2014. № 9-2. С. 115-131.

10. Карабчевский П.Н. Около правосудия. Спб.: Тип. т-ва печат. и изд. дела «Труд», 1902. 540 с.

Поступила в редакцию 06.09.2019 г.

Поступила после рецензирования 04.10.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторе

Ильина Татьяна Николаевна – кандидат юридических наук, доцент, декан Юридического факультета. Курский государственный университет, г. Курск, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9880-2359>, e-mail: info@kursksu.ru

Для цитирования

Ильина Т.Н. Государственная политика в сфере формирования судебского корпуса в России во второй половине XIX – начале XX века // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 432-446. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-432-446

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-432-446

STATE POLICY IN THE FIELD OF THE JUDICIARY FORMATION IN RUSSIA IN THE SECOND HALF OF THE 19th – EARLY 20th CENTURY

T.N. Il'ina

Kursk State University

33 Radishcheva St., Kursk 305000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9880-2359>, e-mail: info@kursksu.ru

Abstract. We study the mechanism of judiciary formation in Russia in the second half of the 19th – early 20th century. We consider the system of requirements for judges of crown and magistrates courts, their practical internship, as well as the procedures for selection and appointment to posts. Special attention is paid to the system of qualification, we consider the educational qualification, experience qualification, moral, property, age qualifications. We draw conclusion that the requirements for judges introduced in 1864 are consistent with the general principles of building the justice system in Russia in the post-reform period. On the other hand, we conclude that the judicial service has just begun to be separated from the general civil service, which has resulted in the extension to judges of individual claims of civil servants. On the basis of the normative legal acts of the second half of the 19th and early 20th century, as well as archival materials, we reconstruct the procedure of granting powers to magistrates and crown judges, and model the most typical judicial career. In general, we draw conclusion that the state policy is

effective in the implementation of judicial statutes in the sphere of judiciary formation in Russia of the second half of the 19th – early 20th century.

Keywords: judge; justice of the peace; judiciary; mechanism for the judiciary formation; legal education; educational qualification; property qualification; moral qualification; age qualification

Acknowledgements: The study is funded by Russian Foundation for Basic Research according to the research project no. 18-011-00754 “Human resourcing of the judiciary in Russia: historical traditions and modern mechanisms of implementation”.

References

1. Ilina T.N. Gosudarstvennaya politika v sfere formirovaniya sudeyskogo korpusa v Rossii v XVIII – pervoy polovine XIX veka: etapy, tendentsii, podkhody [State policy in the field of the formation of the judiciary in Russia in the 18th – first half of the 19th century: stages, trends, approaches]. *Istoriko-pravovyye problemy: Novyy rakurs – Historical-Legal Problems: the New Viewpoint*, 2018, no. 4, pp. 88-95. (In Russian).
2. Muravyev N.V. O sudebnoy sluzhbe [On judicial service]. *Yuridicheskiy vestnik* [Legal Bulletin], 1886, no. 9-10, pp. 268-336. (In Russian).
3. Zakharov V.V. *Sud i ispolneniye sudebnykh resheniy po grazhdanskim delam v Rossiskoy imperii v pervoy polovine XIX stoletiya: zakonodatel'nyye osnovy i problemy ikh prakticheskoy realizatsii (istoriko-pravovoye issledovaniye)* [The Court and Enforcement of Judgments in Civil Cases in the Russian Empire in the First Half of the 19th Century: Legislative Foundations and Problems of Their Practical Implementation (Historical and Legal Research)]. Kursk, Kursk State University Publ., 2008, 344 p. (In Russian).
4. Korkunov N. B.N. [B.N.]. *Zhurnal grazhdanskogo i ugolovnogo prava* [Journal of Civil and Criminal Law], 1879, bk 2, pp. 170-179. (In Russian).
5. Serov D.O. Rossiyskiye sud'i i vysshye yuridicheskoye obrazovaniye [Russian judges and higher legal education: historical aspect]. *Vysshye obrazovaniye v Rossii – Higher Education in Russia*, 2013, no. 10, pp. 77-82. (In Russian).
6. Okunev N. K voprosu ob obrazovatel'nom tsenze i prodolzhitel'nosti sluzhby mirovyykh sudey [On the issue of educational qualifications and length of service of justices of the peace]. *Zhurnal Ministerstva yustitsii* [Journal of the Ministry of Justice], 1896, bk 2, pp. 207-212. (In Russian).
7. Kalyakina A.V. *Sudebnaya reforma vtoroy poloviny XIX veka v Bessarabii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Judicial Reform of the Second Half of the 19th Century in Bessarabia. Cand. jurid. sci. diss. abstr.]. Moscow, 2019, 26 p. (In Russian).
8. Resheniya soyedinennykh prisutstviy Pervogo i kassatsionnykh departamentov Senata za 1881 g. № 58 [Decisions of the combined presences of the First and cassation departments of the Senate for 1881 no. 58]. In: Gauger A.K. (compiler). *Sbornik resheniy Obshchego sobraniya kassatsionnykh i Pervogo s kassatsionnymi departamentov Pravitel'stvyushchego senata za 30 let (s 1866–1896 g.), s prilozheniyem ukazateley: postateynogo i alfavitnykh po familyam i razreshennym voprosam* [A Decisions Collection of the General Meeting of the Cassation and the First with the Cassation Departments of the Governing Senate for 30 Years (from 1866–1896), with the Appendix

- of Indexes: Itemized and Alphabetical by Last Names and Resolved Issues]. St. Petersburg, Typography of the Martynov's Law bookstore, 1905, 1500 p. (In Russian).
9. Shchedrina Y.V. Reformirovaniye mekhanizma formirovaniya sudeyskogo korpusa v Rossii v kontse 1890-kh – nachale 1900-kh godov: proyekty komissii N.V. Muravyeva [Reforming the mechanism for the judiciary formation in Russia in the late 1890s – early 1900s: projects of the N.V. Muravyov' commission]. *Istoriko-pravovyye problemy: Novyy rakurs – Historical-Legal Problems: the New Viewpoint*, 2014, no. 9-2, pp. 115-131. (In Russian).
 10. Karabchevskiy P.N. *Okolo pravosudiya* [Near Justice]. St. Petersburg, Typography of the Partnership of Printing and Publishing "Trud", 1902, 540 p. (In Russian).

Received 6 September 2019

Reviewed 4 October 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the author

Il'ina Tat'yana Nikolayevna – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Dean of Law Faculty. Kursk State University, Kursk, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9880-2359>, e-mail: info@kursksu.ru

For citation

Il'ina T.N. Gosudarstvennaya politika v sfere formirovaniya sudeyskogo korpusa v Rossii vo vtoroy polovine XIX – nachale XX veka [State policy in the field of the judiciary formation in Russia in the second half of the 19th – early 20th century]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 432-446. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-432-446 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Джасем М.А.Д., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-447-455

УДК 349.442

ЧАСТНАЯ ИНИЦИАТИВА И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ СООБЩЕСТВА КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРАВА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

М.А.Д. Джасем

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9585-3932>, e-mail: mustafalawyer78@gmail.com

Аннотация. Статья является первой в серии материалов, посвященной формам проявления частной и общественной инициативы в градостроительном праве России периода империи и советском периоде. Посвящена феномену «частной инициативы» как фактора градоформирования и градостроительного права. Сила данного фактора проиллюстрирована отдельными сюжетами градостроительной политики Российской империи и краеведческим историческим материалом. Актуализирована проблема форм репрезентации частной инициативы и общественных запросов. Факторами формирования градостроительного права, помимо объективно существующей законодательной деятельности государства и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, были предложения профессионального сообщества. Проанализированы формы таких предложений (обращений) к власти в условиях активного формирования гражданского сознания интеллектуальной профессиональной элиты России, касавшихся градостроительной деятельности и градостроительного нормирования. Частная инициатива понимается как психологическая, нормогенерирующая база общественных отношений, являющихся основой для действующего комплекса регуляторов градостроительной деятельности. Сделан вывод о репрезентации частных общественных запросов на комфортную городскую жизненную среду в форме предложений профессионального сообщества государству, которые формулировались императивно. Сделан вывод о специфическом прикладном характере правотворческих предложений в области градостроительного нормирования, которые генерировались техническими специалистами и земскими деятелями.

Ключевые слова: частная инициатива; частные общественные запросы; частная инициатива в градостроительном праве; градостроительное право; градостроительное нормирование

Частная инициатива является важнейшим фактором градоформирования. Город, как и любое поселение, может быть рассмотрен как

совокупность частных интересов по устройству комфортной для людей среды: жилой, производственной, рекреационной и т. д. Градостроительное право, комплексная отрасль расцениваются специалистами в целом как область правового нормирования с весьма сильным публично-правовым элементом, в нем весьма значимо административное регулирование, проявляющееся в процессе нормирования всех стадий генерации зданий и сооружений, материальных объектов городской инфраструктуры. Данное нормирование можно в целом обозначить тенденцией стандартизации урбанизированных пространств. В Российской империи государственная политика по регулированию процессов градоформирования на строительном уровне реализовывалась зачастую на базе абстрактных, весьма умозрительных концептуальных основ, отражающих представление эпохи об «идеальном» городе. В немалой своей части к таковым относят градостроительные замыслы и их реализацию в XVIII веке – так, внедрение классицистских образцов особенно активно производилось в рамках реформ Петра I и Екатерины II [1], некоторые из них не были реализованы именно в силу несогласия частным, общественным условиям своего времени (одна из самых показательных нереализованных тенденций в градостроительной политике – попытка модернизировать планировку сельских поселений в XVIII веке в духе регулярного градостроительства, которая, по факту, полностью провалилась) [2].

Общественные потребности и запросы – мощнейший фактор, который корректирует идеализированные представления реформатора, «обрезая», «обтесывая» задуманные контуры реформы в соответствии с возможностями и представлениями населения о правильном, полезном, красивом градостроительстве, в соответствии с доступностью, уровнем просвещения, запросами городской жизни, продиктованными качествами урбанизации.

В условиях Российской империи, когда большая часть ее истории прошла под знаком крепостничества, которое естественным образом сопровождалось невозможностью для большей части жителей заявлять о своих предпочтениях по формированию городской среды, частный интерес и общественные потребности в этой сфере проявлялись на уровне саботажа, невыполнения требований закона, даже невосприимчивости к возможным санкциям. Игнорирование требований Строительного устава¹, который действовал в Российской империи в XIX –

¹ Уставы государственного благоустройства. Строительный устав // Свод законов Российской империи. Т. XII. Редакции 1832, 1842, 1857, 1900 гг.

начале ХХ века, было массовым, выражалось на всех этапах градостроительного процесса: от создания проектов и планов зданий и сооружений до мероприятий по сохранению, перестройке уже имеющегося фонда городской недвижимости.

Понятие «частная инициатива» в городоведческих работах зачастую понимается как феномен, относящийся ко времени бурного развития капитализма, – во второй половине XIX – начале ХХ века, когда промышленное, торговое, банковское, жилищное (коммерческое по целям и назначению) строительство стало одним из главных векторов развития города, когда появились новые типы зданий и сооружений, неведомые или, по крайней мере, нетипичные для большинства российских городов ранее: торговые пассажи, железнодорожные станции, доходные дома и проч.

Однако мы понимаем «частный интерес» как фактор, моделирующий облик любого города, значительно шире. Это глубинный жизненный интерес, направленный на удовлетворение базовых потребностей проживания в комфорте, так как этот комфорт понимался для конкретного времени и места конкретной группой (составом) людей, который, может быть, вовсе не связан с коммерческими целями извлечения прибыли из объектов недвижимости. Это составная часть так называемых общественных отношений, которые лежат в основе любой подлинно действующей правовой нормы, вне зависимости от того, зафиксирована она законом или иным официальным актом, признает ее государство или нет.

С этой точки зрения частный интерес как фактор развития градостроительства вообще и градостроительного права в частности был всегда, неуместно в данном контексте говорить об активизации частного интереса в какой-то период истории, связанный с активизацией капиталистических начал в экономике. Однако формы, в которых этот интерес выражался, крайне разнообразны и охватывают поведение человека в градостроительном процессе, характеризующееся очень разнородными явлениями: от психологических предпочтений выбора между тем или иным предложенным государством средством реализации задуманного (например, между тем или иным одобренным «образцовым» фасадом для застройки) до сознательного умышленного нарушения градостроительных (пожарных, санитарных, архитектурно-планировочных, архитектурно-художественных) нормативов, по каким-то причинам массово неприемлемых для населения.

В последней трети XIX века появились и иные формы выражения градостроительных интересов населения, полностью осознанные, вербализированные, имеющие теоретико-практическое наполнение, связанные с медленным прорастанием гражданских настроений, проявляющихся в классических примерах деятельности гражданского общества, коллективистских решениях. В контексте истории градостроительного права такой формой стали решения, выработанные на общественных съездах профессионалов, работающих в разных сферах городского хозяйства.

Съезды были многочисленны, первые в локальном порядке прошли в 1870-х гг. Наиболее представительными были I–IV съезды русских зодчих, состоявшиеся в Санкт-Петербурге и в Москве в 1892–1913 гг., действовал постоянный комитет этих съездов, который генерировал предложения, оформленные в качестве докладных записок в государственные органы власти.

Быстрый рост городов при слабом регулирующем начале в конце XIX – начале XX века привел к нарушению их функциональной, инженерно-технической и эстетической целостности. Крайне обострились противоречия между быстрым ростом городов и невозможностью планомерно организовать их застройку в соответствии с новыми принципами расселения и формирования городских образований, требованиями транспорта, инженерного благоустройства и т. д. Развитие городской застройки в таких условиях стало все более и более отрицательно сказываться на городах, и в конце XIX – начале XX века начинаются поиски мер по улучшению положения. Поэтому в конце XIX века и, особенно, в начале XX века критика существующих строительных уставов была одним из основных направлений профессиональной печати, распространенной темой на съездах зодчих и т. д. [3].

Если ранее контроль государства за строительством распространялся и на частновладельческое городское строительство, не говоря уже об общественных зданиях, то теперь роль органов, ведавших застройкой города, в этом отношении крайне сузилась. Отдельные застройщики, исходя из задач конкуренции и рекламы, стремились всячески выделить свои постройки среди других, а при таких условиях не могло быть и речи о единых принципах в застройке. В этих условиях градостроительная задача архитектуры сводилась главным образом к оформлению лицевого фасада. Периодически составляемые планы городов, как правило, лишь пытались привести в систему фактические изменения, произшедшие в застройке, исходя из требований строи-

тельного устава, не затрагивая интересов застройщиков. Поэтому в тесной связи с проблемой застройки городов в это время находились вопросы изменений архитектурно-строительного законодательства. С каждым годом все острее становились требования пересмотра строительного устава и городовых положений, не соответствовавших новым условиям жизни и развитию новых творческих взглядов. Об этом стали широко писать в печати и обсуждать на различных собраниях. В 1911 г. техническо-строительный комитет МВД поручает инженеру Г.В. Барановскому составление нового строительного устава.

Отсталость архитектурно-строительного законодательства в ярких красках рисуется в докладной записке, поданной в 1913 г. «постоянным комитетом всероссийских съездов зодчих» министру внутренних дел. В ней, в частности, говорится: «Уже в течение нескольких десятков лет устав Строительный все перерабатывается в министерстве внутренних дел и до сих пор еще не может вылиться в определенную, отвечающую всем потребностям форму. Вследствие сего приходится руководствоваться: уставом не только устаревшим, но и подвергшимся неоднократным сокращениям, а также изданным городскими думами и земскими собраниями обязательными постановлениями. Постановления эти далеко не полны, не заменяют исключенных из устава строительных статей и, кроме того, правительственными учреждениями во многих случаях не выполняются, а законность их нередко оспаривается администрацией» [4, с. 20-21].

В данном документе особо подчеркивается также, что расширение городов, вызываемое приростом населения, возникновение у железнодорожных станций целого ряда новых селений и быстрое превращение их в многочисленные поселки ничем не регулируется, и что необходимо скорейшее издание строительного устава, отвечающего всем требованиям безопасности, здравия и благоустройства населенных мест.

Тамбов, губернский город, не входящий в группу поселений с промышленностью, как основным градостроительным «локомотивом», в данных проблемах абсолютно точно соответствовал этому. Примером может служить так называемый «новый Тамбов» в районе железнодорожного вокзала, который уже в 1905 г. насчитывал более 20 улиц, заселенных семьями рабочих и служащих железной дороги². Район этот между тем не был спланирован, застраивался во многих случаях временным, но весьма многочисленным жильем, не имел отдельного ад-

² Тамбовский вагоноремонтный завод (Каталог). Тамбов: Пролетарский светоч, 1977.

министративного статуса и имел ряд других правовых и градостроительных проблем.

Действия центральных и местных органов власти, управления и самоуправления были юридически рассогласованы. Эта проблема крайне волновала общественность, обсуждалась на съездах зодчих, регулярных и многочисленных в это время. Разумеется, наиболее выпускны были проблемы, порожденные градостроительной стихией и запаздыванием развития градостроительного права, в крупных городах. Они вполне отчетливо formalизовались архитекторами и инженерами, работавшими в городских и земских органах самоуправления и занимавшими частной практикой. Так, постановлениям Московской городской думы был посвящен доклад действительного члена московского архитектурного общества Н. Делекторского «Об обязательных постановлениях по строительной части». Указывалось, в частности, на несоответствие обязательных постановлений Думы по строительству и градорегулированию действовавшим строительным и пожарным уставам, распоряжениям МВД, указам Сената. Подобная несогласованность местных нормативных актов (обязательных постановлений) сильно препятствовала реализации Городского плана Москвы, высочайше утвержденного 2 апреля 1856 г. Помимо этого, докладчик указывал на необходимость преподавания Строительного законоведения в высших строительных и архитектурных учебных заведениях.

Такая рассогласованность, которая, без сомнения, повредила бы строительной практике на местах, в конце XIX века в провинции была скорее только потенциальной угрозой, которую специалисты, тем не менее, видели: активизацию нормотворческой деятельности местных управлений, которая неминуемо приведет к правовым противоречиям и коллизиям, архитекторами только прогнозировалась. На тех же съездах отмечалось, что к 1900 г. обязательные постановления по строительной части, утвержденные городской думой как своды местных узаконений по строительству, архитектуре и градорегулированию существовали лишь в Петербурге. В других губернских городах, даже таких крупных, как Харьков и Одесса, подобных постановлений не было. Этой теме был посвящен доклад председателя харьковского общества архитекторов Б. Корниенко «О желательности введения обязательных постановлений по строительной части в г. Харькове», в котором была высказана мысль о необходимости участия местных архитектурных и технических обществ в разработке проектов обязательных постановлений.

ний, касавшихся архитектуры и строительства для соответствующих городов.

Примечательно, что градостроительное право в описываемое время не рассматривалось как что-то требующее внимания, осмысления, систематизации, устранения пробелов, выработки концептуальных решений по установлению пределов ведения в области градостроительной деятельности государственных и местных органов власти, а также органов самоуправления. Сам термин «градостроительное право» и сейчас дискуссионен, а на рубеже XIX – начале XX века и вовсе не встречался, подменялся терминологией, связанной со строительным законодательством («указонениями»). Юристы, как профессиональное сообщество, не фокусировали свой взгляд на проблемах градостроительного законодательства, пионерами справедливой критики, выработки новых концепций и моделей нормирования градостроительной реальности были инженеры, архитекторы («зодчие»), специалисты, работавшие в городском хозяйстве (врачи-гигиенисты, железнодорожные, военные инженеры, техники, художники, земские деятели и др.). Эти люди составили своей деятельностью, проектами, докладами, проектами законодательных актов и поправок к ним – теоретико-правовой пласт, который слабо изучен, который кроет в себе зарождающиеся элементы существующих ныне отраслей и институтов права: градостроительного, муниципального, экологического, право социального обеспечения, которые тесно переплетаются и формируют собой правовые основы исторической урбанистики российского городского пространства.

Список литературы

1. *Пирожкова И.Г.* К вопросу о правовом идеализме в нормативном регулировании градостроительства в Российской империи XVIII в. // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 2 (19). С. 12-19.
2. *Pirozhkova I.G.* Legislative control of rural housing construction in the Russian Empire // Вестник Тамбовского государственного технического университета. Общетематический выпуск. Тамбов, 2010. Т. 16. № 4. С. 910-917.
3. *Карпович В.С.* Строительные уставы и обязательные постановления в области зодчества у нас и в Западной Европе // Зодчий. 1909. № 40. С. 397-401.
4. *Диканский М.Г.* Русское строительное законодательство. Пг., 1918.

Поступила в редакцию 11.09.2019 г.

Поступила после рецензирования 09.10.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторе

Джасем Мустафа Ахмед Джасем – аспирант, кафедра теории и истории государства и права Института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9585-3932>, e-mail: mustafalawyer78@gmail.com

Для цитирования

Джасем М.А.Д. Частная инициатива и профессиональные сообщества как фактор формирования градостроительного права в Российской империи // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 447-455. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-447-455

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-447-455

PRIVATE INITIATIVE AND PROFESSIONAL COMMUNITIES AS A FACTOR OF CONSTRUCTION LAW FORMATION IN THE RUSSIAN EMPIRE

M.A.J. Jasem

Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9585-3932>, e-mail: mustafalawyer78@gmail.com

Abstract. This work is the first in a series of materials devoted to the forms of manifestation of private and public initiative in the construction law of Russia during the empire and the Soviet period. We center on the phenomenon of “private initiative” as a factor in city formation and construction law. The strength of this factor is illustrated by separate plots of the city-planning policy of the Russian Empire and local lore historical material. We actualize the problem of representation forms of private initiative and public inquiries. Factors of the construction law formation, besides objectively existing legislative activity of the state and the rule-making activities of local authorities, were the proposals of the professional community. We analyze the forms of such proposals (appeals) to the authorities in the context of the active formation of civic consciousness of the intellectual professional elite of Russia concerning city-planning activities and city-planning regulation. Private initiative is understood as a psychological, normative-generating base of social relations, which are the basis for the current complex of city-planning activity regulators. We draw conclusion about the representation of private public inquiries for a comfortable urban living environment in the form of proposals by the professional community to the state, which were formulated imperatively. We draw conclusion about the specific applied nature of legislative proposals in the field of city-planning regulation, which were generated by technical experts and territorial representatives.

Keywords: private initiative; private public inquiries; private initiative in construction law; construction law; city-planning regulation

References

1. Pirozhkova I.G. K voprosu o pravovom idealizme v normativnom regulirovaniyu gradostroitel'stva v Rossiyskoy imperii XVIII v. [On legal idealism in normative regulation of town planning in the Russian Empire of the 18th century]. *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2011, no. 2 (19), pp. 12-19. (In Russian).
2. Pirozhkova I.G. Legislative control of rural housing construction in the Russian Empire. *Vestnik Tambovskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta – Transactions of the Tambov State Technical University*, 2010, vol. 16, no. 4, pp. 910-917.
3. Karpovich V.S. Stroitel'nyye ustavy i obyazatel'nyye postanovleniya v oblasti zodchestva u nas i v Zapadnoy Evrope [Building charters and binding regulations in the field of architecture in our country and in Western Europe]. *Zodchiy [Architect]*, 1909, no. 40, pp. 397-401. (In Russian).
4. Dikanskiy M.G. *Russkoye stroitel'noye zakonodatel'stvo* [Russian Construction Legislation]. Petrograd, 1918. (In Russian).

Received 11 September 2019

Reviewed 9 October 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the author

Jasem Mustafa Ahmed Jasem – Post-Graduate Student, Theory and History of State and Law Department of Law and National Security Institute, Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9585-3932>, e-mail: mustafalawyer78@gmail.com

For citation

Jasem M.A.J. Chastnaya initsiativa i professional'nyye soobshchestva kak faktor formirovaniya gradostroitel'nogo prava v Rossiyskoy imperii [Private initiative and professional communities as a factor of construction law formation in the Russian Empire]. *Aktual'nyye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 447-455. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-447-455 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Факурдинова А.Г., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-456-465

УДК 347.918

ПРАВОВАЯ И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СОВЕЩАНИЙ И АРБИТРАЖНЫХ КОМИССИЙ В 1920 ГГ. (НА МАТЕРИАЛЕ ТАМБОВСКОЙ ГУБЕРНИИ)

А.Г. Факурдинова

Линейное управление Министерства внутренних дел России на станции
Москва–Рязанская

107140, Российская Федерация, г. Москва, Комсомольская пл., 2, стр. 1

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8137-9865>, e-mail: 19alla9120081@rambler.ru

Аннотация. Рассмотрена правовая основа деятельности экономических совещаний и созданных при них арбитражных комиссий. Выявлены и проанализированы основополагающие нормативные правовые акты, регулирующие деятельность экономических совещаний и арбитражных комиссий. Были привлечены архивные документы, характеризующие деятельность Тамбовских губернских экономических совещаний разного уровня, определены структура, полномочия, круг вопросов, которые они рассматривали. Отмечено, что в отчеты экономических совещаний включались 5 групп вопросов, которые автор определенным образом классифицирует. Констатировано, что экономические совещания были уполномочены и весьма решительно применяли меры административного принуждения, выносили наказательные решения, то есть выполняли квазисудебные функции в означенной области регулирования общественных отношений, причем система наказаний, применяемых экономическими совещаниями, нигде закреплена не была и могла, соответственно, трактоваться расширительно. Автор подчеркивает, что систему мер принуждения, применяемых экономическими совещаниями, еще предстоит реконструировать по архивным источникам. Актуализирована эффективность деятельности Тамбовского губернского экономического совещания и уездных экономических совещаний на основе статистических данных. Автор указывает на то, что экономическая и управлеченческая практика нэпа активизировала такие формы деятельности квазисудебных органов, которые, несмотря на скорое вытеснение рыночных элементов из экономики, эволюционировали, прошли через советскую модель государственности и управления и явились предтечей современных арбитражных судов.

Ключевые слова: экономические совещания; арбитражные комиссии; квазисудебные органы; квазисудебные функции

Период новой экономической политики породил специфические для советского времени квазисудебные органы. Главной целью нэпа была децентрализация управления и образование нового экономического органа, важнейшей функцией которого должна была стать координация работы всех экономических ведомств, а также реализация хозяйственного строительства в общегосударственных масштабах.

Решение о создании на местном уровне губернских экономических совещаний (далее ГубЭКОСО) при исполкомах было принято VIII съездом Советов 23–29 декабря 1920 г.

Постановление съезда гласило: «в целях обеспечения управления хозяйственной деятельностью всего местного аппарата Советской власти и привлечения его к выполнению как местных, так и общегосударственных задач, Съезд постановляет: 1. Создать при Губернских исполнительных комитетах на правах их комиссий экономические совещания, на которые возложить согласование деятельности местных органов экономических народных комиссариатов (Высшего Совета Народного хозяйства, наркоматов земледелия, продовольствия, труда, финансов)»¹.

Основным нормативным документом, регулирующим деятельность ЭКОСО, является постановление² ВЦИК РСФСР от 30 июня 1921 г. «О местных экономических совещаниях, их отчетности и руководстве Наказом СНК и СТО». Согласно данному постановлению, ЭКОСО делятся на областные, губернские, уездные, районные, фабрично-заводские, волостные и сельские. Деление ЭКОСО происходило от высших к низшим. Постановления и решения ЭКОСО, если они не были отменены исполкомами или советами, были обязательны для всех ведомств и учреждений, подчиненных исполкому или совету, и должны были проводиться в жизнь через аппараты отделов исполкома.

Согласно данному постановлению, все ЭКОСО, независимо от территории их образования, подчинялись СНК и СТО. Как видно, ЭКОСО находились в двойном подчинении: исполкомам и СТО при СНК, которые могли отменять решения ГубЭКОСО.

Состав ЭКОСО был организован следующим образом: «членами губернских, уездных и районных экономсовещаний являются председатели или заведующие отделов: совета народного хозяйства, земель-

¹ Советы народного хозяйства и плановые органы в центре и на местах (1917–1932). М., 1957. С. 98.

² О местных экономических совещаниях, их отчетности и руководстве Наказом СНК и СТО: постановление ВЦИК от 30.06.1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 44. Ст. 223.

ного отдела, продовольственного отдела, отдела труда, рабоче-крестьянской инспекции, коммунального отдела, профсовета или профбюро, и заведующие статбюро с правом совещательного голоса. Представители других ведомств входят в экономсовещание с правом решающего голоса по вопросам их ведения. С правом совещательного голоса на заседания экономсовещаний могут приглашаться известные на местах своим опытом специалисты, экономисты и техники, а по вопросам кооперации обязательно представители кооперации»³.

Председатель ЭКОСО одновременно занимал должность председателя местного исполкома, а председателем фабрично-заводских ЭКОСО был директор завоудоуправления либо его заместитель. Данный факт говорит о том, что председатель зачастую не мог в полной мере выполнять поставленные задачи, поскольку осуществлял свою рабочую деятельность в двух должностях.

Основные функции губернских экономических совещаний, указанные в постановлении, состояли в следующем: 1) согласование, регулирование и руководство деятельностью всех местных хозяйственных органов на территории губернии; 2) утверждение губернского хозяйственного плана и согласование его с общегосударственным планом и заданиями Центра, а также рассмотрение хозяйственных договоров с кооперативами, артелями и отдельными лицами и т. п.; 3) контроль над осуществлением всеми губернскими и другими хозяйственными органами производственных программ в пределах единого хозяйственного плана и принятие необходимых мер для проведения их в жизнь; 4) широкое развитие местной хозяйственной инициативы и самостоятельности в целях повышения производительных сил и максимальное использование местных естественных богатств; 5) наблюдение за правильным и целесообразным использованием в соответствии с общегосударственными планами всех материальных ресурсов губернии (сырья, топлива и прочего); 6) согласование заявок и регулирование использования рабочей силы, а также местного транспорта; 7) укрепление и упрощение аппаратов всех экономических органов и организация нижестоящих экономсовещаний. Постановления ГубЭКОСО должны были проводиться в жизнь через отделы губисполкома.

Областные и губернские ЭКОСО собирались не реже 1 раза в неделю и не реже 2 раз в месяц. Каждый квартал, то есть 4 раза в год, ЭКОСО были обязаны предоставлять отчеты о своей деятельности.

³ О местных экономических совещаниях, их отчетности и руководстве Наказом СНК и СТО ...

В отчеты ЭКОСО включались 5 групп вопросов, которые можно классифицировать следующим образом.

Первая группа вопросов включала в себя: товарообмен с крестьянством, отношения государства с капиталистами, поощрение самостоятельного почина в деле товарообмена и хозяйственного строительства вообще, согласование хозяйственной работы разных ведомств внутри местных административных единиц, волостей, уездов, губерний, приемы и результаты борьбы с бюрократизмом и волокитой, улучшение положения рабочих и крестьян, расширение круга государственных работников по хозяйственному строительству.

Вторая группа включала в себя такие вопросы, как: подъем сельского хозяйства, промышленности, вопросы по топливу, продовольствию, продналогу, строительной промышленности, образцовых и безнадежных предприятий и заведений, улучшение в хозяйственной работе, натурпремирование, профсоюзы и их участие в производстве, хищения, использование ресурсов воинских частей для трудовых целей, трудовая повинность и трудовая мобилизация.

Третья группа вопросов включала в себя: вопросы по областным и местным ЭКОСО, государственный план, электрификацию, водное хозяйство, товарообмен с заграницей, железнодорожный, водный, местный транспорт, народную связь, обслуживание экономической работы прессой.

Четвертая группа вопросов включала в себя вопросы о деятельности местных административных и культурно-просветительных органов: сюда входили вопросы о коммунальном хозяйстве, милиции, наркомюсте, рабоче-крестьянской инспекции, народном образовании, театральном деле, народном здравоохранении, финансах, центральном статистическом управлении.

В пятую группу должны были входить вопросы по выбору самих местных учреждений.

Охарактеризуем систему деятельности ЭКОСО на примере Тамбовской губернии.

Тамбовское ГубЭКОСО было образовано 9 февраля 1921 г. на основании постановления VIII съезда Советов⁴.

Первоначальными задачами, которые ставило Тамбовское ГубЭКОСО, были: переход хозяйственных органов на плановую работу, объединение интересов всех экономических организаций, существ-

⁴ Отчет Тамбовского Губернского экономического совещания Совету Труда и Обороны за период с 9 февраля по 1 октября 1921 г. Тамбов, 1921. С. 5.

вующих в губернии, выявление ударности работ, иллюстрация передового опыта работы для других отраслей промышленности. Все задачи были связаны с неотложными актуальными нуждами времени, с посевными, топливными и строительными работами, организацией коопераций и товарообмена, что было основными задачами новой экономической политики.

В отчете Тамбовского Губернского ЭКОСО Совету Труда и Обороны за период с 9 февраля по 1 октября 1921 г. отмечается, что деятельность Тамбовского ГубЭКОСО была осложнена ситуацией бандитизма, борьбой с бандитами, в связи с чем она протекала в особых рамках, но, несмотря на это, Тамбовское ГубЭКОСО свою работу не пристановило, а продолжило выполнять намеченные цели.

В интересах экономической эффективности на местах были созданы уездные ЭКОСО (далее УЭКОСО): Борисоглебский, Елатомский, Кирсановский, Козловский, Липецкий, Моршанский, Тамбовский, Лебедянский, Спасский, Темниковский, Усманский, Шацкий.

За период работы с 9 февраля по 1 октября 1921 г. было проведено 26 регулярных заседаний ГубЭКОСО, рассмотрено 132 вопроса, из которых 2 по продналогу, 9 по товарообмену, 5 по ведомственным соглашениям губорганов, 11 о снабжении, 6 о тарифах и снабжении рабочих, 3 по сельскому хозяйству, и 97 различных вопросов, связанных с проведением основных задач⁵.

Основным направлением своей деятельности Тамбовское ГубЭКОСО видело в составлении производственно-хозяйственных планов, в связи с чем 6 апреля 1921 г. ГубЭКОСО вменило всем экономическим организациям губернии составить перспективные схемы работы, на основе определения мощности производства, наличие материальных и финансовых ресурсов, топлива, сырья и рабочей гужевой силы.

Другим важным вопросом за период деятельности с 9 февраля по 1 октября 1921 г. было выявление эффективности хозяйственных органов. Тамбовское ГубЭКОСО ставило перед предприятиями различные задачи, к примеру, перед Губметаллом ставилась задача – открытие мастерских по изготовлению сельскохозяйственного оборудования, а также организация завода по ремонту машин.

⁵ Отчет Тамбовского Губернского экономического совещания Совету Труда и Обороны за период с 9 февраля по 1 октября 1921 г. С. 6.

Несмотря на ключевую смену экономических парадигм, связанную с переходом от продразверстки к продналогу, введенному декретом⁶ ВЦИК от 21 марта 1921 г., Тамбовское ГубЭКОСО не обращало пристального внимания на вопросы организации его сбора, взамен продразверстки и в своем отчете указывало, что «в части касающейся работ по продналогу ГубЭКОСО особенной работы не проделывало, если не считать ударного внимания статистического обследования, подготовки технического приемочного аппарата на местах через УЭКОСО...»⁷. Однако в период нэпа продналог был основной чрезвычайной задачей всех экономических органов.

В уездах, наоборот, продналог был частью актуальных задач работы: в сводке отчетности УЭКОСО указано, что сдача налога в уездах в основном добровольная, в тех уездах, где слабо происходит сдача хлеба, в частности, в Борисоглебском уезде, к нарушителям применялись репрессивные взыскания: административные взыскания, пени, суд революционного трибунала⁸.

Налоговая масса на озимые в указанное время сдавалась весьма слабо, на яровые культуры – наоборот, более успешно. УЭКОСО уставновили налоги с пашни (а не с объема выращенного), что считалось правильным, но расходилось с мнением крестьян. За отказ от сдачи озимых культур многие крестьяне были арестованы.

Как мы видим, ЭКОСО были уполномочены и весьма решительно применяли меры административного принуждения, выносили наказательные решения, то есть выполняли квазисудебные функции в означенной области регулирования общественных отношений, причем система наказаний, применяемых ЭКОСО, нигде закреплена не была и могла, соответственно, трактоваться расширительно. Систему мер принуждения, применяемых ЭКОСО, еще предстоит реконструировать по архивным источникам.

Активность работы ЭКОСО на Тамбовщине иллюстрируется следующими цифрами: за период работы с 1 января по 1 мая 1922 г. через Тамбовское ГубЭКОСО прошло 978 входящих дел, исходящих – 687, рассмотрено – 903, в делопроизводстве – 75. Число заседаний составило 15, на которых рассмотрено 104 вопроса, 37 из которых по Губсов-

⁶ О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом: декрет ВЦИК от 21.03.1921 // СУ РСФСР. 1921. № 26. Ст. 147.

⁷ Отчет Тамбовского Губернского экономического совещания Совету Труда и Обороны за период с 9 февраля по 1 октября 1921 г. С. 8.

⁸ Там же. С. 28.

нархозу, 19 по губернскому земельному отделу, 3 по финансовому отделу, 4 по губтрансу, по губернской народной связи – 1 вопрос, и 12 вопросов межведомственного характера⁹.

В данном отчете опубликован состав президиума плановой комиссии Тамбовского ГубЭКОСО, председателем которого был Е.В. Знаменский, члены: Д.Н. Филиппов, Н.Я. Медведев, Ю.В. Давыдов, Л.П. Орловский, С.П. Кулаев¹⁰.

В указанный период основными вопросами были: борьба с «чесоткой», подготовка к проведению посевной компании, использование лугового фонда, а также объединение совхозов.

Согласно архивным данным за 1922–1923 гг., в состав Тамбовского ГубЭКОСО входили отделы:

- 1) ГубЭКОСО в составе 6 человек: председатель (он же председатель губисполкома), заместитель, секретарь и 3 делопроизводителя;
- 2) Губплан, в состав которого входили члены губернской плановой комиссии в количестве 6 человек;
- 3) Губинститут архитекторов, губернский архитектор (он же член губплана) и 1 единица технического персонала;
- 4) Губернская арбитражная комиссия, состоявшая из председателя (он же член губплана), секретаря [1].

За период с 1 апреля по 1 октября 1923 г. Тамбовским ЭКОСО в губплане прошло 123 заседания, на котором было рассмотрено 343 вопроса, в пленуме ГубЭКОСО прошло 15 заседаний, где было рассмотрено 77 вопросов, в президиуме губисполкома состоялось 60 заседаний, где рассмотрено 266 вопросов [1].

Основными вопросами, рассмотренными Тамбовским ГубЭКОСО указанного периода, были:

– организация деятельности и отчетности экономического совещания и его местных органов; бюджет ЭКОСО; мероприятия по развитию и регулированию: сельского и лесного хозяйства, промышленности, торговли и кредита; транспорт и народная связь, почта, телеграф и телефон; электрификация; продовольствие и снабжение; кооперация; коммунальное хозяйство и благоустройство; народное здравие; народ-

⁹ Тамбовское Губернское экономическое совещание. Отчет Тамбовского Губернского экономического совещания Совету Труда и Обороны за период с 1 октября по 1 апреля 1922 г. / РСФСР. Тамбовская губерния. Тамбов: Гостипография филиал, 1922. № 2. С. 9.

¹⁰ Краткий обзор деятельности ГИК и его Президиума за 1921–22 отчетный год / Тамбовский Губернский исполнительный комитет. Тамбов, Б/д. С. 17.

ное просвещение; труд, зарплата; социальное обеспечение; помощь голодющим; страхование; содействие армии и флоту; милиция; борьба с преступностью; налоги и сборы; прочие вопросы: статистика, децентрализация [2, с. 23].

Поскольку споры, которые все чаще возникали между субъектами хозяйственной деятельности, из-за активизации экономики периода нэпа необходимо было урегулировать, а советский суд не был готов разрешать хозяйственные конфликты, а также на него бы ложилась большая нагрузка, Президиум ВСНХ 3 апреля 1922 г. принял масштабное решение, согласно которому были созданы Арбитражные комиссии при ВСНХ, а также арбитражные комиссии при его местных органах – промбюро и губсовнархоз. Однако реализация данного постановления началась только с 21 сентября 1922 г., когда декретом¹¹ ВЦИК и СНК РСФСР при СТО были образованы высшие арбитражные комиссии (далее ВАК), а на местном уровне арбитражные комиссии при ОблЭКОСО.

Н.В. Крыленко видел целью создания арбитражных комиссий в разгрузке органов государственного управления и разрешении многих имущественных споров между предприятиями и организациями¹². Г.И. Побирченко считал, что «по идее образования арбитражные комиссии были вспомогательными административными органами»¹³. Стоит заметить, что исследователи советской эпохи видели задачи арбитражных комиссий в оказании помощи органам управления.

Таким образом, экономическая и управленческая практика нэпа активизировала такие формы деятельности квазисудебных органов, которые, несмотря на скорое вытеснение рыночных элементов из экономики, эволюционировали, прошли через советскую модель государственности и управления и явились предтечей современных арбитражных судов. Правовой статус арбитражных комиссий позволяет считать их внесудебными, квазисудебными органами, призванными разгрузить народные суды. Данное целеполагание прямо признавалось современниками и являлось мотивировкой для создания соответствующей нормативной базы.

¹¹ Положение о порядке разрешения имущественных споров между государственными учреждениями и организациями: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 21.09.1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 60. Ст. 769.

¹² ГАТО (Государственный архив Тамбовской области). Ф. Р-721. Оп. 1. Д. 219. Л. 14.

¹³ Там же. Л. 14об.

Список литературы

1. *Крыленко Н.В.* В последний раз об арбитражных комиссиях // Еженедельник со- ветской юстиции. М., 1923. № 23. С. 529.
2. *Побирченко Г.И.* Хозяйственные споры и формы их разрешения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1971. 44 с.

Поступила в редакцию 26.08.2019 г.

Поступила после рецензирования 23.09.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторе

Факурдинова Алла Геннадьевна – заместитель начальника отдела дознания. Линейное управление Министерства внутренних дел России на станции Москва–Рязанская, г. Москва, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8137-9865>, e-mail: 19alla9120081@rambler.ru

Для цитирования

Факурдинова А.Г. Правовая и организационная основа деятельности экономических совещаний и арбитражных комиссий в 1920 гг. (на материале Тамбовской губернии) // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 456-465. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-456-465

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-456-465

THE LEGAL AND ORGANIZATIONAL BASIS FOR THE ACTIVITIES OF ECONOMIC MEETINGS AND ARBITRATION COMMISSIONS IN 1920 (ON MATERIAL OF THE TAMBOV GOVERNORATE)

A.G. Fakurdinova

Linear Division of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
at the Moscow-Ryazanskaya station

2-1 Komsomolskaya Sq., Moscow 107140, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8137-9865>, e-mail: 19alla9120081@rambler.ru

Abstract. We consider the legal basis of the activity of economic meetings and the arbitration commissions created with them. We identify and analyze the fundamental regulatory legal acts governing the activities of economic meetings and arbitration commissions. We drag in the archival documents that characterize the activities of the Tambov governorate economic meetings at various levels, we determine the structure, powers, and the range of issues that they considered. We note that 5 groups of questions were included in the reports of economic meetings, which we classify in a certain way. We state that economic meetings were authorized and very decisively applied adminis-

trative coercive measures, issued punitive decisions, that is, they performed quasi-judicial functions in the designated area of public relations regulation, and the system of penalties applied by economic meetings was not fixed anywhere and could, accordingly, be interpreted broadly. We emphasize that the system of coercive measures applied by economic meetings has yet to be reconstructed from archival sources. We actualize the effectiveness of the Tambov governorate economic meeting and county economic meetings based on statistical data. We point out that the economic and managerial practice of New Economic Policy has intensified such forms of quasi-judicial agencies activity that, despite the soon extrusion of market elements from the economy, have evolved, passed through the Soviet model of statehood and government and were the forerunner of modern arbitration courts.

Keywords: economic meetings; arbitration commissions; quasi-judicial agency; quasi-judicial functions

References

1. Krylenko N.V. V posledniy raz ob arbitrazhnykh komissiyakh [Last time on arbitration commissions]. *Ezhenedel'nik sovetskoy yustitsii* [Soviet Justice Weekly]. Moscow, 1923, no. 23, p. 529. (In Russian).
2. Pobirchenko G.I. *Khozyaystvennyye spory i formy ikh razresheniya: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Household Disputes and Forms of Their Resolution. Cand. jurid. sci. diss. abstr.]. Kharkiv, 1971, 44 p. (In Russian).

Received 26 August 2019

Reviewed 23 September 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the author

Fakurdinova Alla Gennadievna – Deputy Head of the Investigation Department. Linear Division of the Ministry Of Internal Affairs of the Russian Federation at the Moscow-Ryazanskaya station, Moscow, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8137-9865>, e-mail: 19alla9120081@rambler.ru

For citation

Fakurdinova A.G. Pravovaya i organizatsionnaya osnova deyatel'nosti ekonomicheskikh soveshchaniy i arbitrazhnykh komissiy v 1920 gg. (na materiale Tambovskoy gubernii) [The legal and organizational basis for the activities of economic meetings and arbitration commissions in 1920 (on material of the Tambov Governorate)]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 456-465. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-456-465 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Андрияшко М.В., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-466-478

УДК 342.415

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ИМПЕРАТИВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

М.В. Андрияшко

Южно-Уральский государственный университет

(Национальный исследовательский университет)

454080, Российская Федерация, г. Челябинск, пр-т Ленина, 76

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3851-7198>, e-mail: andriyashkomv@mail.ru

Аннотация. Проведен анализ конституционно-правовых императивов социальной политики, определяющих обеспечение устойчивого состояния демографической безопасности Республики Беларусь, а также установлено место правосознания граждан в сфере социально-обеспечительных отношений. Сделан ряд выводов: о преимущественно успешной реализации мероприятий по совершенствованию социального законодательства (вместе с тем отмечены отдельные направления, по которым прогнозируемые результаты не достигнуты); о достаточности конституционно-правовых императивов социальной политики; о повышении степени самостоятельности граждан и уровня их правосознания в социально-обеспечительных отношениях. Замечено, что симбиоз социально-экономических конституционно-правовых императивов, отраженных в тексте действующего Основного Закона Республики Беларусь, соответствует духу времени. Констатировано, что в настоящее время, преломляясь через призму динамично развивающихся экономических отношений, сфера социальной политики наполняется новым смыслом и новыми формами, вовлекающими граждан, как получателей этих социальных благ и ценностей, в процесс реализации гарантированных конституционно-правовых императивов. Отмечено, что государственный патернализм, как модель социальной защиты, не исчерпал своих возможностей даже в условиях современных, динамично развивающихся социально-экономических отношений.

Ключевые слова: социальная политика; конституционно-правовые императивы; демографическая безопасность; правосознание

ФОРМУЛИРОВКА ЦЕЛЕЙ И МЕТОДОВ, ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

Целью исследования является анализ конституционно-правовых императивов социальной политики, определяющих обеспечение ус-

тойчивого состояния демографической безопасности Республики Беларусь. Исследование опирается наialectический метод научного познания явлений окружающей действительности, отражающий взаимосвязь теории и практики. Обоснование положений, выводов и рекомендаций, отраженных в исследовании, осуществлено путем комплексного применения сравнительно-правового и статистического, и других практических методов. Задачи исследования сводятся к выявлению конституционно-правовых императивов социальной политики; определению закономерностей взаимосвязи социальных и экономических отношений; установлению места правосознания граждан в сфере социально-обеспечительных отношений.

ВВЕДЕНИЕ

15 марта 1994 г. на тринадцатой сессии Верховного Совета Республики Беларусь двенадцатого созыва принята Конституция Республики Беларусь – Основной Закон Республики Беларусь, имеющий высшую юридическую силу и закрепляющий основополагающие принципы и нормы правового регулирования важнейших общественных отношений, в том числе отношений в рамках социальной политики государства. Действующая Конституция является первой в истории суверенной республики и пятой по счету Конституцией Беларуси, принятой после Октябрьской революции 1917 г. В контексте указанного следует упомянуть, что «...исходя из меняющихся реалий, новых социальных и экономических задач, стоящих перед страной, планомерно проводится работа по совершенствованию законодательства», в том числе, – по подготовке изменений в Конституцию Беларуси, о чем стало известно в апреле 2019 г.¹

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

По сравнению с предшествующими документами той же юридической силы действующая Конституция Республики Беларусь (далее – Конституция) имеет ряд отличительных черт. Однако наиболее значимым в аспекте рассматриваемой темы, нам видится, является закрепле-

¹ Изменения в Конституцию должны отвечать интересам Беларуси на современном этапе // БЕЛТА – Новости Беларусь, 1999–2019 гг. URL: <https://www.belta.by/president/view/izmenenija-v-konstitutsiju-dolzhny-otvechat-interesam-belorussi-na-sovremennom-etape-lukashenko-344655-2019/> (дата обращения: 26.07.2019).

ние норм-принципов: многообразие форм собственности в качестве экономической основы общественных отношений (статья 13); установление равных и взаимных обязательств между государством и гражданином (статья 1); конституционно-правовой императив социальности государства (статья 1; статьи 47–48)².

В соответствии с частью первой статьи 2 Конституции, человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства³. При этом частью второй статьи 2 Основного Закона предусмотрена корреляция ответственности в диаде «государство – гражданин». Так, предусматривается общее правило о том, что государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности, а гражданин ответствен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией, при этом механизмы и процедуры исполнения таких обязанностей предусматриваются соответствующими законодательными актами.

В этой связи можно привести справедливое мнение Н.Е. Садохиной, которая отмечает, что «юридическая природа конституции такова, что этот акт направлен на урегулирование наиболее важных отношений во всех сферах общественной жизни, его положения сформулированы достаточно абстрактно и универсально, что позволяет закрепить основные ценности государственно-правового развития и обеспечить стабильность Основного закона» [1, с. 138].

Согласимся с мнением о том, что права и свободы являются разновидностями социальных благ, «...поскольку без них невозможно цивилизованно приобрести другие социальные блага» [2, с. 165]. Любая социальная ценность, являясь идеальным выражением значимости объекта человеческого интереса, занимает свое место в иерархии человеческих ценностей. Одна из таких социальных ценностей гарантирована статьей 47 Конституции, согласно которой «гражданам Республики Беларусь гарантируется право на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, предусмотренных законом»⁴.

² Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 и 17.10.2004). Минск: Амалфея, 2005. 48 с.

³ Там же.

⁴ Там же.

Провозглашением человека, его прав, свобод и гарантой их реализации высшей ценностью и целью общества и государства опосредована необходимость обеспечения устойчивости демографической безопасности государств, а также реализуемая в этом направлении государственная политика – демографическая политика – деятельность республиканских органов государственного управления и социальных институтов, направленная на создание устойчивых количественных и качественных параметров воспроизводства населения (абзац седьмой статьи 1 Закона Республики Беларусь от 4 января 2002 г. № 80-З «О демографической безопасности Республики Беларусь») (далее – Закон «О демографической безопасности»)⁵.

Согласно абзацу второму статьи 1 Закона «О демографической безопасности», под демографической безопасностью понимается состояние защищенности социально-экономического развития государства и общества от демографических угроз, при котором обеспечивается развитие Республики Беларусь в соответствии с ее национальными демографическими интересами⁶. Абзац второй статьи 1 этого закона определяет национальные демографические интересы как совокупность сбалансированных демографических интересов государства, общества и личности на основе конституционных прав граждан Республики Беларусь⁷.

Указанное позволяет сделать вывод о том, что дефинируя понятие «демографические интересы», законодатель руководствовался конституционно-правовыми императивами обеспечения в целом национальной безопасности. Такой подход является традиционным и всегда приветствуется как учеными, так и государственным аппаратом. В частности, отмечается, что «безопасность – фундаментальнейшая из человеческих свобод. Это безусловный императив всегда» [2, с. 170].

Определяя демографические угрозы как демографические явления и тенденции, социально-экономические последствия которых оказывают отрицательное воздействие на устойчивое развитие Республики Беларусь, действующее законодательство к таковым относит депопуляцию; старение населения; нерегулируемые миграционные процессы; де-

⁵ О демографической безопасности Республики Беларусь: закон Республики Беларусь от 04.01.2002 № 80-З; в ред. закона Республики Беларусь от 09.01.2018 № 91-З // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. 2018. 2/2529.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

градацию института семьи, что предусмотрено частью первой статьи 3 Закона «О демографической безопасности»⁸.

Улучшение демографической ситуации, содействие устойчивому развитию включены в число принципов устойчивого развития, что отражено в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г⁹. В целом к числу важнейших социально-экономических составляющих устойчивого развития страны до 2020 г. отнесены:

- 1) повышение уровня и качества жизни населения;
- 2) борьба с бедностью;
- 3) охрана и укрепление здоровья;
- 4) улучшение демографической ситуации;
- 5) противодействие криминализации жизни общества;
- 6) изменение структуры потребления и производства.

Один из блоков перечисленных направлений напрямую согласован с конституционными правами граждан: на достойный уровень жизни (статья 21 Конституции); на социальное обеспечение (статья 47 Конституции); на труд, а следовательно, – на вознаграждение (статьи 41–42 Конституции); на охрану здоровья (статья 45 Конституции)¹⁰. И, полагаем, перечисленные права следует относить к категории конституционно-правовых императивов социальной политики.

Другой блок важнейших социально-экономических направлений устойчивого развития страны (улучшение демографической ситуации; противодействие криминализации жизни общества; изменение структуры потребления и производства) косвенно подкрепляется конституционно-правовыми императивами: статья 32 Конституции, провозглашающая государственную защиту институтов брака, семьи, материнства, отцовства и детства; статьи 24 и 62 Конституции, провозглашающие защиту государством жизни человека от любых противоправных посягательств, и право на юридическую помочь для осуществления и защиты прав и свобод; статья 13 Конституции, гарантирующая всем равные возможности свободного использования способностей и

⁸ О демографической безопасности Республики Беларусь: закон Республики Беларусь от 04.01.2002 № 80-З; в ред. закона Республики Беларусь от 09.01.2018 № 91-З // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. 2018. 2/2529.

⁹ Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. / Нац. комиссия по устойчивому развитию Респ. Беларусь; редкол.: Я.М. Александрович [и др.]. Минск: Юнипак, 2004. С. 14.

¹⁰ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.10.1996 и 17.10.2004).

имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности¹¹.

Симбиоз социально-экономических конституционно-правовых императивов, отраженных в тексте действующего Основного Закона, соответствует духу времени. Наш выдающийся современник, профессор Г.А. Василевич, оценивая содержание социально-экономических прав, закрепленных в Конституции, отмечает, что «доступность прав во многом обусловлена экономическим благосостоянием общества и государства. В соответствии с Основным Законом страны, Республика Беларусь – это социальное правовое государство. Поэтому ее социальная политика должна быть спутницей экономической политики. Социальная политика является инструментом всемерного развития человека. Здесь действует принцип, согласно которому современное общество тогда функционирует удовлетворительно, когда его члены могут наиболее полно развивать и применять свои способности и навыки» [3, с. 45].

В этой связи традиционными векторами в области социально-экономической политики страны стали повышение степени занятости населения, повышение уровня и качества жизни населения, увеличение средней продолжительности жизни, обеспечение равных возможностей для получения образования, медицинской и лекарственной помощи, восстановления здоровья, социальная защита престарелых, инвалидов и других социально уязвимых групп населения.

В разделе «Социальное законодательство» Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 «О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь»¹², предусмотрен ряд направлений социальной сферы, нуждающихся в совершенствовании правового регулирования:

1) законодательное закрепление трехуровневой пенсионной системы (социальные, трудовые (страховые), дополнительные негосударственные (включая профессиональные) пенсии), ее финансовые и организационные основы функционирования;

2) разработка необходимых нормативных правовых актов по вопросам системы адресной социальной помощи;

¹¹ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.10.1996 и 17.10.2004).

¹² О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь: указ Президента Республики Беларусь от 10.04.2002 № 205 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 46. 1/3636.

- 3) создание правовой базы по регулированию вопросов добровольного медицинского страхования, предусмотрев при этом гарантии социальной защиты граждан;
- 4) комплексное урегулирование правоотношения по вопросам лекарственного обеспечения;
- 5) разработка консолидированного нормативного правового акта о здравоохранении с перспективой внедрения наряду с государственным здравоохранением страховой медицинской системы;
- 6) совершенствование законодательства в сфере физической культуры, спорта и туризма.

Можно отметить согласованность позиции законодателя и мнений исследователей относительно физической культуры и спорта как части сферы социальной политики. В частности, О.А. Шевченко к числу детерминантов в сфере социально-трудовых отношений профессиональных спортсменов относит «конституционно-правовой императив социальности государства и обусловленный им механизм поддержки спорта и стимулирования его развития» [4].

В целом следует указать на преемственную успешность реализации предусмотренных Концепцией мероприятий по совершенствованию социального законодательства. Вместе с тем по отдельным направлениям прогнозируемые результаты реализации положений Концепции не достигнуты.

Например, в качестве одного из прогнозируемых результатов совершенствования законодательства предусматривался пересмотр законодательства СССР и БССР, а также нормативных правовых актов Республики Беларусь, принятых до 26 ноября 1996 г. Тем не менее, например, блок законодательства в области санаторно-курортного лечения и оздоровления населения содержит многочисленные действующие нормативные правовые акты, принятые в 1960–1980 гг., что представляется нуждающимся в корректировке сообразно складывающейся современной конъюнктуре отношений, с учетом развития рыночных отношений, тенденций в социально-экономической сфере, востребованности у граждан запроса на оказание такого рода услуг.

По данным, размещенным на сайте Республиканского центра по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения, по состоянию на 1 января 2018 г. «в республике функционируют 306 аттестованных санаторно-курортных и оздоровительных организаций на 66,0 тыс.

койко-мест...»¹³, при этом «в 2017 г. в республике прошли санаторно-курортное лечение и оздоровление более 1 млн 288 тыс. человек...»¹⁴. Отметим, что численность населения Беларуси на 2017 г. составляла 9492 тыс. человек¹⁵, то есть каждый седьмой гражданин воспользовался услугами по оздоровлению и санаторно-курортному лечению.

Важнейшим ресурсом устойчивого развития страны является ее население. Главным фактором его роста являются процессы воспроизведения. Они определяют возобновление и качество трудовых ресурсов, оказывают воздействие на динамику общественного производства и потребления, уровень развития сферы услуг. Главной проблемой демографического развития Беларуси является уменьшение численности населения вследствие установившегося суженного режима воспроизведения, для которого характерны низкая рождаемость и высокая смертность. Так, по состоянию на 1 июля 2019 г. численность населения Республики Беларусь составила 9456,2 тыс. человек¹⁶, при том, что на 1 января 2019 г. численность составляла 9475,2 тыс. человек.

Высокая смертность, обусловленная внешними причинами (несчастные случаи, связанные с транспортными средствами; случайные отравления алкоголем; случайные утопления; самоубийства; убийства), наркотизация и алкоголизация населения свидетельствуют, в том числе, об уровне правосознания отдельных граждан. Из 119311 случаев наступления смерти граждан в 2017 г. 7948 смертей наступило от внешних причин, из них 1945 – самоубийства¹⁷. Численность пациентов, состоящих под наблюдением в организациях здравоохранения в связи с алкоголизмом и алкогольными психозами, составляла в 2017 г. 175 тыс. человек, кроме этого зарегистрировано 18,2 тыс. пациентов с

¹³ Основные показатели деятельности санаторно-курортных и оздоровительных организаций в 2017 году // Республиканский центр по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения. URL: https://rco.by/?art=4746_nsnovnie_pokazateli_deyatelnosti_sanatorno_kurortnih_i_ozdorovitelnih_organizaciy_v_2017_godu (дата обращения: 26.07.2019).

¹⁴ Там же.

¹⁵ Демографический ежегодник Республики Беларусь: статистический сборник = Demographic Yearbook of the Republic of Belarus: Statistical book / редкол.: И.В. Медведева (пред.), И.С. Кандро [и др.]. Минск: Нац. стат. ком. Респ. Беларусь, 2018. С. 25.

¹⁶ О демографической ситуации на 01 июля 2019 г. // Нац. статистический комитет Республики Беларусь. 1998–2019. URL: <http://www.belstat.gov.by> (дата обращения: 26.07.2019).

¹⁷ Статистический ежегодник Республики Беларусь: статистический сборник / редкол.: И.В. Медведева (пред.), И.С. Кандро [и др.]. Минск: Нац. стат. ком. Респ. Беларусь, 2018. С. 71.

впервые в жизни установленным диагнозом алкоголизм и алкогольный психоз¹⁸. На начало 2017 г. число лиц, больных наркоманией, составило 8649 человек¹⁹.

В этой связи нельзя не согласиться с профессором К.В. Старостенко, который отмечает, что «не принижая значимости воплощения принципов права в содержании юридических норм и их законодательной фиксации, нельзя оставить без внимания их связь с правосознанием и правоотношениями» [5, с. 97]. Продолжая эту мысль, можно упомянуть мнение К.Е. Сигалова, который справедливо указывает на то, что «императивный характер права самоочевиден, но некоторые правовые понятия несут особый смысл, ибо их организационно-функциональный строй в огромной мере определяет не только архитектонику правосознания, но и ментальность субъектов права, выстраивает их отношения между собой» [6, с. 43].

По мере постепенной переориентации социально-обеспечительных отношений, призванной «нивелировать длительно применявшуюся практику государственного патернализма» [7, с. 66], отмечается постепенное снижение у населения удовлетворенности набором и качеством социальных благ и временные финансовые трудности государства по исполнению взятых на себя социальных обязательств, так как по мере развития социальной ориентации экономики «стали обнаруживаться серьезные проблемы организации социальных институтов, следствием которых стало социальное иждивенчество» [8], что является ожидаемым результатом, так как закономерным следствием государственного патернализма является распространение в обществе иждивенческих настроений и личной безответственности, повсеместная зависимость граждан от социальных программ государства [7, с. 66].

Полюса социальной политики стали двигаться. И, если, по словам Е.В. Аристова, «защита физического благосостояния граждан от внешних и внутренних угроз изначально была основополагающей обязанностью государства, вопрос состоял в мере императивности такой обязанности государства, в масштабах охвата государственной заботой слоев населения» [9, с. 45], то в настоящее время, преломляясь через

¹⁸ Статистический ежегодник Республики Беларусь: статистический сборник / редкол.: И.В. Медведева (пред.), И.С. Кандро [и др.]. Минск: Нац. стат. ком. Респ. Беларусь, 2018. С. 185.

¹⁹ Большинство зарегистрированных в стране пациентов с диагнозом «наркомания» – в возрасте от 20 до 40 лет // Sputnik. 2019. URL: https://sputnik.by/society/2017_0301/1027680845/minzdrav-narkomanov-v-belorusi-za-10-let-stalo-bolshe-v-1-4-raza.html (дата обращения: 28.07.2019).

призму динамично развивающихся экономических отношений, сфера социальной политики наполняется новым смыслом и новыми формами, вовлекающими граждан, как получателей этих социальных благ и ценностей, в процесс реализации гарантированных конституционно-правовых императивов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственный патернализм как модель социальной защиты не исчерпал своих возможностей даже в условиях современных динамично развивающихся социально-экономических отношений. Привычной является система пенсионирования, субсидирования нуждающихся граждан, лиц с особенностями развития вместо создания условий для их полной интеграции в общество.

При действующем объеме конституционно-правовых императивов социальности белорусского государства и обусловленном им механизме социальной защиты населения, стимулировании его воспроизводства, роста благосостояния, а также с учетом императива о взаимной ответственности друг перед другом государства и гражданина, полагаем, следует ряд выводов. Во-первых, о безусловном значении для обеспечения устойчивого состояния демографической безопасности Республики Беларусь конституционно-правовых императивов социальной политики. Во-вторых, в действующей Конституции Республики Беларусь конституционно-правовые императивы социальной политики достаточны (на достойный уровень жизни; на социальное обеспечение; на труд и вознаграждение; на охрану здоровья и другие). В-третьих, полагаем, анонсированные изменения в Конституции затронут роль граждан как субъектов-реципиентов в социально-обеспечительных отношениях, повысится предполагаемая степень самостоятельности граждан и уровня их правосознания.

Список литературы

1. Садохина Н.Е. Определение конституционной ответственности как вида юридической ответственности: к постановке проблемы // Актуальные проблемы государства и права. 2018. Т. 2. № 7. С. 133-140. DOI 10.20310/2587-9340-2018-2-7-133-140.
2. Ланс А.Н. Конституционно-правовые ценности – конституционно-правовое выражение свободы // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 7А. С. 165-180.

3. *Василевич Г.А.* Доступность конституционных прав и свобод – важнейший юридический императив // Сборник научно-методических материалов. Минск, 2002. С. 42-47.
4. *Шевченко О.А.* Правовая доктрина регулирования труда в сфере профессионального спорта и пути ее реализации в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 40 с.
5. *Старostenко К.В.* Конституционно-правовой принцип политического многообразия в системе принципов права // Вестник государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 95-101.
6. *Сигалов К.Е.* Императивные основания правового сознания // Вестник Тамбовского университета. Серия Общественные науки. 2017. Т. 3. Вып. 1 (9). С. 43-50.
7. *Андряшко М.В.* Переориентация социально-обеспечительных отношений в аспекте поддержания устойчивого состояния демографической безопасности // Юстиция Беларуси. 2016. № 9. С. 63-68.
8. *Сивец С.М.* К вопросу о роли социальной политики в обеспечении стабильности конституционного строя государства // Право.б.у. 2011. № 4. С. 36-42.
9. *Аристов Е.В.* Социальность государства: зарубежный опыт конституционно-правового обеспечения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Пермь, 2017. 46 с.

Поступила в редакцию 17.09.2019 г.

Поступила после рецензирования 16.10.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторе

Андряшко Марина Васильевна – старший научный сотрудник кафедры «Гражданское право и гражданское судопроизводство». Южно-Уральский государственный университет (Национальный исследовательский университет), г. Челябинск, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3851-7198>, e-mail: andryiashkomv@mail.ru

Для цитирования

Андряшко М.В. Конституционно-правовые императивы обеспечения демографической безопасности Республики Беларусь // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 466-478. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-466-478

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-466-478

CONSTITUTIONAL AND LEGAL IMPERATIVES OF ENSURING DEMOGRAPHIC SECURITY OF THE REPUBLIC OF BELARUS

M.V. Andryiashka

South Ural State University (National Research University)

76 Lenina Ave., Chelyabinsk 454080, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3851-7198>, e-mail: andryiashkomv@mail.ru

Abstract. In this work, we analyze the constitutional and legal imperatives of social policy that determine the sustainable state of demographic security of the Republic of Belarus, and also we establish the place of citizens legal awareness in the field of social and security relations. We make a number of conclusions: on the predominantly successful implementation of measures to improve social legislation (at the same time, certain areas were noted in which the predicted results were not achieved); the sufficiency of constitutional legal imperatives of social policy; on increasing the degree of independence of citizens and the level of their legal awareness in social and security relations. We note that the symbiosis of social and economic constitutional and legal imperatives reflected in the text of the current Basic Law of the Republic of Belarus corresponds to the spirit of the times. We also state that at present, refracting through the prism of dynamically developing economic relations, the sphere of social policy is filled with new meaning and new forms involving citizens, as recipients of these social benefits and values, in the process of implementing guaranteed constitutional and legal imperatives. In addition, we note that state paternalism, as a model of social protection, has not exhausted its capabilities even in the conditions of modern, dynamically developing social and economic relations.

Keywords: social policy; constitutional and legal imperatives; demographic security; legal awareness

References

1. Sadokhina N.E. Opredeleniye konstitutsionnoy otvetstvennosti kak vida yuridicheskoy otvetstvennosti: k postanovke problem [Constitutional responsibility determination as a legal responsibility type: on the issue statement]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2018, vol. 2, no. 7, pp. 133-140. DOI 10.20310/2587-9340-2018-2-7-133-140. (In Russian).
2. Lans A.N. Konstitutsionno-pravovyye tsennosti – konstitutsionno-pravovoye vyrazheniye svobody [Constitutional legal values as the constitutional and legal expression of freedom]. *Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava – Matters of Russian and International Law*, 2017, vol. 7, no. 7A, pp. 165-180. (In Russian).
3. Vasilevich G.A. Dostupnost' konstitutsionnykh prav i svobod – vazhneyshiy yuridicheskiy imperativ [Accessibility of constitutional rights and freedoms – the most important legal imperative]. *Sbornik nauchno-metodicheskikh materialov* [Digest of Scientific and Methodic Materials]. Minsk, 2002, pp. 42-47. (In Russian).

4. Shevchenko O.A. *Pravovaya doktrina regulirovaniya truda v sfere professional'nogo sporta i puti eye realizatsii v Rossii: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk* [The Legal Doctrine of Labor Regulation in the Field of Professional Sports and the Ways of Its Implementation in Russia. Dr. jurid. sci. diss. abstr.]. Moscow, 2014, 40 p. (In Russian).
5. Starostenko K.V. *Konstitutsionno-pravovoy printsip politicheskogo mnogoobraziya v sisteme printsipov prava* [Constitutional legal principle of political diversity in the system of principles of law]. *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Journal of Public and Municipal Administration*, 2011, no. 1, pp. 95-101. (In Russian).
6. Sigalov K.E. *Imperativnye osnovaniya pravovogo soznaniya* [Imperative foundations of legal consciousness]. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya Obshchestvennye nauki – Tambov University Review. Series: Social Sciences*, 2017, vol. 3, no. 1 (9), pp. 43-50. (In Russian).
7. Andryiashka M.V. *Pereorientatsiya sotsial'no-obespechitel'nykh otnosheniy v aspekte podderzhaniya ustoychivogo sostoyaniya demograficheskoy bezopasnosti* [Re-orientation of social security relations in the aspect of maintaining a stable state of demographic security]. *Yustitsiya Belarusi* [Justice of Belarus], 2016, no. 9, pp. 63-68. (In Russian).
8. Sivets S.M. *K voprosu o roli sotsial'noy politiki v obespechenii stabil'nosti konstitutsionnogo stroya gosudarstva* [On the role of social policy in ensuring the stability of the constitutional system of the state]. *Pravo.by*, 2011, no. 4, pp. 36-42. (In Russian).
9. Aristov E.V. *Sotsial'nost' gosudarstva: zarubezhnyy opyt konstitutsionno-pravovogo obespecheniya: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk* [State Sociality: Foreign Experience of Constitutional and Legal Support. Dr. jurid. sci. diss. abstr.]. Perm, 2017, 46 p. (In Russian).

Received 17 September 2019

Reviewed 16 October 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the author

Andryiashka Marina Vasil'evna – Senior Research Worker, Civil Law and Civil Legal Procedures Department. South Ural State University (National Research University), Chelyabinsk, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3851-7198>, e-mail: andryiashkomv@mail.ru

For citation

Andryiashka M.V. Konstitutsionno-pravovyye imperativy obespecheniya demograficheskoy bezopasnosti Respubliki Belarus' [Constitutional and legal imperatives of ensuring demographic security of the Republic of Belarus]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 466-478. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-466-478 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Власова Е.Л., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-479-486

УДК 343.3/.7

ПОИСК РЕШЕНИЙ ПО УСТРАНЕНИЮ ПРАВОВЫХ ПРОБЕЛОВ В НОРМАТИВНОМ ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОБРАЩЕНИЯ С МОРСКИМИ МЛЕКОПИТАЮЩИМИ

Е.Л. Власова

Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского

410012, Российская Федерация, г. Саратов, ул. Астраханская, 83

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1998-425X>, e-mail: elenavlasova777@rambler.ru

Аннотация. Посвящено поиску решений по устранению правовых пробелов в обращении с морскими млекопитающими. Как известно, в последнее время получила широкую огласку проблема жестокого обращения с морскими млекопитающими в Хабаровском крае. Однако эта проблема сложилась достаточно давно. Уже несколько лет при существовании пробелов законодательства в области охраны и использования морских млекопитающих происходит незаконный вылов и торговля морскими животными в корыстных целях. Обсуждена эффективность недавнего изменения уголовного законодательства в рассматриваемой сфере. Изучен позитивный опыт работы межведомственной группы по защите популяции серых китов. Проведен анализ опыта представителей Алтая-Саянского экорегиона в борьбе с пресечением незаконных сделок с использованием интернет-ресурсов в отношении объектов дикой природы. Отмечено стремление крупных интернет-компаний к борьбе с незаконной торговлей дикими животными, в том числе и морскими млекопитающими. Предложено создание сотрудничества между государственными органами, имеющими отношение к сфере международной торговли, для выявления случаев торговли морскими млекопитающими. Предложены рекомендации об участии таможенных органов в рабочих группах, организованных мероприятиях по выявлению правонарушений в отношении морских млекопитающих.

Ключевые слова: водные биологические ресурсы; незаконный вылов морских млекопитающих; незаконная добыча водных биологических ресурсов; защита популяции серых китов; борьба с незаконной торговлей дикими животными

Благодарности: Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00282.

Уже несколько лет в средствах массовой информации обсуждаются ужасающие подробности историй о незаконном вылове и жестоком обращении с морскими млекопитающими. Последнее резонансное событие продолжается больше года, а именно, содержание в недопустимо жестоких условиях, в так называемой «китовой тюрьме» в Приморском крае 12 косаток и 90 белух, в том числе детенышей, вылов которых категорически запрещен¹. Благодаря общественному резонансу и многочисленным протестам экологов, часть животных недавно выпущена на волю. Однако другая их часть все еще содержится в неволе.

Как стало известно, содержащиеся в «китовой тюрьме» животные предназначались для продажи за рубеж. Недобросовестные руководители государственных структур и коммерческих организаций, используя свои полномочия и пробелы законодательства, занимались незаконным выловом и торговлей морскими животными в корыстных целях.

Однако случаи незаконного вылова и продажи морских животных за рубеж в дельфинарии и океанариумы не единичны. Проведенные ранее Генеральной прокуратурой Российской Федерации проверки выявили нарушения федерального законодательства в области охраны водных биологических ресурсов, повлекшие причинение ущерба Российской Федерации в особо крупном размере².

В настоящее время в России принят ряд мер в попытке пресечения незаконного оборота диких животных, в том числе морских млекопитающих, а именно, ужесточена ответственность за преступления. Кроме того, в связи с обращением иностранных ученых к главе Росприроднадзора, до конца 2020 г. вылов белух запрещен³.

Совместными усилиями Минприроды и МВД России в 2017 г. разработаны и внесены изменения в Уголовный кодекс РФ об ужесточении ответственности за незаконную добычу и оборот водных биологи-

¹ Косатка на миллион // Электронное периодическое издание «Новая газета». URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2018/09/14/77814-orfey-2005-g-r-1-sht-gratsiya-2009-g-r-1-sht> (дата обращения 15.07.2019).

² Генпрокуратура организовала уголовное преследование лиц за вылов касаток в ДФО // Рамблер. URL: <https://news.rambler.ru/other/40354274/?u> (дата обращения: 15.07.2019).

³ В России запретят вылов косаток в культурно-просветительских целях // Федеральное государственное унитарное предприятие «Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС)». URL: <https://tass.ru/obschestvo/6571745> (дата обращения: 15.07.2019).

ческих ресурсов, а также диких животных, в том числе занесенных в Красную книгу РФ⁴.

Поправки в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РФ устанавливают ответственность за незаконные приобретение или продажу с использованием СМИ или сети Интернет таких видов и их дериватов. Изменения направлены, прежде всего, на борьбу с массовыми случаями продажи шкур, костей и прочих дериватов особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов в сети Интернет.

Благодаря этому, изменения коснулись статей 256 и 258.1 УК РФ (незаконная добыча и оборот животных и водных биоресурсов из Красной книги). А именно, 8 июля 2018 г. ужесточились меры наказания по указанным статьям, появилась новая часть 1.1 статьи 258.1 (незаконная купля-продажа через СМИ или Интернет). Введена особая ответственность по статье 253 УК РФ при использовании служебного положения либо совершения преступления по предварительному сговору или организованной группой. Определен размер крупного и особо крупного ущерба, причиненного незаконной охотой, и т. д.⁵

Однако в ходе изучения данных правовой статистики и судебной практики за 2017–2018 гг. установлено, что доля выявленных преступлений по статьям 256 и 258.1 УК РФ от общего количества преступлений крайне мала и составляет около 0,4 и 0,05 % соответственно. При этом доля осужденных к лишению свободы по статьям 256 и 258.1 УК РФ не превышает 6,5 и 2 % от общего числа осужденных по этим статьям⁶. Наказания по этим статьям назначаются в основном в виде штрафов, исправительных работ, обязательных работ. Доля осужденных к условному лишению свободы составляет от 20–25 и 10–17 % от количества преступлений по статьям 256 и 258.1 УК РФ соответственно.

В процессе изучения судебной практики за последние несколько лет по статьям 256 и 258.1 УК РФ установлено, что преступления в отношении незаконного вылова и жестокого содержания в неволе морских млекопитающих совершаются должностными лицами государственных и коммерческих организаций благодаря пробелам законодательства.

⁴ Досье на проект федерального закона № 356397-7. Доступ из СПС «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/>.

⁵ Изменения в УК РФ в 2018–2019 гг. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_324323/.

⁶ Статистика. Уголовное судопроизводство. Данные о назначенном наказании по статьям УК // АПИ Пресс. Агентство правовой информации. URL: stat.apipress.ru/stats/ug/t/14/s/17 (дата обращения: 15.07.2019).

Считаем, что меры, принятые в отношении законодательства, помогут снизить правонарушения в отношении морских млекопитающих. Однако необходимо дальнейшее совершенствование законодательства в этой области.

Практика показывает, что для сохранения популяций морских млекопитающих и для пресечения правонарушений по отношению к ним возможна реализация дополнительных мер. Так, например, с целью сохранения популяции находящейся в критическом состоянии охотско-корейской популяции серого кита, занесенного в Красную книгу Российской Федерации, в 2009 г. была создана Межведомственная рабочая группа. Эта рабочая группа координировала взаимодействия научных и общественных организаций, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также компаний, реализующих проекты по добыче нефти и газа на шельфе о. Сахалин, по вопросам управления популяцией серого кита⁷. В результате деятельности этой группы популяция серого кита увеличилась.

Подобные межведомственные группы необходимо создавать и с целью предотвращения незаконного вылова и международной торговли морскими млекопитающими. Именно благодаря оперативному со-поставлению информации, поступающей из различных источников, в частности, от таможенных органов, и правильной координации действий возможно предотвращение возможных правонарушений. Представляется возможным включение в подобные группы представителей Министерства природы и экологии, МВД, ФТС, научных и общественных организаций.

Кроме того, благодаря Интернету информационный обмен стал гораздо интенсивнее. Интернет стал важным средством сбора информации, поддержания различных связей, в частности купли-продажи товаров. Можно наблюдать использование торговых интернет-площадок с целью незаконной продажи различных видов животных, в том числе включенных в Красную книгу, и их дериватов. Причем в таких случаях незаконная торговля не имеет территориальных ограничений, то есть субъекты незаконной торговли могут являться представителями разных государств.

⁷ Создана Межведомственная рабочая группа по обеспечению сохранения охотско-корейской популяции серого кита // Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: <http://oldsite.zapoved.ru/news/detail.php?ID=17341> (дата обращения: 15.07.2019).

Следует отметить, что по инициативе Международного фонда защиты животных 15 интернет-компаний выработали и приняли общую политику в отношении торговли дикими животными. А в марте 2018 г. уже более 20 компаний, объединив усилия с WWF, IFAW и TRAFFIC, основали «Глобальную коалицию по ликвидации незаконной торговли дикими животными на основе средств Интернета». Члены этой коалиции поставили цель разработать единый подход к борьбе с незаконной онлайн-торговлей дикими животными с тем, чтобы уже к 2020 г. сократить ее масштабы на 80 %⁸. Несмотря на столь положительные тенденции в борьбе с незаконной торговлей дикими животными, к которым относятся и морские млекопитающие, в этой важной сфере необходимо государственное вмешательство.

С целью пресечения незаконных сделок с использованием интернет-ресурсов интересно рассмотреть опыт представителей Алтая-Саянского экорегиона. Чтобы понять хотя бы общую картину и оценить вовлеченность в торговый оборот видов, добытых в пределах Алтая-Саянского экорегиона, Сибирский экологический центр и WWF России в 2006 и 2008 гг. провели изучение этого рынка по открытым информационным источникам.

Для анализа рынка видов дикой природы в 2006 и 2008 гг. собиралась информация представителями Сибирского экологического центра и WWF России из следующих источников: 1) частные объявления в основных рекламных газетах городов, входящих в изучаемый регион; 2) частные объявления в пространстве русскоязычного Интернета; 3) интервью со специалистами, работающими в регионе; 4) запросы в государственные органы охраны природы; 5) анкетирование охотпользователей региона; 6) сайты фирм, торгующих животными, их дериватами и изделиями из них; 7) сведения, собранные при посещении торговых рядов в городах региона [1]. Этот опыт позволил исследователям оценить ситуацию на рынке, выявить тенденции.

Подобный опыт необходимо использовать и в отношении морских млекопитающих и их дериватов. Для этого необходимо создание специализированных подразделений в государственных органах, имеющих отношение к международной торговле, организовывать сотрудни-

⁸ Носорог онлайн и со скидкой. Минприроды России и фонд IFAW обнародовали данные о криминальной интернет-торговле дикими животными // Интернет-портал «Российской газеты». URL: <https://rg.ru/2018/05/23/minprirody-i-ifaw-rasskazhut-o-nezakonnnoj-torgovle-dikimi-zhivotnymi.html/> (дата обращения: 15.07.2019).

чество между государственными органами, правоохранительными органами (полиция и таможенная служба) и почтовыми службами.

В статье 351 ТК ЕАЭС первоочередной задачей таможенных органов указана защита национальной безопасности государств-членов, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды.

По данным таможенной статистики⁹, ежегодно по коду ЕТН ВЭД ЕАЭС 101 612 экспортируется значительное количество морских животных (табл. 1).

Таблица 1
Данные таможенной статистики об экспорте морских млекопитающих

Страна назначения	Количество, штук	Регион экспорта
2016 г.		
Китай, Япония	19289	Московская область, СПб, Камчатский край, Краснодарский край, Приморский край, Республика Карелия, Хабаровский край
2017 г.		
Китай, Япония	39	Московская область, Камчатский край, Краснодарский край, Приморский край, Республика Карелия, Хабаровский край, Иркутская область
2018 г.		
Китай, Марокко	643	Московская область, Краснодарский край, Приморский край
2019 г.		
Китай	51	Московская область, Приморский край

Как известно, таможенные органы располагают информацией по количественному перемещению морских животных и их дериватов через таможенную границу. Эту информацию можно использовать для сопоставления данных о выделенных квотах на изъятие морских животных, о фактически изъятых животных и о количестве полученных дериватов с целью контроля законности использования объектов морской фауны и выявления правонарушений в их отношении.

Необходимо рассмотреть возможность создания так называемых «групп киберпатрулирования», в которые предположительно включить

⁹ Таможенная статистика внешней торговли РФ // CustomsOnline. URL: https://customsonline.ru/search_ts.html/ (дата обращения: 15.07.2019).

представителей таможенных органов, для сбора информации о законности оборота морских животных и их дериватов через таможенную границу.

Привлечение оперативных служб таможенных органов для подобных практик позволит полученную информацию из различных источников использовать для привлечения к ответственности правонарушителей.

Таким образом, таможенные органы во взаимодействии с другими структурами могут внести существенный вклад в сохранении морских млекопитающих.

Список литературы

1. Смелянский И.Э., Николенко Э.Г. Анализ рынка диких животных и их дериватов в Алтае-Саянском экорегионе – 2005–2008 гг. Красноярск, 2010. 150 с.

Поступила в редакцию 20.08.2019 г.

Поступила после рецензирования 17.09.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторе

Власова Елена Леонидовна – кандидат химических наук, доцент, доцент кафедры таможенного, административного и финансового права Юридического факультета. Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского, г. Саратов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1998-425X>, e-mail: elenavlasova777@rambler.ru

Для цитирования

Власова Е.Л. Поиск решений по устранению правовых пробелов в нормативном правовом регулировании обращения с морскими млекопитающими // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 479-486. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-479-486

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-479-486

FINDING SOLUTIONS TO ADDRESS LEGAL GAPS IN THE STATUTORY REGULATION FOR THE HANDLING OF MARINE MAMMALS

E.L. Vlasova

Saratov State University

83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1998-425X>, e-mail: elenavlasova777@rambler.ru

Abstract. We center on the finding solutions to address legal gaps in the handling of marine mammals. As it is known, recently the problem of cruel treatment of marine mammals in the Khabarovsk Territory has received wide publicity. However, this problem has developed a long time ago. For several years, with the existence of gaps in legislation in the field of protection and use of marine mammals, there is an illegal fishing and trade of marine animals for lucrative purposes. We discuss the effectiveness of the recent change in criminal legislation in this area. We study the positive experience of the interdepartmental group work for the gray whale population protection. We conduct the analysis of the representatives experience of the Altai-Sayan ecoregion in the combat against the suppression of illegal transactions using Internet resources in relation to wildlife objects. We note the desire of large Internet companies to combat the illegal trade of wild animals, including marine mammals. We proposed the cooperation formation between government authorities related to the field of international trade for the detection of marine mammals trade cases. We also propose recommendations on the customs authorities participation in working groups, organized activities to identify offenses against marine mammals.

Keywords: aquatic biological resources; illegal catch of marine mammals; illegal extraction of aquatic biological resources; gray whale population protection; combating illegal wildlife trade

Acknowledgements: The study is funded by Russian Foundation for Basic Research according to the research project no. 19-011-00282.

References

1. Smelyanskiy I.E., Nikolenko E.G. *Analiz rynka dikikh zhivotnykh i ikh derivatov v Altaye-Sayanskem ekoregione – 2005–2008 gg.* [Market Analysis of Wild Animals and Their Derivatives in the Altai-Sayan Ecoregion – 2005–2008]. Krasnoyarsk, 2010, 150 p. (In Russian).

Received 20 August 2019

Reviewed 17 September 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the author

Vlasova Elena Leonidovna – Candidate of Chemistry, Associate Professor, Associate Professor of Customs, Administrative and Financial Law Department of Law Faculty. Saratov State University, Saratov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1998-425X>, e-mail: elenavlasova777@rambler.ru

For citation

Vlasova E.L. Poisk resheniy po ustraneniyu pravovykh probelov v normativnom pravovom regulirovaniyu obrashcheniya s morskimi mlekopitayushchimi [Finding solutions to address legal gaps in the statutory regulation for the handling of marine mammals]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 479-486. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-749-486 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Воробьев А.В., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-487-497

УДК 347.965

РОЛЬ АДВОКАТСКОГО СООБЩЕСТВА В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

А.В. Воробьев

Адвокатское бюро «Селиверстов и партнеры»

392000, Российской Федерации, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 16Б

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3186-7876>, e-mail: vorob_artem@mail.ru

Аннотация. Рассмотрено значение адвокатуры в процессе защиты прав и свобод человека, интересов организаций, общества и государства. Обозначены основания и обстоятельства оказания адвокатами квалифицированной юридической помощи отдельным категориям граждан, в том числе на безвозмездной основе. Раскрыта значимость профессиональных и деловых качеств адвоката, как представителя адвокатского сообщества, при оказании правовой помощи. Обращено внимание на высокий нравственно-этический и правовой характер деятельности адвокатов, в частности, нравственные требования к личности адвоката; активность в отстаивании интересов доверителя (подзащитного); правовые гарантии независимости адвоката и др. Адвокатуре, как институту, относящемуся не к государственной власти, а к гражданскому обществу, обладающей такими характеристиками, как автономия, независимость, корпоративность, самоуправление, отведена значимая роль в правоохранительной деятельности государства. Предусматривается для повышения роли адвокатского сообщества в правозащитной деятельности повысить уровень квалификации адвокатских кадров, расширить права адвокатов при оказании юридической помощи, существенным образом улучшить информационно-техническую базу. Ряд законодательных преобразований для повышения эффективного функционирования адвокатского сообщества, усиливающих профессиональную самостоятельность адвокатуры Российской Федерации, смогут стать продуктивными лишь тогда, когда государством по отношению к адвокатскому сообществу будет обеспечено доверие со стороны граждан, также необходимо пресечь безнаказанность в правозащитной сфере, повысить уровень правопорядка и законности, усилить качество надзора за институтом соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: адвокатура; адвокатское сообщество; права и свободы человека; квалифицированная юридическая помощь; правоохранительная деятельность

Воплощая в жизнь политику правового, демократического и либерального государства, Российская Федерация возвела в приоритет своей деятельности права и свободы человека и гражданина. Гарантия обеспечения законности и правопорядка, интересов юридических лиц и общественных организаций реализуется посредством деятельности государственных правоохранительных органов.

Конституция Российской Федерации провозглашает права, интересы и свободы человека смыслом правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Ключевое место в системе правоохранительных органов занимает адвокатура, не являясь при этом звеном в системе органов публичной власти и являющаяся частью гражданского общества.

Будучи профессиональным, самоуправляемым сообществом, адвокатура имеет большое значение в процессе защиты прав и свобод человека, интересов общества и организаций, а также всего государства в целом.

Правоохранительная функция адвокатуры в общих чертах сводится к оказанию квалифицированной (профессиональной) юридической помощи и обеспечению доступа к правосудию для граждан и организаций.

Закрепленной цели адвокатура добивается посредством оказания услуг по правовому консультированию, составлению документов правового характера (договоров, претензий, жалоб, ходатайств, исковых заявлений и т. д.), организации юридической защиты и осуществлению представительства интересов доверителей в государственных органах и, в частности, в судах, правовому просвещению широкого круга лиц, ликвидации правового нигилизма в обществе и формированию уважения к закону, правам и свободам других граждан.

Относительно самого механизма осуществления правоохранительной деятельности, задачей адвокатуры является сведение к нулю фактов допущения процессуальных ошибок сотрудниками правоохранительных органов, влияющих на объективность, справедливость и законность при принятии ими решений.

В частности, адвокаты посредством составления процессуальных документов (ходатайств, жалоб, возражений и т. д.) обращают внимание компетентных органов и должностных лиц на вероятность допущения судебных и следственных ошибок, предпринимают действия к предотвращению такого рода ошибок, а равно ликвидации последствий и восстановление нарушенного права.

Указанная кропотливая работа позволяет оказать положительный эффект на правоприменительную практику правоохранительных органов, гарантировать соблюдение действующего законодательства всеми должностными лицами и участниками всевозможных правоотношений.

Развивая сложившийся стереотип о недоступности услуг адвоката обычному человеку, следует отметить, что действующее законодательство предусматривает широкий перечень оснований и обстоятельств, при которых именно адвокатами оказывается квалифицированная юридическая помощь нуждающимся в ней, в том числе на безвозмездной основе.

Важно отметить, что гарантия оказания квалифицированной юридической помощи подозреваемым, обвиняемым и подсудимым закреплена в статьях 46–47 Конституции РФ¹, а также статьях 49–50 Уголовного процессуального кодекса РФ².

С точки зрения статьи 20 Федерального закона Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в РФ» бесплатную юридическую помощь от адвоката могут получить следующие категории граждан:

- малоимущие граждане;
- инвалиды I и II группы;
- ветераны Великой Отечественной войны, Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда, Герои Труда Российской Федерации;
- дети-инвалиды, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также их законные представители и представители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких детей;
- граждане, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации и иные категории граждан.

Важно отметить, что юридическая помощь на безвозмездной основе оказывается по определенным категориям дел и правовых вопросов:

- заключение, изменение, расторжение, признание недействительными сделок с недвижимым имуществом, в случае, если квартира,

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изм. и доп. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4921.

жилой дом или их части являются единственным жилым помещением гражданина и его семьи;

- признание и сохранение права собственности на земельный участок, права постоянного (бессрочного) пользования, а также права по жизненного наследуемого владения земельным участком (в случае, если на спорном земельном участке или его части находятся жилой дом или его часть, являющиеся единственным жилым помещением гражданина и его семьи);
- защита прав потребителей (в части предоставления коммунальных услуг);
- отказ работодателя в заключении трудового договора, нарушающий гарантии, установленные Трудовым кодексом Российской Федерации, восстановление на работе, взыскание заработка, в том числе за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя;
- признание гражданина безработным и установление пособия по безработице;
- возмещение вреда, причиненного смертью кормильца,увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью или с чрезвычайной ситуацией;
- предоставление мер социальной поддержки, оказание малоимущим гражданам государственной социальной помощи, предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;
- назначение, перерасчет и взыскание страховых пенсий по старости, пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца, пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, безработице, в связи с трудовымувечьем или профессиональным заболеванием, единовременного пособия при рождении ребенка, ежемесячного пособия по уходу за ребенком, социального пособия на погребение;
- установление и оспаривание отцовства (материнства), взыскание алиментов;
- медико-социальная экспертиза и реабилитация инвалидов и иные категории дел³.

Можно обратить внимание, что бесплатная юридическая помощь в приоритете оказывается слабо защищенным в правовом, финансовом и социальном плане категориям граждан (инвалиды, ветераны, мало-

³ О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

имущие), а также по вопросам защиты конституционных прав человека и гражданина (трудовые, социальные права, защита прав собственности, жизни и здоровья), что соответствующим образом характеризует адвокатское сообщество.

Безвозмездная юридическая помощь оказывается адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи. Конкретный перечень адвокатских образований, оказывающих бесплатную помощь, располагается в территориальном управлении Министерства юстиции РФ либо адвокатской палате соответствующего субъекта.

Профессионализм и качество правовой помощи, оказываемой адвокатами, обеспечивается за счет безукоснительного соблюдения жестких требований и выработанных принципов.

I. Высокие этические стандарты деятельности адвокатов.

Разработанные и утвержденные на Всероссийском съезде адвокатов правила поведения обеспечивают нравственно-этический и правовой характер деятельности адвокатов.

Адвокатская этика распространяется на взаимоотношения адвокатов между собой, на отношения адвокатов с доверителями (клиентами). Нарушение адвокатом этических требований недопустимо и контролируется органами корпоративного самоуправления адвокатуры⁴.

II. Нравственные требования к личности адвоката.

Каждый адвокат ставит в приоритет профессиональный долг, честь, совесть, обязательность, добропорядочность во взаимоотношении с доверителями и другими адвокатами, вырабатывает в себе нетерпимость к несправедливости. В общем и в целом формирует свой положительный имидж как на профессиональном поприще, так и в общественной жизни. К слову, аморальное поведение адвоката в частной жизни, то есть не при оказании правовой помощи нуждающимся, может повлечь применение к нему дисциплинарных мер за действия, порочащие гордое звание адвоката Российской Федерации.

III. Активность адвоката в отстаивании интересов доверителя (подзащитного).

Основная задача адвоката во взаимоотношении с доверителем должна заключаться в достижении положительной цели и юридического результата в интересах последнего, при этом адвокат должен руководствоваться исключительно действующим законодательством.

⁴ Кодекс профессиональной этики адвоката (принят Первым Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003) // Бюллетень министерства юстиции РФ. 2004. № 3.

Активность адвоката может выражаться в оказании помощи в сборе и оформлении доказательств, поиск альтернативных вариантов разрешения конфликта, в том числе посредством заключения мирового соглашения, что невозможно без полноценного и досконального понимания возникшего конфликта.

Немаловажным аспектом деятельности адвоката является не только формирование и укрепление собственной позиции, но также и в критическом анализе и проверкой на состоятельность позиции процессуального оппонента. Нередко к такому анализу привлекаются профильные специалисты в различных областях науки, что реализует собой одно из действенных полномочий адвоката, закрепленного в статье 6 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ»⁵.

Не профессионально для адвоката при оказании правовой помощи надеяться только на свою эрудицию, авторитет в профессиональном сообществе и медийную популярность, так как, несмотря на всю важность данных инструментов, только доказательная база и обоснованная правовая позиция в суде позволяют достичь поставленной цели в форме реального результата для доверителя: оправдательный приговор, прекращение административного производства, удовлетворенные судом исковые требования либо признание юридического факта во вступившем в законную силу решении суда.

IV. Независимость адвоката.

Надлежащее исполнение адвокатом обязанностей по оказанию юридической помощи неразрывно связано с его независимостью. Иными словами, никто не имеет права вмешиваться в деятельность адвоката либо препятствовать ей, кроме как в случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ».

Адвокат не может быть привлечен к какой-либо ответственности за выраженное им при осуществлении адвокатской деятельности мнение, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность адвоката в преступном действии (бездействии)⁶.

V. Доверительные отношения адвоката с клиентом.

Выполнение адвокатом функций общегражданского и судебного представительства, а также обязанностей защитника в уголовном процессе ставит его в тесные отношения с доверителем и подзащитным.

⁵ Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

⁶ Там же.

Эти отношения могут быть плодотворными лишь при наличии взаимного доверия между адвокатом и клиентом.

Адвокат должен помнить, что он защищает не свои, а представляемые интересы. Это обязывает его к поддержанию деловых связей с клиентом, согласованию с ним своих действий по собиранию и представлению доказательств, определению позиций, заявлению ходатайств, подаче жалоб и т. д.

Статья 51 УПК РФ ограничивает право адвоката отказаться по собственной инициативе от защиты своего доверителя. Только по инициативе гражданина соглашение между ним и адвокатом может быть прекращено, что формирует собой еще один механизм правовой защиты и гарантии для доверителя⁷.

VI. Профессиональная тайна адвоката.

Адвокатская тайна – не ограниченный во времени императивный запрет на распространение адвокатом информации, ставшей ему известной от доверителя и о доверителе в рамках заключенного соглашения об оказании юридической помощи.

Исходно доверительные отношения вкупе с принципом адвокатской тайны способствуют формированию добропорядочных и укреплению доверительных отношений между адвокатом и доверителем.

Правовой механизм «адвокатская тайна» является обязательным для соблюдения в том числе и должностными лицами системы правоохранительных органов. В частности, адвокат не может быть вызван и допрошен в качестве свидетеля об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему за юридической помощью или в связи с ее оказанием. Документация и иные материалы, входящие в состав адвокатского производства, не могут быть принудительно изъяты и приобщены к материалам уголовного дела.

VII. Основополагающим принципом деятельности адвокатов является принцип законности.

При обобщении комплекса требований, которые влияют на способности адвоката по оказанию юридической помощи на профессиональном уровне, их перечень возможен в таком варианте:

– человек с его правами и свободами должен быть высшей ценностью, защита должна производиться на основании международных и российских правовых норм и общечеловеческих принципов морали;

⁷ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ ...

- адвокат должен обладать принципиальностью, выдержанностью, умением убеждать и отстаивать свое мнение, объективностью и уверенностью;
- адвокат должен заботиться о том, чтобы в процессе работы ни профессиональная честь, ни общественная репутация не подвергались негативному воздействию, ему должно быть присуще безупречное личное поведение;
- адвокатское сообщество должно функционировать на профессиональной, корпоративной солидарности и поддержке, взаимопомощи, смелости и морально-психологической готовности к работе в сложной ситуации и др.

В арсенале адвоката – широкий перечень средств защиты своих доверителей, а также способов выявления обстоятельств, смягчающих ответственность и оправдывающих обвиняемого. Но все они без исключения находятся в рамках действующего законодательства.

В современном обществе особое внимание должно уделяться гарантиям профессиональности отношений адвоката с клиентом. В частности, возросла необходимость в информационной безопасности деятельности адвокатуры как в определяющей составляющей права при получении квалифицированной юридической помощи.

Адвокаты не должны сталкиваться с нормативными положениями, направленными на возможное ограничение при соблюдении конфиденциальности коммуникации с клиентом. К факторам, которые могут привести к подобным нарушениям, следует отнести неблагоприятную криминогенную обстановку, которая сопровождается тенденцией сращивания государственных и криминальных структур в информационной сфере, наличием у криминальных структур доступа к конфиденциальной информации; усиливающееся влияние организованной преступности на все сферы жизни граждан; снижающийся уровень защиты частной и личной информации; недостаточную надзорную деятельность за правоохранительными органами со стороны органов прокуратуры и мн. др.

Основная роль адвокатуры в правоохранительной деятельности: это всесторонне, полно и объективно исследовать все обстоятельства по делу своего доверителя и помочь суду в принятии правильного, а главное, справедливого и обоснованного судебного решения.

Вне зависимости от вида судебного производства: гражданского, административного, арбитражного, уголовного, адвокат должен действовать исключительно по принципам правосудия, руководствуясь

принципами законности, правосудия и независимости, действуя в строгом соответствии с законами, во взаимодействии с правоохранительными органами, что способствует укреплению законности, воспитанию граждан в уважении к праву, соблюдению правил общежития и дисциплины труда, уважению к правам, чести и достоинству других граждан.

Юридической помощи, как виду профессиональной деятельности адвоката, отведена серьезная роль в защите прав и свобод человека и гражданина и подлинная социальная ценность в целом для общества и государства при условии приоритета таких факторов, как законность и правопорядок⁸.

Для повышения роли адвокатского сообщества в правозащитной деятельности следует повысить уровень квалификации адвокатских кадров, расширить права адвокатов при оказании юридической помощи, существенным образом улучшить информационно-техническую базу.

Помимо объективных факторов, влияющих на качество адвокатской деятельности, существует ряд субъективных причин, оказывающих негативное влияние на процессы в сфере оказания квалифицированной юридической помощи, в частности: низкий уровень правовой культуры общества, существенные недостатки в работе всей системы правоохранительных органов, слабое финансово-экономическое обеспечение всей правоохранительной системы и др.

Бессспорно, важнейшая институциональная основа права граждан на получение юридической помощи – сильное, независимое, высоко-профессиональное адвокатское сообщество. Повышение авторитета адвокатуры однозначно способствует превращению права на юридическую помощь в одну из наиболее эффективных конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина в государстве.

Ряд законодательных преобразований, усиливающих профессиональную самостоятельность адвокатуры РФ, смогут стать продуктивными лишь тогда, когда государством по отношению к адвокатскому сообществу будет обеспечено доверие со стороны граждан, также необходимо пресечь безнаказанность в правозащитной сфере, повысить уровень правопорядка и законности, усилить качество надзора за институтом соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

⁸ Кодекс профессиональной этики адвоката (принят Первым Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003) ...

Разрабатываемая концепция по развитию института адвокатуры в системе правоохранительной деятельности государства имеет цель – выполнить ряд первоочередных социально-правовых задач по созданию реальных гарантий законности в государстве, обеспечить эффективную и реальную, а не декларативную защиту прав и свобод человека и в целом институтов гражданского общества, эффективную борьбу с преступностью и другими противоправными явлениями.

Поступила в редакцию 14.08.2019 г.

Поступила после рецензирования 11.09.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторе

Воробьев Артем Викторович – адвокат. Адвокатское бюро «Селиверстов и партнеры», г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3186-7876>, e-mail: vorob_artem@mail.ru

Для цитирования

Воробьев А.В. Роль адвокатского сообщества в правоохранительной деятельности государства // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 487-497.

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-487-497

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-487-497

ROLE OF THE LAWYER COMMUNITY IN THE LAW ENFORCEMENT ACTIVITY OF THE STATE

A.V. Vorob'ev

Law Office “Seliverstov and partners”

16B Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3186-7876>, e-mail: vorob_artem@mail.ru

Abstract. We consider the importance of advocacy in the process of protecting human rights and freedoms, the interests of organizations, society and the state. We indicate the grounds and circumstances of the provision by lawyers of qualified legal assistance to certain categories of citizens, including on a non-refundable basis. We reveal the importance of the professional and business qualities of a lawyer, as a representative of the lawyer community, in providing legal assistance. We pay attention to the high moral, ethical and legal nature of the lawyers activities, in particular, the moral requirements for the lawyer personality; activity in defending the interests of the grantor (client); legal guarantees for the independence of a lawyer and others. Advocacy, as an institution that does not belong to state power, but to

civil society, which has such characteristics as autonomy, independence, corporatism, self-government, has a significant role in the law enforcement activity of the state. Envisage to increase the role of the lawyer community in advocacy, to increase the qualifications of lawyer personnel, expand the rights of lawyers in providing legal assistance, and significantly improve the information and technical base. A number of legislative transformations to increase the effective functioning of the lawyer community, enhancing the professional advocateship independence of the Russian Federation, can become productive only when the state ensures the trust of citizens on the part of the lawyer community, it is also necessary to end impunity in the advocacy sphere, and increase the level of legal order and legality, to strengthen the supervision quality of the rights and freedoms of man and citizen observance institution.

Keywords: advocacy; lawyer community; human rights and freedoms; qualified legal assistance; law enforcement activity

Received 14 August 2019

Reviewed 11 September 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the author

Vorob'ev Artem Viktorovich – Lawyer. Law Office “Seliverstov and partners”, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3186-7876>, e-mail: vorob_artem@mail.ru

For citation

Vorob'ev A.V. Rol' advokatskogo soobshchestva v pravookhranitel'noy deyatel'nosti gosudarstva [Role of the lawyer community in the law enforcement activity of the state]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 487-497. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-487-497 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Емельянов И.В., Субочева В.А., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-498-506

УДК 347.998.72

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

И.В. Емельянов, В.А. Субочева

Тамбовский государственный технический университет

392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Советская, 106

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7483-1462>, e-mail: iemelyanoff@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3760-9883>, e-mail: cybochevav@mail.ru

Аннотация. Эффективность деятельности полиции в современной России зависит не только от профессиональной подготовки сотрудников, их материально-технического обеспечения и прочих факторов, а большая роль принадлежит правовому инструментарию, который имеется в их распоряжении. Но на практике периодически возникает определенная правовая коллизия – проблема несоответствия правовых норм объективной действительности или, в некоторых случаях, полного отсутствия правовой регламентации определенного круга общественных отношений. Учитывая это, исследование системы законодательства, регламентирующей деятельность полиции, является особо актуальным. Проведена оценка современной системы законодательства, регламентирующей деятельность полиции. Кроме того, предложены пути совершенствования состояния систематизации ведомственных нормативных актов полиции. Так, констатируется, что существующее значительное количество нормативных правовых актов системы полиции и объем отношений, которые регламентируются ведомственными нормами, детерминируют необходимость кодификационной работы. Авторы полагают, что проблемы многочисленности ведомственных нормативных актов могут быть решены и с помощью такого вида систематизационной деятельности, как консолидация, то есть объединение нескольких актов в один более крупный, без существенных изменений текста. Авторы считают целесообразным принятие закона о правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: полиция; предписания; законодательство; ведомственный акт

В современных условиях жизни общества увеличивается потребность в обеспечении законности и уверенности граждан в способности государства обеспечить правопорядок, что зарождает необходимость

дальнейшего усовершенствования нормативно-правового регулирования работы сотрудников полиции.

Современную систему законодательства, регламентирующую деятельность полиции, составляют как российские нормативные акты, так и международные. Так, в статье 1 Устава ООН зафиксировано, что «должностные лица по поддержанию правопорядка постоянно выполняют свои обязанности, служа общине и защищая всех лиц от противоправных актов в соответствии с высокой степенью ответственности, требуемой их профессией»¹.

В механизме обеспечения правопорядка занимают первостепенное значение конституционно-правовые основы деятельности полиции, а их деятельность должна рассматриваться непосредственно через Конституцию РФ, в которой закрепляются основные положения по обеспечению прав и свободы граждан. Что находит реализацию непосредственно в Федеральном законе № 3-ФЗ «О полиции», который был принят 7 февраля 2011 г. (далее – ФЗ «О полиции») и устанавливает принципы деятельности полиции (статьи 5–11), которые напрямую связаны с конституционными предписаниями².

В частности, такими конституционными предписаниями являются: соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, право на охрану достоинства личности, свободу и личную неприкосновенность, свободу передвижения и др. Обозначенные предписания являются основополагающими принципами для деятельности полиции.

ФЗ «О полиции» был и остается не только основным нормативно-правовым актом для деятельности полиции, но и в целом для всей системы законодательных актов, регулирующих основы правоохранительных органов, поскольку он является статусным законом, позволяющим принимать иные нормативно-правовые акты, регулирующие их. Кроме того, в ФЗ «О полиции» содержатся основные задачи и принципы политики в сфере правоохранительной деятельности. Важнее всего то, что особенностью Закона «О полиции» является переопределение полицейских задач.

К нормативно-правовым актам, регулирующим деятельность полиции, относятся и федеральные конституционные законы. В частно-

¹ Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. 12. М., 1956. С. 14-47.

² О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // Российская газета. 2011. № 25.

сти, Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О чрезвычайном положении»³, поскольку, когда на территории вводится чрезвычайное положение, то органы внутренних дел принимают обязательное участие в его обеспечении.

Следующим нормативно-правовым актом в деятельности полиции является, в частности, Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. «Об участии граждан в охране общественного порядка»⁴.

Участие граждан в охране общественного порядка определено «как оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах»⁵. Также стоит отметить нормативные правовые акты, которые регламентируют вопросы охраны общественного порядка в конкретных ситуациях. Так, например, сотрудникам полиции достаточно часто приходится сталкиваться с нормами Федерального закона № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁶. Связано это, с одной стороны, с ростом протестной активности в России, а во-вторых, с особой общественной опасностью данных мероприятий, поскольку на них, с одной стороны, скапливается значительное количество граждан, а с другой – сталкиваются интересы различных групп населения, что может привести к конфликтам, нарушениям общественного порядка и прав граждан, стать плодородной почвой для преступлений экстремистской направленности. Ввиду этого настоящий нормативный акт, равно как и данное направление охраны общественного порядка, является одним из главных направлений.

К федеральным законам, которые регулируют деятельность полиции в различных сферах, относятся: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты

³ О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁴ Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

⁵ Там же.

⁶ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

Российской Федерации»⁷; Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸; Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁹; Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹⁰; Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ¹¹; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹² и др.

Так, например, КоАП определил подведомственность дел об административных правонарушениях, которые отнесены к компетенции органов внутренних дел (статья 23.3), среди которых перечень административных правонарушений, по которым должностным лицам предоставлено право составлять протоколы (пункт 1 часть 1 статьи 28.3). Также о применении мер обеспечения производства: о доставлении (пункт 1 часть 1, часть 3 статьи 27.2), об административном задержании (пункт 1 часть 1 статьи 27.3, статья 27.4), сборе доказательств с целью принятия мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применения иных мер, предусмотренных законодательством (пункт 8 часть 1 статьи 13).

Непосредственно в Уголовно-процессуальном кодексе упоминается о полиции в некоторых случаях: во-первых, когда встречается упоминание об органах дознания (в этом ключе их понимают как органы

⁷ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7020.

⁸ О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // СЗ РФ. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4595.

⁹ О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹⁰ Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

¹¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.08.2019) // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. I). Ст. 4921.

¹² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.08.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

внутренних дел Российской Федерации с входящими в их состав территориальными, а именно линейными отделениями и управлениями (отделы, отделения, пункты) полиции; и о должностях указанных правоохранительных органов и передаче полномочий от должности к должности.

Следующая группа нормативно-правовых актов, которые регламентируют деятельность полиции, представлена актами Президента РФ и Правительства РФ. Так, состав полиции определяется Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»)¹³. Далее, к нормативно-правовым актам, регулирующим деятельность полиции, относятся Постановления Правительства РФ, например, Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»)¹⁴; Постановление Правительства РФ от 31 января 2013 г. № 70 (ред. от 20 августа 2014 г.) «О порядке определения стойкой утраты трудоспособности сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»¹⁵ и др.

Вопрос систематизации актов ведомственного характера на данный момент является серьезной проблемой из-за большого массива ведомственных нормативно-правовых актов органов внутренних дел РФ, численность которых становится все больше, а разрозненность и несогласованность правовых норм, содержащихся в них, приобретает все более масштабный характер. Так, к ведомственным нормативно-правовым актам относятся, например: «Об утверждении Наставления о

¹³ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»): указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 24.10.2018) // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

¹⁴ О Правилах дорожного движения (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»): постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 04.12.2018) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

¹⁵ О порядке определения стойкой утраты трудоспособности сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31.01.2013 № 70 (ред. от 20.08.2014) (вместе с «Правилами определения стойкой утраты трудоспособности сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации») // СЗ РФ. 2013. № 6. Ст. 554.

порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан»¹⁶; «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию»¹⁷ и др.

Следующей группой нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность полиции, являются законы субъектов Российской Федерации, например, об охране общественного порядка и общественной безопасности.

На наш взгляд, существуют следующие пути совершенствования состояния систематизации ведомственных нормативных актов полиции.

Во-первых, существующее значительное количество нормативно-правовых актов системы полиции и объем отношений, которые регламентируются ведомственными нормами, детерминируют необходимость кодификационной работы. Ведомственную нормативно-правовую базу наиболее целесообразно создавать не как простую совокупность нормативных документов по различным вопросам, а как взаимосвязанную систему кодифицированных актов. Такая кодификационная деятельность завершается изданием уставов, положений – актов, которые, в отличие от других видов ведомственных нормативно-правовых актов, как показывает практика, реже изменяются, устанавливая тем самым более устойчивые нормативные регуляторы общественных отношений. Ярким примером подобного вида документов является Устав патрульно-постовой службы полиции. Данный подход к созданию нормативных предписаний отменяет разрозненность нормативных актов системы органов внутренних дел, обеспечивает оптимальную координацию действующих норм и облегчает процесс их применения.

Во-вторых, проблемы многочисленности ведомственных нормативных актов могут быть решены и с помощью такого вида системати-

¹⁶ Об утверждении Настояния о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан (зарегистрировано в Минюсте России 26.06.2012 № 24696): приказ МВД России от 30.04.2012 № 389 (ред. от 09.07.2019) // Российская газета. 2012, 11 июля.

¹⁷ О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30.08.2017 № 685 (зарегистрировано в Минюсте России 19.10.2017 № 48613) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2019).

зационной деятельности, как консолидация, то есть объединение нескольких актов в один более крупный без существенных изменений текста. Консолидационную работу следует проводить с правовыми нормами, регулирующими определенную однородную сферу общественных отношений.

Из сказанного следует, что в настоящее время актуальной является систематизация ведомственных нормативных актов, регламентирующих деятельность полиции. Существующее состояние системы нормативных актов, регулирующих деятельность полиции, вызывает трудности как в поиске необходимого нормативного материала, так и в применении нормативных предписаний.

Для облегчения в пользовании и эффективного применения правовых предписаний такой массив нормативно-правовых актов должен быть определенным образом структурирован и упорядочен. Именно эту задачу решает такое направление правовой работы с нормативными актами, как систематизация, и для упорядочивания массива ведомственных нормативно-правовых актов можно использовать как кодификацию, так и консолидацию.

Подводя итог, необходимо отметить, что в Федеральном законе № 342-ФЗ определено, что «служба в органах внутренних дел – федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации, а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации»¹⁸.

Следует констатировать следующее – в актах, проанализированных в ходе исследования, отсутствуют дефиниции понятий «правоохранительные органы» и «правоохранительная деятельность». В результате отсутствия надлежащих правовых положений на законодательном уровне считаем, что следует принять закон о правоохранительной деятельности. Закон приведет в систему правовые основы осуществления правоохранительной деятельности, принципы ее регулирования, определит специфику и особенности работы правоохранительных органов,

¹⁸ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

в том числе и полиции. А современная система законодательства, регламентирующая деятельность полиции, характеризуется множественностью правовых актов, которая осуществляется как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов Российской Федерации.

Поступила в редакцию 27.08.2019 г.

Поступила после рецензирования 18.09.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторах

Емельянов Илья Владимирович – магистрант по направлению подготовки «Юриспруденция». Тамбовский государственный технический университет, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7483-1462>, e-mail: iemelyanoff@mail.ru

Субочева Виолина Александровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Гражданское право и процесс». Тамбовский государственный технический университет, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3760-9883>, e-mail: cybochevav@mail.ru

Для цитирования

Емельянов И.В., Субочева В.А. Современное состояние системы законодательства, регламентирующего деятельность полиции // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 498-506. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-498-506

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-498-506

CURRENT STATE OF THE LEGISLATION SYSTEM REGULATING THE POLICE ACTIVITIES

I.V. Emelyanov, V.A. Subocheva

Tambov State Technical University

106 Sovetskaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7483-1462>, e-mail: iemelyanoff@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3760-9883>, e-mail: cybochevav@mail.ru

Abstract. The police effectiveness in modern Russia depends not only on the professional training of employees, their logistical support and other factors, but a large role belongs to the legal tools at their disposal. But in practice, a certain legal collision periodically arises – the problem of the discrepancy between legal norms of objective reality or, in some cases, the complete absence of legal regulation of a certain circle of social relations. Given this, the study of the legislation system regulating the police activities is particularly

relevant. In this work, we evaluate the current system of legislation regulating the police activities. In addition, we suggest ways to improve the systematization of departmental police regulations. Thus, we state that the existing significant number of regulatory legal acts of the police system and the scope of relations, which are regulated by departmental norms, determine the need for codification work. We suppose that the problems of the large number of departmental normative acts can be solved with the help of such systematic activity as consolidation, that is, combining several acts into one larger one without significant changes to the text. In this work, we propose a definition of the term “police”, which needs legislative consolidation in the Federal Law “On Police”.

Keywords: police; prescriptions; legislation; departmental act

Received 27 August 2019

Reviewed 18 September 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the authors

Emelyanov Ilya Vladimirovich – Master’s Degree Student in “Jurisprudence” Programme. Tambov State Technical University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7483-1462>, e-mail: iemelyanoff@mail.ru

Subocheva Violina Aleksandrovna – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Associate Professor of Civil Law and Procedure Department. Tambov State Technical University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3760-9883>, e-mail: cybochevav@mail.ru

For citation

Emelyanov I.V., Subocheva V.A. Sovremennoye sostoyaniye sistemy zakonodatel’stva, reglamentiruyushchego deyatel’nost’ politsii [Current state of the legislation system regulating the police activities]. *Aktual’nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 498-506. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-498-506 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Козодаева О.Н., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-507-514

УДК 343

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА РАБОТОЙ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ, ИСПОЛНЯЮЩИХ НАКАЗАНИЯ

О.Н. Козодаева

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8126-1805>, e-mail: tam_fon@mail.ru

Аннотация. Автором проанализировано законодательство и практика осуществления общественного контроля за работой учреждений и органов, исполняющих наказания. Рассмотрены основные принципы и направления деятельности Общественных наблюдательных комиссий (ОНК), перечислены проблемные аспекты взаимодействия администраций исправительных учреждений (ИУ), СМИ и представителей общественности. Кроме этого, исследуются концептуальные основы уголовно-исполнительной системы (УИС), меры правового, организационного, информационного, социально-экономического характера, направленные на прозрачность и улучшение условий отбывания наказания. Автором констатировано, что на практике имеют место случаи, при которых не понимание и незнание уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительского законодательства членами ОНК, их неумение дать объективную правовую оценку поведению и действиям конкретного субъекта (следственно-арестованного, осужденного) и должностных лиц администраций Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) зачастую создает предпосылки к дестабилизации работы учреждений принудительного содержания (ПС) и нарушению порядка отбывания наказаний. Кроме того, в работе отмечено, что с процедурой защиты прав осужденных существуют и другие неразрешенные задачи. Так, автор указывает на то, что до настоящего времени остаются до конца нерешенными вопросы модернизации и оптимизации системы охраны ИУ, укрепления материальной базы, формирования современной информационной и телекоммуникационной инфраструктур, обеспечения необходимого уровня социальной защиты работников УИС, внедрения современных технологий и технических средств в практику исполнения наказаний и многие другие.

Ключевые слова: общественный контроль; общественно наблюдательная комиссия; уголовно-исполнительная система; исправительные учреждения; общественность; институты гражданского общества; гласность; публичность

Исследование проблемных аспектов в области осуществления общественного контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, прежде всего, связано с анализом действующего законодательства и практикой его применения. Оценить эффективность, результаты работы и перспективы развития уголовно-исполнительной системы (далее УИС) не представляется возможным без механизмов взаимодействия государства с институтами гражданского общества. Российское государство призвано уважать и охранять права, свободы и законные интересы лиц, отбывающих наказание, обеспечивать законность применения средств их исправления, их правовую защиту и личную безопасность при исполнении наказаний. Необходимо проводить систематическое наблюдение и проверки по вопросам соответствия деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, требованиям действующего уголовно-исполнительного и иного законодательства.

По проблемам деятельности УИС Указом Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляется Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам», при ФСИН создан Общественный совет¹. Актуальная информация о деятельности Общественного совета размещена на официальном интернет-сайте ФСИН. Этот постоянно действующий совещательно-консультативный орган при ФСИН осуществляет свою деятельность на основе принципов законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, невмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную, уголовно-исполнительную деятельность, а также невмешательства в производство по делам об административных правонарушениях. Целью создания такого Совета – привлечение общественности к участию в решении задач, стоящих перед УИС, защите прав и законных интересов сотрудников, работников и ветеранов УИС, а также осужденных и лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в следственных изоляторах.

¹ О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляется Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам: указ Президента РФ от 04.08.2006 № 842 // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3539.

Ежегодно Общественный совет при ФСИН России составляет отчет о своей проделанной работе. Так, в 2018 г. членами совета были осуществлены выезды в исправительные учреждения и следственные изоляторы Республики Адыгея, Бурятии, Рязанской, Смоленской и Тамбовской областях. В рамках проведения пресс-конференций, «круглых столов» с сотрудниками пенитенциарной системы, членами региональных ОНК и общественных советов обсуждались проблемные вопросы содержания осужденных и социально-экономическое развитие УИС России. Были проанализированы статистические сведения, например, за 2018 г. Общественный совет рассмотрел 196 обращений, жалоб, заявлений по вопросам трудовых отношений, образования, медицинского обслуживания, условно-досрочного освобождения и др. Практика показывает, что положительно влиять на исправление осужденных, минимизировать в деятельности УИС недостатки в социальной и экономической сферах, а также выявлять и устранять имеющиеся или допущенные нарушения помогает такое средство, как общественный контроль.

К основным нормативно-правовым актам по осуществлению общественного контроля за работой учреждений и органов, исполняющих наказания, относятся: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (далее УИК РФ)² и Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»³ (далее ФЗ № 76). Так, согласно статье 23 УИК РФ общественный контроль за обеспечением прав человека в исправительных центрах, исправительных учреждениях и дисциплинарных воинских частях осуществляют общественные наблюдательные комиссии (далее ОНК), образованные в субъектах РФ в соответствии с ФЗ № 76, и их члены, на основании и в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

ОНК действуют на постоянной основе, руководствуясь принципами приоритета прав человека, добровольности, равноправия, объективности и законности, в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принуди-

² Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

³ Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

тельного содержания. В своей работе члены ОНК руководствуются Кодексом этики, который утверждается Общественной палатой РФ по представлению совета Общественной палаты. Обеспечение прозрачности, публичность, сотрудничество и взаимодействие со средствами массовой информации, развитие благотворительности, повышение уровня правосознания и правовой культуры, а также духовно-нравственное воспитание: все это является необходимыми направлениями работы учреждений и органов, исполняющих наказание совместно с представителями общественности.

Актуальная информация об осуществлении общественного контроля ОНК за работой учреждений и органов, исполняющих наказание, должна быть размещена на официальном интернет-сайте конкретного субъекта РФ. Исследование показало, что зачастую субъекты РФ не обновляют информацию о деятельности ОНК, нет общих статистических данных, обобщающих их работу, а следовательно, объективно оценить качество и эффективность работы ОНК не представляется возможным. Целесообразно информировать общественность о деятельности ОНК с УИС, факты их взаимодействия должны носить публичный характер и положительный опыт работы.

Уголовно-исполнительный кодекс РФ регламентирует осужденным право обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в общественные наблюдательные комиссии, общественные объединения. Положение уголовно-исполнительного закона о допуске общественности к участию и контролю за деятельностью государства в сфере исполнения наказаний является проявлением принципа демократизма, закрепленного в статье 8 УИК РФ.

Основополагающим нормативно-правовым актом в рассматриваемом вопросе следует выделить Распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года», которое содержит положения основных направлений, форм и методов совершенствования и развития УИС, ее взаимосвязь с государственными органами и институтами гражданского общества⁴. Концептуальными целями являются: повышение эффективности работы учреждений и органов, исполняющих наказания; сокращение рецидива преступлений за счет повышения эффективности социальной и психологической рабо-

⁴ О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

ты в местах лишения свободы и развития системы постпенитенциарной помощи; гуманизация условий содержания осужденных; повышение гарантий соблюдения их прав и законных интересов.

Порядок посещения учреждений УИС членами ОНК регламентирован Приказом ФСИН от 28 ноября 2008 г. № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий»⁵. В рамках указанного акта администрация УИС проводит с подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными к лишению свободы ряд правовых, организационных, информационных, социально-экономических, культурных мер, позволяющих членам ОНК принимать активное участие в разрешении имеющихся проблемных вопросов.

Кроме указанных выше нормативно-правовых актов общественный контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, проводится в рамках Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ⁶; Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»⁷ от 15 июля 1995 г.; Указа Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам»⁸, а также иные подзаконные акты.

⁵ Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий: приказ ФСИН России от 28.11.2008 № 652 (ред. от 18.03.2019) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 2009 г. № 4.

⁶ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁷ О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

⁸ О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам: указ Президента РФ от 04.08.2006 № 842 // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3539.

На практике имеют место случаи, при которых непонимание и не знание уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства членами ОНК, их неумение дать объективную правовую оценку поведению и действиям конкретного субъекта (следственно-арестованного, осужденного) и должностных лиц администраций ФСИН России зачастую создает предпосылки к дестабилизации работы учреждений ПС и нарушению порядка отбывания наказаний. Дискуссионным аспектом является и тот факт, как без специальных знаний в вышеперечисленных областях права, члены ОНК имеют возможность участвовать в обеспечении деятельности институтов условно-досрочного освобождения, а также подготовке решений об изменении условий отбывания наказания и вида исправительного учреждения в качестве мер поощрения или взыскания, применяемых к осужденному.

С процедурой защиты прав осужденных существуют и другие неразрешенные задачи. Так, до настоящего времени остаются до конца нерешенными вопросы: модернизация и оптимизация системы охраны ИУ, укрепление материальной базы, формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктур, обеспечение необходимого уровня социальной защиты работников УИС, внедрение современных технологий и технических средств в практику исполнения наказаний и мн. др. Указанные проблемы и переполнение осужденными учреждений и органов, исполняющих наказания, ведут к ухудшению условий их содержания. Учащаются факты конфликтных ситуаций, лицами в местах лишения свободы совершаются повторные преступления, а со стороны администрации ИУ отсутствует должный контроль за «спецконтингентом».

Исследование законодательства и правоприменительной практики позволяет сделать вывод о том, что, к сожалению, сегодня сотрудничество УИС с представителями общественности не совершенно. Велико негативное влияние внутренних и внешних факторов на гласное и открытое осуществление общественного контроля и работу ОНК. В силу различного рода обстоятельств и статуса институты гражданского общества не в состоянии объективно и публично по существу разобраться со многими вопросами политического, социально-экономического, трудового, психологического характера.

Поступила в редакцию 12.08.2019 г.

Поступила после рецензирования 09.09.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторе

Козодаева Олеся Николаевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса Института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8126-1805>, e-mail: tam_fon@mail.ru

Для цитирования

Козодаева О.Н. Проблемные аспекты осуществления общественного контроля за работой учреждений и органов, исполняющих наказания // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 507-514. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-507-514

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-507-514

**PROBLEM ASPECTS OF PUBLIC CONTROL
IMPLEMENTATION OF THE WORK OF INSTITUTIONS
AND AUTHORITIES THAT CONDUCT SENTENCES**

O.N. Kozodaeva

Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8126-1805>, e-mail: tam_fon@mail.ru

Abstract. We analyze the legislation and practice of public control implementation of the work of institutions and authorities that conduct sentences. We consider the basic principles and directions of the Public Monitoring Commissions (PMC) activities, we list the problem aspects of the administrations interaction of corrections facilities (CF), mass media and public members. In addition, we study the conceptual foundations of the penal system (PS), measures of legal, organizational, informational, social and economic nature aimed at transparency and improving the conditions of serving a sentence. We ascertain that in practice there are cases in which misunderstanding and ignorance of the criminal, criminal procedural and correctional law legislation by members of the PMC, their inability to give an objective legal assessment of the behavior and actions of a particular subject (remand prisoner, convicted) and officials of administrations of the Federal Penitentiary Service (FPS of Russia) often creates prerequisites for destabilizing the work of institutions of forced detention (FD) and violating the order of serving sentences. In addition, we note that there are other unresolved tasks with the procedure for protecting the rights of convicted prisoners. Thus, we point out that to date, the issues of modernization and optimization of the security system of the CF, strengthening the material base, the formation of modern information and telecommunication infrastructures, ensuring the necessary level of social

protection of the PMC employees, introducing modern technologies and technical means into practice of conduct of sentences and many others have remained unresolved.

Keywords: public control; public monitoring commission; penal system; correctional facilities; public; civil society institutions; openness; publicity

Received 12 August 2019

Reviewed 9 September 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the author

Kozodaeva Olesya Nikolaevna – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Associate Professor of Criminal Law and Procedure Department. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8126-1805>, e-mail: tam_fon@mail.ru

For citation

Kozodaeva O.N. Problemnyye aspekty osushchestvleniya obshchestvennogo kontrolya za rabotoy uchrezhdeniy i organov, ispolnyayushchikh nakazaniya [Problem aspects of public control implementation of the work of institutions and authorities that conduct sentences]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 507-514. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-507-514 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Устяицева О.В., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-515-529

УДК 349.6

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ МОРСКИХ МЛЕКОПИТАЮЩИХ В РОССИИ

О.В. Устяицева

Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского

410012, Российская Федерация, г. Саратов, ул. Астраханская, 83

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1624-0370>, e-mail: ovust@mail.ru

Аннотация. Обсуждены основные положения национального законодательства по использованию и охране морских млекопитающих. В отсутствие специального законодательного акта правовые вопросы регулируются нормами законов «Об охране окружающей среды», «О животном мире», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», включающих морских млекопитающих в более общее правовое понятие «водные биологические ресурсы», такой подход сохраняется в подзаконных нормативных актах. Выделение морских млекопитающих в отдельную правовую категорию будет способствовать совершенствованию правовых способов их сохранения и регулированию морской деятельности, оказывающей воздействие на среду обитания (судоходство, объекты ветроэнергетики, добыча водных биоресурсов, нефти и газа). Существует необходимость разработки и принятия правил проведения ветеринарно-санитарной экспертизы (применительно к промысловым видам); правил оказания помощи, реабилитации и выпуска в естественную среду обитания морских млекопитающих, пострадавших от действия антропогенных факторов; правил содержания в условиях неволи; рекомендаций по наблюдению за китами и другими морскими млекопитающими. Сформулированные выводы способствуют достижению целей устойчивого развития ООН, продвижению концепции «Синяя экономика» и сохранению морских млекопитающих как общемирового природного достояния.

Ключевые слова: использование и охрана морских млекопитающих; синяя экономика; экологическое законодательство

Благодарности: Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00282.

Сохранение окружающей среды и ее биоразнообразия является жизненной необходимостью для человека. Основной закон Российской Федерации подчеркивает эту ценность, закрепляя право граждан на

благоприятную окружающую среду, предполагающее жизнедеятельность в безопасных для здоровья условиях и способность удовлетворять культурные, эстетические, рекреационные потребности при взаимодействии с природой. Исследуя эколого-социальные ценности, заложенные в основу качества жизни, И.А. Сосунова и О.Н. Мамонова отмечают «пробуждающуюся экологическую мораль социума» [1, р. 308]. Ситуация, сложившаяся в Приморье вокруг «пленников китовой тюрьмы», обнажила проблемы российского законодательства и сформулировала общественный запрос на справедливую государственную экологическую политику, продиктованный сохранением разнообразия морских млекопитающих, являющихся общемировым природным достоянием¹. Усилиями российских и зарубежных представителей культуры и науки, экогрупп и неравнодушных граждан тема сохранения морских млекопитающих получила развитие. Так, Президент РФ утвердил перечень поручений по вопросам законодательства в сфере добычи, охраны и использования морских млекопитающих Правительству РФ, Минприроды России и Генеральной прокуратуре РФ²; внесены изменения в статью 258.1 Уголовного кодекса РФ³; имеющиеся теоретические наработки по проблеме [2–5] пополняются новейшими исследованиями [6].

Целью исследования является анализ национальной законодательной базы для дальнейшего совершенствования направлений по использованию и охране морских млекопитающих в интересах устойчивого развития. Утвержденные ООН цели в докладе 2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» направлены на обеспечение баланса экономического, социального и экологического компонента в деятельности, имеющей значимость для человечества и планеты⁴. Цель 14 – Сохранение морских экосистем – предполагает рациональное использование водных

¹ Природоохранные организации поддерживают Кремль в намерении решить проблему «китовой тюрьмы» в Приморье // Экологическая вахта Сахалина. URL: <https://ecosakh.ru/2018/12/20/prirodoohhrannyye-organizatsii-podderzhivayut-kreml-v-namerenii-reshit-problemu-kitovoy-tyurmy-v-primorye/> (дата обращения: 01.10.2019).

² Перечень поручений по вопросам законодательства в сфере добычи, охраны и использования морских млекопитающих (утв. Президентом РФ 20.02.2019 № Пр-235) // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59880> (дата обращения: 01.10.2019).

³ О внесении изменений в статью 258.1 Уголовного кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 16.10.2019 № 340-ФЗ // Российская газета. 2019. 18 окт.

⁴ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 28.09.2019).

объектов и их ресурсов, сохранение и восстановление водного биоразнообразия, необходимых для устойчивого будущего.

Термин «морские млекопитающие» не означает единую таксономическую единицу, а объединяет млекопитающих, которые проводят свою жизнь (или большую ее часть) в воде. В справочных изданиях эта группа животных определяется как «уникальная группа животных, частично или полностью перешедших к водному образу жизни» [7, с. 12]; «обособленная группа животных, которая очень давно отделилась от наземных млекопитающих и эволюционировала от наземного образа жизни к водному, через уникальные морфологические и физиологические адаптации» [8, с. 2]. К этой группе животных отнесены: отряд китообразных, сирен и некоторые представители отряда хищных (ластоногие, каланы, белые медведи). Однако не все представители водных млекопитающих живут в соленой среде, некоторые из них обитают в пресных водах – пресноводные тюлени: байкальская нерпа, каспийская нерпа и кольчатая нерпа (подвиды ладожский и сайменский). Таким образом, морские млекопитающие – это полифилетическая группа водных и полуводных животных, жизнеспособность которых зависит от морских (и пресноводных) экосистем. Неоднородное распределение по водным объектам и наличие эндемических видов требуют осмысленного совершенствования законодательства.

Действующие нормативные правовые акты в области использования и охраны морских млекопитающих имеют общую направленность, именуют их «водными биологическими ресурсами» и избегают уточнения. Вместе с тем, помимо понятия «морские млекопитающие», в официальных документах содержатся иные формулировки: «водное млекопитающее»⁵, «морской зверь»⁶ и «морское животное»⁷. В зави-

⁵ Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам: приказ Росрыболовства от 25.11.2011 № 1166 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 27.

⁶ Об утверждении перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин: постановление Правительства РФ от 25.02.2000 № 162 // СЗ РФ. 2000. № 10. Ст. 1130; Об утверждении Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, выпуск 50, раздел «Добыча и переработка рыбы и морепродуктов»: постановление Минтруда РФ от 12.10.2000 № 73 // Бюллетень Минтруда РФ. 2000. № 10; Об утверждении формы промыслового журнала: приказ Минсельхоза России от 24.08.2016 № 375 (ред. от 09.08.2018). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

⁷ О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации постановления Правительства Российской Федерации от 05.08.2008 № 583: приказ Мини-

симости от статуса морского млекопитающего используются: «объект морского промысла»⁸, «объект морского зверобойного промысла»⁹ и «объекты животного мира, занесенные в Красную книгу Российской Федерации», «объекты животного мира, занесенные в Красную книгу субъектов Российской Федерации»¹⁰, «виды дикой фауны, находящиеся под угрозой исчезновения (объекты СИТЕС)»¹¹, «особо ценные вод-

стра обороны РФ от 23.04.2014 № 255 (ред. от 18.08.2016, с изм. от 30.01.2018). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>; Квалификационный справочник профессий рабочих, которым устанавливаются месячные оклады: утв. Постановлением Госкомтруда СССР, ВЦСПС от 20.02.1984 № 58/3-102 // Экономика, 1990; О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 № 74 (ред. от 25.04.2014). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>; Об утверждении перечня грузов, погрузка и разгрузка которых оплачивается по повышенным тарифным ставкам в связи с вредными условиями труда: постановление Госкомтруда СССР № 460, Секретариата ВЦСПС № 26-60 от 03.11.1986 (ред. от 02.01.1989). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

⁸ Об утверждении Правил по охране труда при добыче (вылове), переработке водных биоресурсов и производстве отдельных видов продукции из водных биоресурсов: приказ Минтруда России от 02.11.2016 № 604н. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>; Об утверждении перечней (списков) объектов растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и исключенных из Красной книги Российской Федерации (по состоянию на 1 июня 2005 г.): приказ МПР России от 25.10.2005 № 289 (ред. от 20.12.2018). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

⁹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 29.09.2019) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; 2019. № 39. Ст. 5375; 26; Об утверждении перечня особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, для целей статей 226.1 и 258.1 Уголовного кодекса Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 01.10.2013 № 978 // СЗ РФ. 2013. № 45. Ст. 5814.

¹⁰ Об утверждении перечней (списков) объектов растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и исключенных из Красной книги Российской Федерации (по состоянию на 1 июня 2005 г.): приказ МПР России от 25.10.2005 № 289 (ред. от 20.12.2018). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

¹¹ Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования предоставления государственной услуги по выдаче разрешения на вывоз из Российской Федерации и ввоз в Российскую Федерацию видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, их частей или дериватов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г.,

ные биологические ресурсы, принадлежащие к видам, занесенным в Красную книгу РФ и (или) охраняемым международными договорами РФ»¹².

В этой связи представляет интерес зарубежный опыт. Так, в США в действующем Marine Mammals Protection Act (1972 г.) определен термин «морское млекопитающее». Это любое млекопитающее, которое (A) морфологически адаптировано к морской среде (включая морских выдр и представителей отрядов Sirenia, Pinnipedia и Cetacea), или (B) главным образом обитатели морской среды (белый медведь); и, в целях данной главы, включает любую часть такого морского млекопитающего, включая его необработанные, освежеванные/выделанные или окрашенные мех или кожу»¹³. Закон Новой Зеландии Marine Mammals Protection Act (1978 г.) содержит более широкое понятие. Морское млекопитающее включает: (A) любое млекопитающее, которое морфологически адаптировано или населяет морскую среду; и (B) все виды тюленей (Pinnipedia), китов, дельфинов и морских свиней (Cetacea), дюгонь и ламантины (Sirenia); и (C) Потомство любого морского млекопитающего; и (D) любой части любого морского млекопитающего¹⁴.

С 1 января 1970 г. вступили в силу Временные правила охраны и промысла морских зверей¹⁵. В статье 1 приведено подробное описание объектов Временных правил:

– настоящие тюлени: гренландский тюлень (беломорский тюлень, лысун), тюлень-хохлач, кольчатая нерпа (акиба, ладожская, балтийская), пятнистый тюлень (ларга), крылатка (полосатый тюлень), морской заяц (лахтак), островной тюлень (антур), тюлень-монах, каспий-

кроме осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру: приказ Минприроды России от 30.06.2015 № 297. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

¹² Об утверждении перечня особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, для целей статей 226.1 и 258.1 Уголовного кодекса Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 01.10.2013 № 978 // СЗ РФ. 2013. № 45. Ст. 5814.

¹³ Marine Mammal Protection Act (1972 г.). URL: <https://www.fisheries.noaa.gov/national/marine-mammal-protection/marine-mammal-protection-act> (accessed: 28.10.2019).

¹⁴ Marine Mammal Protection Act (1978 г.). URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1978/0080/latest/DLM25111.html> (accessed: 01.10.2019).

¹⁵ Об утверждении Временных Правил охраны и промысла морских зверей для советских судов, организаций и граждан: приказ Минрыбхоза СССР от 10.09.1969 № 315. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

ский тюлень, байкальский тюлень, серый или длинномордый тюлень (тевяк);

- ушастые тюлени: морской котик, сивуч;
- дельфины: белобочка, афалина, азовка, белуха;
- калан (морская выдра, морской бобр, камчатский бобр) и морж.

С 20 июля 1975 г. Временные правила заменили Правила охраны и промысла морских млекопитающих¹⁶, в которых перечень животных был дополнен следующими видами:

- настоящие тюлени: южный морской слон, морской леопард, тюлень Уэддела, крабоед, тюлень Росса, ньюфаундлендская и ян-майенская популяции гренландского тюленя;
- дельфины: белокрылая морская свинья, нарвал (единорог);
- ушастые тюлени: морские котики подразделяются по роду на северных морских котиков и южных морских котиков.

С 1 января 1987 г. вступили в силу новые Правила охраны и промысла морских млекопитающих¹⁷, в которых под «морскими млекопитающими» понимаются калан, морж, виды ушастых и настоящих тюленей, дельфины, встречающиеся или постоянно обитающие в районах действия Правил (территория СССР, территориальные и внутренние воды СССР и экономическая зона СССР). В этой редакции Правил обращает на себя внимание лаконичное построение списка морских животных и наличие двух Приложений, в которых содержатся списки морских млекопитающих, занесенных в Красную книгу СССР, и включены в Конвенцию «О международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения». В настоящее время Правила действуют в части установления запретных зон.

Таким образом, можно говорить о легальном закреплении понятия «морское млекопитающее» в правовых актах советского периода и стремлении законодателя охватить многие их виды вне зависимости от промыслового значения.

Опираясь на конституционные положения части 4 статьи 15, выделим следующие международные акты по охране морских млекопитающих:

¹⁶ Об утверждении Правил охраны и промысла морских млекопитающих: приказ Минрыбхоза СССР от 11.07.1975 № 300. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

¹⁷ Об утверждении Правил охраны и промысла морских млекопитающих: минрыбхоза СССР от 30.06.1986 № 349. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

тающих: Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г.¹⁸, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.¹⁹, Международная конвенция о регулировании китобойного промысла 1946 г.²⁰, Конвенция о сохранении тюленей Антарктики 1972 г.²¹, Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 г.²², Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г.²³ В.П. Вареца справедливо отмечает, «несмотря на то, что на международном уровне принимаются многочисленные правовые акты, предметом регулирования которых является рациональное использование водных биоресурсов, до настоящего времени остаются неурегулированными различные аспекты, связанные с охраной водных животных и растений» [9, с. 274]. Тем не менее указанные документы свидетельствуют о значимости охраны морских млекопитающих в целом, это оказывает положительное влияние на развитие национального законодательства.

Особое положение в системе федеральных юридических источников занимает Конституция Российской Федерации. В статье 9 отражена взаимосвязь использования и охраны природных богатств как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Правовую определенность по этому поводу в свое время внес Конституционный суд Российской Федерации²⁴, определив, что природные ресурсы являются «естественным богатством, ценностью

¹⁸ Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

¹⁹ Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. // СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 5493.

²⁰ Международная конвенция о регулировании китобойного промысла 1946 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. 13. М., 1956. С. 370-377.

²¹ Конвенция о сохранении тюленей Антарктики 1972 г. // Российская антарктическая экспедиция: официальный сайт. URL: <http://www.raexp.ru/law-international-p2-p1.html> (дата обращения: 01.10.2019).

²² Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 г. // Организация Объединенных Наций: официальный сайт. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cites.shtml (дата обращения: 01.10.2019).

²³ Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г. // Свод законов СССР. 1990. Т. 4. С. 500.

²⁴ По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного суда РФ от 07.06.2000 № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

(достоинством) всенародного значения». Конституционные положения развиваются в нормативных правовых актах. В нашей стране отсутствует единый закон, посвященный морским млекопитающим, правовой режим их охраны и использования регламентирован нормами законов и подзаконных актов.

1. Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»²⁵. Являясь актом унифицированного характера, в силу части 3 статьи 2, он действует на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в соответствии с нормами международного права и федеральными законами. Таким образом, законодательство по сохранению морской среды и млекопитающих, как элементов морской экосистемы, состоит из Федерального закона от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации»²⁶, Федерального закона от 30 ноября 1995 г. «О континентальном шельфе Российской Федерации»²⁷, Федерального закона от 17 декабря 1998 г. «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»²⁸, Федерального закона от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»²⁹. Применительно к байкальской нерпе, являющейся уникальным эндемиком Байкала, действует Федеральный закон от 1 мая 1999 г. «Об охране озера Байкал»³⁰. На основе Федерального закона от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях» действуют морские ООПТ³¹. Некоторые виды морских живот-

²⁵ Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2018. № 53 (Ч. 1). Ст. 8464.

²⁶ О международных договорах Российской Федерации: федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757; 2014. № 11. Ст. 1094.

²⁷ О континентальном шельфе Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ (ред. от 28.11.2018) // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694; 2018. № 49 (Ч. 1). Ст. 7515.

²⁸ Об исключительной экономической зоне Российской Федерации: федеральный закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ (ред. от 27.06.2018) // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273; 2018. № 27. Ст. 3944.

²⁹ О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833; 2019. № 30. Ст. 4146.

³⁰ Об охране озера Байкал: федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220; 2019. № 29 (Ч. 1). Ст. 3861.

³¹ Об особо охраняемых природных территориях: федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024; 2019. № 30. № 4155.

ных подлежат особой охране и занесены в Красную книгу РФ и Красные книги субъектов РФ³².

2. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. «О животном мире»³³. В статье 34 рыболовство, включая добычу морских млекопитающих, определено как вид пользования животным миром. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»³⁴. В статье 1 (подпункт 1, 9) водные млекопитающие определены как водные биологические ресурсы, и деятельность по их добыче именуется рыболовством. Обращает на себя внимание стремление законодателя отказаться от формулировок «добыча морских млекопитающих», «морской промысел», «зверобойный промысел» в пользу термина «рыболовство». В то же время морские млекопитающие могут быть и объектами охоты согласно Федеральному закону от 24 июля 2009 г. «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³⁵. Общероссийский классификатор видов экономической деятельности различает рыболовство по добыче морских млекопитающих в открытых районах Мирового океана и морское рыболовство (добыча/вылов китов), к охоте отнесена наземная ловля морских млекопитающих, таких как морж и тюлень³⁶. Общероссийский классификатор продукции относит морских млекопитающих к продукции охоты и рыболовства³⁷.

³² Об утверждении перечней (списков) объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и исключенных из Красной книги Российской Федерации (зарегистрировано в Минюсте РФ 11.02.1998 № 1472): приказ Госкомэкологии РФ от 19.12.1997 № 569 (ред. от 28.04.2011) // Российские вести. 1998. 17 марта. № 48; Российская газета. 2011. 24 июня.

³³ О животном мире: федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462; 2018. № 32 (Ч. 1). Ст. 5114.

³⁴ О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. 2004. № 52 (Ч. 1). Ст. 5270; 2019. № 30. Ст. 4145.

³⁵ Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735; 2019. № 31. Ст. 4555.

³⁶ ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности: утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст (ред. от 17.07.2019). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

³⁷ ОК 034-2014 (КПЕС 2008). Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности: утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст

Некоторые промысловые виды морских млекопитающих – гренландский тюлень, каспийский тюлень, кольчатая нерпа (акиба), котик морской, крылатка, ларга, морской заяц (лахтак) – были определены в качестве объектов прибрежного рыболовства Приказом Минсельхоза России в 2012 г.³⁸ С 1 апреля 2018 г. эти животные, согласно Распоряжению Правительства РФ от 18 ноября 2017 г., стали относиться к объектам промышленного рыболовства³⁹. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в подпунктах 10 и 10.1 статьи 1 различает виды рыболовства. Особенностью промышленного рыболовства является деятельность по обработке уловов водных биоресурсов непосредственно на судах рыбопромыслового флота.

Безопасность при употреблении в пищу жира, мяса и субпродуктов морских млекопитающих остается проблемным вопросом и особенно применительно к традиционной кухне малочисленных народностей, где используются этнические способы приготовления, исключающие термическую обработку, в связи с чем получаемые блюда (вяленое, квашеное, сырое, соленое мясо) скрывают опасность причинения вреда здоровью. Так, Л.А. Букина отмечает наличие «реальной угрозы заражения трихинеллезом для жителей чукотских побережий» [10, с. 49]. В связи с этим существует необходимость оперативного проведения экспертизы промысловых водных животных на основе современных Правил ветеринарно-санитарного осмотра и экспертизы продуктов убоя морских млекопитающих.

Требования в области рыболовства в отношении морских млекопитающих установлены применительно к конкретным рыбохозяйственным бассейнам в зависимости от вида рыболовства. Так, в Восточно-Сибирском рыболовственном бассейне для целей промышленного рыболовства установлен запрет добычи кольчатой нерпы (акибы) в море Лаптевых в определенный период (с 1 марта по 10 апреля) и опре-

(ред. от 17.07.2019). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>

³⁸ Об утверждении перечней видов водных биоресурсов, в отношении которых осуществляются промышленное рыболовство и прибрежное рыболовство: приказ Минсельхоза России от 16.10.2012 № 548 (ред. от 14.08.2017) // Российская газета. 2012. 30 нояб.

³⁹ Об утверждении перечней видов водных биоресурсов, в отношении которых осуществляются промышленное рыболовство и прибрежное рыболовство: распоряжение Правительства РФ от 18.11.2017 № 2569-р (ред. от 19.03.2018) // СЗ РФ. 2017. № 48. Ст. 7274; 2018. № 13. Ст. 1851.

деленными орудиями (на плаву огнестрельным оружием в период с 1 июля по 15 августа; из гладкоствольных ружей; крючковой снастью; всеми иными орудиями и способами добычи, за исключением сетей, ловушек, обкидных и ставных неводов, нарезного оружия (при наличии на борту средств немедленного извлечения добытого животного из воды)⁴⁰. В Азово-Черноморском рыбохозяйственном бассейне установлен запрет добычи (вылова) морских млекопитающих в Черном море, в Азовском море допускается добыча (вылов) в учебных и культурно-просветительских целях⁴¹.

Общим требованием является положение о возвращении в естественную среду обитания попутного прилова морских животных, независимо от их состояния. Случайный прилов, повреждения и гибель морских животных в орудиях лова остаются актуальными вопросами рыболовства, поэтому полагаем необходимым инициировать разработку Правил оказания помощи, реабилитации и выпуска в естественную среду обитания морских млекопитающих, пострадавших от действия антропогенных факторов.

Следует отметить совершенствование законодательства по содержанию животных в условиях неволи (дельфинарии, океанариумы). Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепил понятие «использование животных в культурно-зрелищных целях»⁴². В этом направлении обосновываются требования к содержанию и использованию морских животных⁴³, требования охраны труда в океанариумах⁴⁴, разработаны Науч-

⁴⁰ Об утверждении правил рыболовства для Восточно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна: приказ Минсельхоза России от 03.09.2014 № 348 (ред. от 05.07.2018) // Российская газета. 2014. 26 сент.

⁴¹ Об утверждении правил рыболовства для Азово-Черноморского рыбохозяйственного бассейна: приказ Минсельхоза России от 01.08.2013 № 293 (ред. от 26.10.2018) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 46.

⁴² Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 27.12.2018 № 498-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 53 (Ч. 1). Ст. 8424.

⁴³ Об утверждении требований к использованию животных в культурно-зрелищных целях и их содержанию (по состоянию на 16.08.2019): проект Постановления Правительства РФ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

ные рекомендации по содержанию и использованию морских млекопитающих в культурно-просветительских и научно-исследовательских целях (ВНИРО, 2018)⁴⁵. Открытым остается вопрос правового обеспечения морского экотуризма и его составляющей – наблюдение за китами и другими морскими млекопитающими.

Российская Федерация богата водными биологическими ресурсами, представляющими экологическое, экономическое, культурное, социальное, научное, рекреационное значение. Защита и сохранение морских млекопитающих – это не только сохранение самой экосистемы, а также поддержание стабильности биосферы и сохранение среды обитания человека. Международные акты закрепляют правовые основы обеспечения мирового экологического правопорядка и охраны окружающей среды, в том числе в области охраны морских млекопитающих. Повышенное внимание мирового сообщества к проблемам существования морских животных в России оказывает положительное влияние на совершенствование законодательства. В России отсутствует комплексное законодательство по охране и использованию морских млекопитающих и регулированию морской деятельности, оказывающей воздействие на среду их обитания (судоходство, объекты ветроэнергетики, добыча нефти и газа). Существует необходимость разработки и принятия правил проведения ветеринарно-санитарной экспертизы (применительно к промысловым видам); правил оказания помощи, реабилитации и выпуска в естественную среду обитания морских млекопитающих, пострадавших от действия антропогенных факторов; правил содержания в условиях неволи; рекомендаций по наблюдению за китами и другими морскими млекопитающими. Выделение морских млекопитающих из общего понятия «водные биологические ресурсы» в отдельную правовую категорию позволит наиболее полно учитывать особенности этой группы животных и обеспечить правовые способы сохранения морских млекопитающих.

⁴⁴ Об утверждении Правил по охране труда при выполнении работ в театрах, концертных залах, цирках, в зоопарках и океанариумах: проект Приказа Минтруда России. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

⁴⁵ Научные рекомендации по содержанию и использованию морских млекопитающих в культурно-просветительских и научно-исследовательских целях (ВНИРО, 2018). URL: http://www.vniro.ru/files/SCAN_2018_5_30_13_45_39_39912.pdf (дата обращения: 01.10.2019).

Список литературы

1. *Sosunova I.A., Mamanova O.N. Social-ecological values as foundation of new quality of life // Europe and Beyond: Boundaries, Barriers and Belonging: collected papers European Sociological Association 14th Conference. Moscow: Russian Society of Sociologists; Federal Research Sociological Center of the Russian Academy of Sciences, 2019. 328 р.*
2. *Выстрабец Е.А. Предложения по совершенствованию правил охраны и промысла морских млекопитающих (2007 г.). URL: http://www.silverday.ru/ecolog/download/FRPT6rules_8.pdf (дата обращения: 31.09.2019).*
3. *Голева А.В., Лисицына Н.А. Правовые аспекты отлова косаток (Orcinusorca) в учебных и культурно-просветительских целях в 2018 г. // Морские млекопитающие Голарктики: сб. науч. тр. М., 2019. Т. 1. С. 86-92.*
4. *Иванова Ж.Б. Правовое регулирование промысла морских млекопитающих // Современные исследования социальных проблем. 2011. Т. 8. № 4. С. 111-114.*
5. *Рувиль В.С. Научное обоснование проблемы развития промысла морзверя // Достижения науки и техники АПК. 2008. № 3. С. 14-15.*
6. *Каспрова Ю.А., Куделькин Н.С. Правовое регулирование вылова и содержания в неволе китообразных для культурно-просветительских целей: опыт зарубежных стран // Экологическое право. 2019. № 4. С. 30-35.*
7. *Бурдин А.М., Филатова О.А., Хойт Э. Морские млекопитающие России: справочник-определитель. Киров: Волго-Вят. кн. изд-во, 2009. 210 с.*
8. *Мельников В.В. Полевой определитель видов морских млекопитающих для тихоокеанских вод России. Владивосток: Дальнаука, 2001. 109 с.*
9. *Вареца В.П. Влияние международного права на формирование российского законодательства в сфере использования водных ресурсов // Общество и право. 2009. № 4. С. 268-275.*
10. *Букина Л.А. Традиционная пища – источник заражения трихинеллезом коренного населения Чукотки // Актуальные вопросы ветеринарной биологии. 2016. № 1. С. 45-50.*

Поступила в редакцию 21.10.2019 г.

Поступила после рецензирования 14.11.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторе

Устяняцева Ольга Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры таможенного, административного и финансового права Юридического факультета. Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского, г. Саратов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1624-0370>, e-mail: ovust@mail.ru

Для цитирования

Устяняцева О.В. Нормативное регулирование использования и охраны морских млекопитающих в России // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 515-529. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-515-529

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-515-529

LEGISLATIVE REGULATION OF THE USE AND PROTECTION OF MARINE MAMMALS IN RUSSIA

O.V. Ustyantseva

Saratov State University

83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1624-0370>, e-mail: ovust@mail.ru

Abstract. We discuss the main provisions of the national legislation on the use and protection of marine mammals. In the absence of a special legislative act, legal issues are regulated by the laws "On Environmental Protection", "On the Animal World", "On Fishery and the Conservation of Aquatic Biological Resources", which include marine mammals in the more general legal concept of "aquatic biological resources", this approach remains in subordinate legislation. The assignment of marine mammals into a separate legal category will contribute to the improvement of legal ways of their conservation and regulation of marine activities that affect the habitat (shipping, wind power facilities, extraction of aquatic bioresources, oil and gas). There is a need to develop and adopt rules for veterinary and sanitary examination (in relation to wild capture species); rules for assistance, rehabilitation and release into the natural habitat of marine mammals affected by anthropogenic factors; rules of detention in captivity; recommendations for the observation of whales and other marine mammals. The author's conclusions contribute to the achievement of the UN sustainable development goals, the promotion of the concept of "Blue economy" and the conservation of marine mammals as a global natural heritage.

Keywords: use and protection of marine mammals; blue economy; environmental legislation

Acknowledgements: The study is funded by Russian Foundation for Basic Research according to the research project no. 19-011-00282.

References

1. Sosunova I.A., Mamonova O.N. Social-ecological values as foundation of new quality of life. *Proceedings of the European Sociological Association 14th Conference "Europe and Beyond: Boundaries, Barriers and Belonging"*. Moscow, Russian Society of Sociologists, Federal Research Sociological Center of the Russian Academy of Sciences Publ., 2019, 328 p.
2. Vystrobets E.A. Predlozheniya po sovershenstvovaniyu pravil okhrany i promysla morskikh mlekopitayushchikh (2007 g.) [Suggestions for Improving the Rules for the Protection and Fishing of Marine Mammals (2007)]. (In Russian). Available at: http://www.silverday.ru/ecolog/download/FRPT6rules_8.pdf (accessed 31.09.2019).
3. Goleva A.V., Lisitsyna N.A. Pravovyye aspekty otlova kosatok (*Orcinusorca*) v uchebnykh i kul'turno-prosvetitel'skikh tselyakh v 2018 g. [Legal aspects of catching killer whales (*Orcinusorca*) for educational, cultural and educational purposes in

- 2018.]. *Morskiye mlekopitayushchiye Golarktiki* [Marine Mammals of the Holarctic. Vol. 1]. Moscow, 2019, vol. 1, pp. 86-92. (In Russian).
4. Ivanova Z.B. Pravovoye regulirovaniye promysla morskikh mlekopitayushchikh [Legal regulation of fishing marine mammals]. *Sovremennyye issledovaniya sotsial'nykh problem – Modern Studies of Social Issues*, 2011, vol. 8, no. 4, pp. 111-114. (In Russian).
 5. Ruvil V.S. Nauchnoye obosnovaniye problemy razvitiya promysla morzverya [Scientific substantiation of the problem of the development of sea beast fishing]. *Dostizheniya nauki i tekhniki APK – Achievements of Science and Technology of AIC*, 2008, no. 3, pp. 14-15. (In Russian).
 6. Kasprova Y.A., Kudelkin N.S. Pravovoye regulirovaniye vylova i soderzhaniya v nevole kitoobraznykh dlya kul'turno-prosvetitel'skikh tseley: opyt zarubezhnykh stran [Legal regulation of fishing out cetaceans and holding them in captivity for the cultural and educational purposes: the experience of foreign countries]. *Ekologicheskoye pravo – Environmental Law*, 2019, no. 4, pp. 30-35. (In Russian).
 7. Burdin A.M., Filatova O.A., Khoyt E. *Morskiye mlekopitayushchiye Rossii* [Marine Mammals of Russia]. Kirov, Volgo-Vyatskoye Book Publ., 2009, 210 p. (In Russian).
 8. Melnikov V.V. *Polevoy opredelitel' vidov morskikh mlekopitayushchikh dlya tikhookeanskikh vod Rossii* [Field Identifier of Marine Mammal Species for the Pacific Waters of Russia]. Vladivostok, Dal'nauka Publ., 2001, 109 p. (In Russian).
 9. Varetsa V.P. Vliyaniye mezhdunarodnogo prava na formirovaniye rossiskogo zakonodatel'stva v sfere ispol'zovaniya vodnykh resursov [The impact of international law on the formation of Russian legislation in the field of water use]. *Obshchestvo i pravo* [Society and Law], 2009, no. 4, pp. 268-275. (In Russian).
 10. Bukina L.A. Traditsionnaya pishcha – istochnik zarazheniya trikhinellezom korenogo naseleniya Chukotki [Traditional food is a source of trichinellosis in the native population of Chukotka]. *Aktual'nyye voprosy veterinarnoy biologii* [Current Issues of Veterinary Biology], 2016, no. 1, pp. 45-50. (In Russian).

Received 21 October 2019

Reviewed 14 November 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the author

Ustyantseva Olga Vladimirovna – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Associate Professor of Customs, Administrative and Financial Law Department of Law Faculty. Saratov State University, Saratov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1624-0370>, e-mail: ovust@mail.ru

For citation

Ustyantseva O.V. Normativnoye regulirovaniye ispol'zovaniya i okhrany morskikh mlekopitayushchikh v Rossii [Legislative regulation of the use and protection of marine mammals in Russia]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 515-529. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-515-529 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Бибаров-Государев А.П., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-530-539

УДК 347.1

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОБЩЕСТВЕННОГО И НАЦИОНАЛЬНОГО ДОСТОЯНИЯ: ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

А.П. Бибаров-Государев^{1,2}

¹Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33

²Тамбовское региональное отделение Общероссийской общественной
организации «Ассоциация юристов России»
392008, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Советская, 181б

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1504-0203>, e-mail: bibarov@yandex.ru

Аннотация. Проанализированы понятия общественного и национального достояния. Особое внимание уделено вопросам определения места общественного достояния в системе объектов интеллектуальной собственности. Сформулированы основные подходы к результатам интеллектуального труда человека в целях определения относимости произведений науки, литературы, искусства к общественному достоянию. Исследован инструментарий выявления среди общественного достояния объектов национального достояния. Доказано, что проприетарный подход к праву интеллектуальной собственности укладывается в концепцию национального достояния. Определено при этом исключение – отождествление права создателя на конкретный интеллектуальный результат должно быть незначительно ограничено во времени или вовсе не должно происходить. Отмечено, что концепция национального достояния многое взяла из проприетарной концепции, при этом она не распространяется на отдельных лиц, а относится ко всему народу. Обоснована позиция, что проприетарный подход можно применять в теории национального достояния лишь в той мере, в какой он не ограничивает титул нации (народа) в отношении определенных объектов интеллектуального права. Определены слабые и сильные стороны имплементации норм об интеллектуальной собственности в другие отрасли законодательства, а также гражданско-правовые отношения. При этом особое внимание уделено институту национального достояния с учетом его сравнительной характеристики с общественным достоянием и результатами интеллектуального труда наиболее талантливых членов общества.

Ключевые слова: общественное достояние; национальное достояние; проприетарный подход; интеллектуальная собственность

Как неоднократно уже нами отмечалось, национальное достояние представляет собой принадлежащую народу универсальную совокупность определенных неотчуждаемых материальных, духовных и интеллектуальных ресурсов и ценностей, имеющих общенациональное значение, признанных обществом уникальными в установленном законом порядке. Это понятие вырабатывалось в ходе анализа десятком различных источников и содержит в себе все основные свойства, которые позволяют его отличать от иных категорий, имеющих смежный предмет и схожее внутреннее содержание. Такие категории могут быть терминами различных отраслей права – от уголовного до гражданско-го. В последнем понятие «общественное достояние» представляет категорию, весьма схожую по звучанию и содержанию. Учитывая современные тенденции оформления механизма защиты авторских прав и интеллектуальной собственности в целом, сравнительный анализ этих понятий видится нам весьма полезным. Особенно это важно для гражданско-правовых отношений, в которых режим общественного достояния оказывает серьезное влияние на реализацию права на доступ к информации и права интеллектуальной собственности.

Национальное достояние в Российской Федерации с начала 90-х гг. XX века начинает оформляться одновременно в нескольких направлениях – как общенародное достояние (в рамках конституционного права), как всемирное наследие (в рамках международного права) и как собственно национальное достояние (в рамках экологического и уголовного права). Еще одним направлением развития достояния является его оформление в виде общественного достояния в рамках гражданско-го права. Отметим, что главенствующими факторами в разных отраслях права, которые подталкивали властные структуры и научную общественность к оформлению национального достояния, стало признание народа как самостоятельного участника правоотношений [1, с. 3], признание специального правового режима [2, с. 47], а также признание существования категории вещей, изъятие из гражданского оборота которых является единственной мерой их сохранения [3, с. 57].

Анализ нормативных правовых актов позволяет нам прийти к выводу, что в широком смысле общественное достояние – это объекты интеллектуальной собственности, которые могут быть свободно использованы любым лицом. В узком смысле общественное достояние – это множество неохраняемых объектов интеллектуальной собственности, которые никогда не охранялись и (или) перестали охраняться в связи с истечением либо прекращением срока действия имуществен-

ных прав. Последнее проистекает целиком из Гражданского кодекса Российской Федерации. Общественное достояние как в широком, так и в узком смыслах является одним из основных элементов системы обеспечения прав на интеллектуальную собственность. С.А. Судариков отмечает: «Именно такая система тем более совершенна, чем лучше сбалансированы интересы творческих работников, производителей объектов авторского права и смежных прав, а также пользователей и общества в целом. Эта система почти не была развита в СССР, но в современной России со свободой творчества и демократизацией большинства общественных процессов получила серьезный импульс» [4, с. 210]. Это верная трактовка процесса оформления принципов общественного достояния не освобождает нас от анализа оформления института правовой охраны интеллектуальной собственности, откуда таким виртуозным образом извлекаются объекты интеллектуального права и превращаются в общественное достояние.

Отметим, что такой механизм был в целом оформлен с принятием и последующим вступлением в силу части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации. Статья 1225 ГК РФ относит к результатам интеллектуальной деятельности следующие объекты «произведения науки, литературы и искусства; программы для электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ); базы данных; исполнения; фонограммы; сообщение в эфир или по кабелю радио- или телепередач (вещание организаций эфирного или кабельного вещания); изобретения, полезные модели, промышленные образцы; селекционные достижения; топологии интегральных микросхем; секреты производства (ноу-хай); фирменные наименования, товарные знаки и знаки обслуживания; наименования мест происхождения товаров, коммерческие обозначения»¹.

Остановимся на отдельных объектах интеллектуального права, которые наиболее часто признаются общественным достоянием. К таким относятся, в первую очередь, произведения науки, литературы и искусства. В современных условиях повышение уровня грамотности и образованности населения – процесс и явный и хорошо отслеживаемый. С развитием общества, особенно с его переходом на постиндустриальные формы, обеспечение интересов творческих работников не в ущерб интересам производителей объектов интеллектуальной собственности, пользователей и общества стало особенно актуальным.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) № 51-ФЗ: федеральный закон Российской Федерации от 30.11.1994 // СЗ РФ. 2006. № 52. Ст. 5496.

Нельзя не согласиться с мнением Т.В. Юрьевой, которая выделяет следующие виды интеллектуальной собственности, каждому из которых присущи специфические экономические отношения по поводу распоряжения, использования и ответственности за то, чем владеешь. К первому виду относятся «объекты интеллектуальной собственности, защищенные правовой охраной, данная собственность приводит к возникновению особого рода монополии» [5, с. 22-23]. Ко второму виду Т.В. Юрьева относит объекты интеллектуальной собственности, которые не могут быть закреплены за конкретным физическим лицом или коллективом. Происходит обособление значительной массы информации, знаний, идей, поступающих в распоряжение общества. Кстати, именно эту массу исследователь Ю.Д. Мишин предложил назвать национальным достоянием [6, с. 65]. Н.М. Кейзеров предложил расширить эту категорию другими предметами культуры: памятниками истории, музеями, библиотеками, сокращениями, коллекциями, народными художественными промыслами, фольклором, национальными традициями и обычаями и др., то есть всем тем, что наряду с объектами авторского права является частью культурного достояния народа [7, с. 17].

Следует отметить, что термин «общественное достояние» имеет суженное значение, поскольку относится к подмножеству неохраняемых объектов, которые никогда не охранялись и (или) перестали охраняться в связи с истечением срока действия имущественных прав либо в связи с прекращением действия имущественных прав по решению правообладателя. То есть фактически общественное достояние трансформировалось в правовой режим существования творческих произведений, при котором исключительные имущественные права истекли либо никогда не возникали, что позволяет использовать (в том числе копировать, распространять и видоизменять) произведения любым лицом без каких-либо ограничений и без выплаты вознаграждения бывшим правообладателям. Однако этот процесс формирования общественного достояния на современном этапе нельзя считать завершенным, особенно в связи с развитием информационных технологий. Так, в феврале 2015 г. активному обсуждению была подвергнута концепция проекта «Общественное достояние». Она появилась на свет вместе с Ассоциацией интернет-издателей, учрежденной при поддержке Российской государственной библиотеки в содружестве с «Википедией» и сетевыми общественными деятелями. Концепция предполагала, что государство должно обеспечить гражданам доступ к знаниям и культурным ценностям. В концепции превалировало два подхода. Согласно

первому, в общественное достояние, как режим максимально свободного использования, предполагалось перевести советское наследие и служебные произведения, созданные в советское время или по государственному заказу на средства бюджета. Второй подход предполагал, что объекты авторского права, созданные после распада СССР и имеющие высокую коммерческую ценность, могут быть переведены в режим свободных лицензий. Катализатором реализации концепции стал «антиpirатский» закон о кино и принятая его расширенная версия, касающаяся уже всех видов информационного контента. Оба этих закона установили жесткую и четкую схему охраны объектов авторского права. И этот процесс был начат в условиях, когда других аналогичных доступных каналов получения знаний и культурных ценностей у российских пользователей еще просто не существует.

Все это позволяет нам сравнивать достояние общественное и национальное. Так, категория «общественное достояние» в широком его смысле (в узком смысле предусмотрено в Гражданском кодексе Российской Федерации) шире национального достояния. Признание имущества, объявленного достоянием народов, разновидностью исключительной государственной собственности допускает признание за ними особого правового режима, по сравнению с общим режимом имущества, составляющего исключительную государственную собственность. Эти объекты требуют к себе особого внимания, поэтому с целью обеспечения «их сохранности в интересах настоящего и будущих поколений россиян» следует ограничить или совсем исключить возможность собственника ими распоряжаться. Объявление общественным достоянием тех или иных объектов происходит в индивидуальном порядке на основе законодательного определения, после чего закон берет их под особую защиту и обрекает их на функционирование в особом правовом режиме, определенном законом. При этом следует помнить, что не все общественное достояние является национальным. Как было видно из ранее представленного определения национального достояния, его существенным признаком является уникальность. Лишь уникальные объекты интеллектуальной собственности могут включаться в структуру национального достояния. В нашем понимании уникальность характеризуется исключительностью, присущими лишь ей особенностями, единственными в своем роде. Исключительность достояния выражается в неповторимости объекта, а следовательно, в его наивысшей ценности. Позволяют определять объекты интеллектуальной собственности национальным достоянием также невозможность их отчужде-

ния. Объекты национального достояния не могут служить предметом каких-либо экономических и внешнеторговых сделок, а сами объекты могут использоваться лишь в той мере, в которой невозможно проявление какой-либо угрозы для их существования. Этот важный набор признаков в совокупности с признаками общественного достояния вводит отдельные объекты интеллектуального труда человека в национальное достояние, которое предполагает наибольший статус правовой охраны.

Отдельно следует отметить, что существует спорное мнение о том, что «достояние» является синонимом «собственности», а «публичное достояние» и «достояние Российской Федерации» являются синонимами «федеральной собственности» [8, с. 105] либо еще одной формой публичной собственности, субъектом которой является народ, народы, население [9, с. 75]. Дело в том, что собственность, в том числе государственная собственность, является категорией гражданского права, устанавливается в отношении вещей, которые могут быть объектами права собственности (индивидуально-определенные, юридически обособленные). В отношении таких вещей государство действует как обычный субъект права собственности, то есть владеет, пользуется и распоряжается ими в соответствии с правилами гражданского оборота. Объекты национального достояния, природные ресурсы, в частности, являются вещами общего пользования, вещами для всех, и имеют негражданскую, нецивилистическую природу, они не обладают свойствами предметно-индивидуальной присваиваемости и юридического обособления. Е.А. Суханов отмечает: «Природные ресурсы не являются результатом труда человека и потому не должны присваиваться, поступать в чье-либо собственность; общегосударственное достояние представляет собой такой правовой режим определенных видов имущества, когда на них вообще отсутствует чье-либо право собственности, а имеется лишь компетенция государственных органов по управлению этим имуществом» [10, с. 64]. Видит ли Е.А. Суханов в результатах интеллектуального труда человека предмет собственности? Конечно, видит и даже описывает проприетарную концепцию прав на идеальные достижения человеческого ума [11, с. 652]. Очевидно, что проприетарный подход к праву интеллектуальной собственности укладывается в концепцию национального достояния с одним исключением – отождествление права создателя на конкретный интеллектуальный результат должно быть незначительно ограничено во времени или вовсе не должно происходить. Если учесть, что концепция националь-

ного достояния многое взяла из проприетарной концепции – она все же не распространяется на отдельных лиц, а относится ко всему народу. Это дает нам основания считать, что проприетарный подход можно применять в теории национального достояния лишь в той мере, в какой он не ограничивает титул нации (народа) в отношении определенных объектов интеллектуального права.

Список литературы

1. *Казанник А.И.* Народ как субъект конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 3-6.
2. *Петухова Е.П.* Конституционно-правовой режим национального достояния // Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму. 6 Тодиковські читання: збірка тез наукових доповідей і повідомлень міжнародної наукової конференції молодих учених, аспірантів і студентів. Харків: Права людини, 2013. С. 47-48.
3. *Сосна С.А.* О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. № 2. С. 55-64.
4. Авторское право и смежные права. Законы, конвенции, договоры и соглашения / под ред. С.А. Сударикова. Минск: Пейто, 1998. 362 с.
5. *Юрьева Т.В.* Интеллектуальная сфера и предпринимательство. Неприбыльный сектор (Альтернатива бизнесу и государству). М., 1994.
6. *Мишин Ю.Д.* Особенности охраны интеллектуальной собственности, являющейся национальным достоянием российского государства // Право и жизнь. 2001. № 43. С. 64-71.
7. *Кейзеров Н.М.* Духовное имущество как комплексная проблема // Общественные науки и современность. 1992. № 4. С. 14-19.
8. *Никитин А.В., Пронина Е.Н.* Культурное достояние как юридическое состояние и категория // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества: сб. науч. тр. Вып. 10 / отв. ред. В.Н. Карташов. Ярославль, 2010. С. 91-115.
9. *Скрыль С.М.* Конституционно-правовой механизм ограничения права собственности в системе согласования публичных и частных интересов // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2008. Вып. 17. № 31 (132). С. 74-78.
10. *Суханов Е.А.* Лекции о праве собственности. М.: Юрид. лит., 1991. 239 с.
11. Российское гражданское право: в 2 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Статут, 2011. Т. 1. Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. 961 с.

Поступила в редакцию 24.09.2019 г.

Поступила после рецензирования 22.10.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторе

Бибаров-Государев Антон Петрович – старший преподаватель кафедры гражданского права Института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация; исполнительный директор, член Исполнительного комитета. Тамбовское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1504-0203>, e-mail: bibarov@yandex.ru

Для цитирования

Бибаров-Государев А.П. Сравнительный анализ общественного и национального состояния: гражданско-правовой аспект // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 530-539. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-530-539

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-530-539

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE PUBLIC AND NATIONAL DOMAIN: CIVIL AND LEGAL ASPECT

A.P. Bibarov-Gosudarev^{1,2}

¹Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

²Tambov Regional Department of All-Russian Non-Governmental Organization

“Association of Lawyers of Russia”

181b Sovetskaya St., Tambov 392008, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1504-0203>, e-mail: bibarov@yandex.ru

Abstract. We analyze the concepts of public and national domain. We pay special attention to determining the public domain place in the system of intellectual property. We formulate the main approaches to the results of human intellectual work in order to determine the relevance of works of science, literature, art to the public domain. We study the tools for identifying objects of the national domain in the public domain. It is proved that a proprietary approach to intellectual property right fits into the concept of national domain. We define an exception – the identification of the creator's right to a specific intellectual result should be slightly limited in time or should not occur at all. We note that the concept of national domain took a lot from the proprietary concept, while it does not apply to individuals, but applies to the whole people. We substantiate the position that the proprietary approach can be applied in the national domain theory only to the extent that it does not limit the title of a nation (people) in relation to certain objects of intellectual right. We identify weaknesses and strengths of intellectual property norms implementation in other branches of legislation, as well as civil

and legal relations. At the same time, we pay special attention to the national domain institution, taking into account its comparative characteristics with the public domain and the results of the intellectual work of the most talented members of society.

Keywords: public domain; national domain; proprietary approach; intellectual property

References

1. Kazannik A.I. Narod kak sub"yekt konstitutsionno-pravovykh otnosheniy [People as a subject of constitutional law relations]. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo – Constitutional and Municipal Law*, 2016, no. 2, pp. 3-6. (In Russian).
2. Petukhova E.P. Konstitutsionno-pravovoy rezhim natsional'nogo dostoyaniya [Constitutional and legal regime of national domain]. *Zbirka tez naukovih dopovidej i povidomlen' miždunarodnoj naukovoї konferencii molodih učenih, aspirantiv i studentiv «Verhovenstvo prava ák osnova sučasnogo konstitucionalizmu. 6 Todikovski čitannâ»* [Proceedings of the International Scientific Conference of Young Scientists, Post-Graduate Students and Students ‘Rule of Law as the Basis of Modern Constitutionalism. 6th Todikovski Readings]. Kharkiv, Prava lyudini Publ., 2013, pp. 47-48. (In Ukrainian).
3. Sosna S.A. O kontseptsii obshchestvennogo dostoyaniya [On the concept of the public domain]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 1996, no. 2, pp. 55-64. (In Russian).
4. Sudarikov S.A. (ed.). *Avtorskoye pravo i smezhnyye prava. Zakony, konventsii, dogovory i soglasheniya* [Copyright and Related Rights. Laws, Conventions, Contracts and Agreements]. Minsk, Peyto Publ., 1998, 362 p. (In Russian).
5. Yuryeva T.V. *Intellektual'naya sfera i predprinimatel'stvo. Nepribyl'nyy sektor (Al'ternativa biznesu i gosudarstvu)* [Intellectual Sphere and Entrepreneurship. Non-Profit Sector (Alternative to Business and Government)]. Moscow, 1994. (In Russian).
6. Mishin Y.D. Osobennosti okhrany intellektual'noy sobstvennosti, yavlyayushcheysya natsional'nym dostoyaniyem rossiyskogo gosudarstva [Features of the intellectual property protection, which is a national domain of the Russian state]. *Pravo i zhizn' – Law and Life*, 2001, no. 43, pp. 64-71. (In Russian).
7. Keyzakov N.M. Dukhovnoye imushchestvo kak kompleksnaya problema [Spiritual property as a complex problem]. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost' – Social Sciences and Contemporary World*, 1992, no. 4, pp. 14-19. (In Russian).
8. Nikitin A.V., Pronina E.N. Kul'turnoye dostoyaniye kak yuridicheskoye sostoyaniye i kategoriya [Cultural domain as a legal state and category]. *Aktual'nyye problemy teorii i istorii pravovoy sistemy obshchestva. Vyp. 10* [Current Problems of the Theory and History of Legal System of Society. Issue 10]. Yaroslavl, 2010, pp. 91-115. (In Russian).
9. Skryl S.M. Konstitutsionno-pravovoy mekhanizm ograničenija prava sobstvennosti v sisteme soglasovaniya publichnykh i chastnykh interesov [Constitutional legal mechanism for restricting property rights in the system of coordination of public and private interests]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* [Chelyabinsk State University Bulletin. Series: Law], 2008, vol. 17, no. 31 (132), pp. 74-78. (In Russian).
10. Sukhanov E.A. *Lektsii o prave sobstvennosti* [Lectures on Property Right]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1991, 239 p. (In Russian).

11. Sukhanov E.A. (executive ed.). *Rossiyskoye grazhdanskoye pravo: v 2 t. T. 1. Obshchaya chast'. Veshchnoye pravo. Nasledstvennoye pravo. Intellektual'nyye prava. Lichnyye neimushchestvennyye prava* [Russian Civil Law: in 2 vols. Vol. 1. General Part. Property Law. Inheritance Law. Intellectual Rights. Personal Non-Property Rights]. Moscow, Statut Publ., 2011, 961 p. (In Russian).

Received 24 September 2019

Reviewed 22 October 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the author

Bibarov-Gosudarev Anton Petrovich – Senior Lecturer of Civil Law Department of Law and National Security Institute. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation; Executive Director, Member of Executive Committee. Tambov Regional Department of All-Russian Non-Governmental Organization “Association of Lawyers of Russia”, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1504-0203>, e-mail: bibarov@yandex.ru

For citation

Bibarov-Gosudarev A.P. Sravnitel'nyy analiz obshchestvennogo i natsional'nogo dostoyaniya: grazhdansko-pravovoy aspekt [Comparative analysis of the public and national domain: civil and legal aspect]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 530-539. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-530-539 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Савина А.В., Придворов Н.А., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-540-548

УДК 347.73

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

А.В. Савина, Н.А. Придворов

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2343-3197>, e-mail: anna.savina56@mail.ru
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3937-3678>, e-mail: kafedra_gp@mail.ru

Аннотация. Рассмотрены вопросы соотношения предпринимательства и социального предпринимательства; проанализированы определения понятий «социальное предпринимательство», «социально-ориентированная некоммерческая организация», «социальное предприятие»; осмыслены вопросы правового статуса социальных предпринимателей, рассмотрен нормативный порядок признания субъекта малого или среднего предпринимательства социальным предприятием. Отмечено, что разница между «предпринимательством» и «социальным предпринимательством» зависит от цели, которой руководствуется участник гражданских правоотношений. Проанализированы и соотнесены частноправовые и публично-правовые основы поддержки социальных предпринимателей, исследован вопрос социального предпринимательства в зарубежных странах; уделено внимание аспекту государственной поддержки социальных предпринимателей, социально-ориентированных некоммерческих организаций. Подчеркнута необходимость разработки правовой концепции развития социального предпринимательства в России, лежащей в основе отбора проектов, которые могли бы претендовать на одну из форм государственной поддержки в сфере социального предпринимательства. Рассмотрен вопрос социального контракта. Обозначена идея разграничения договоров, заключаемых в сфере социального предпринимательства по признаку участия в таких отношениях государства. Подчеркнуто, что договоры могут выступать следствием инициативного предпринимательства, направленного на достижение социально-полезного результата и не претендующего на финансовую поддержку государства, а могут, наоборот, носить некий каскадный характер, включать в себя не менее, чем три стороны договора, одной из которых является государство.

Ключевые слова: социальное предпринимательство; предпринимательство; социально-ориентированная некоммерческая организация; социальный контракт

В настоящее время сложно представить себе современное государство, в котором отсутствовали бы правовые основы социальной экономики, призванные обеспечивать реализацию политики в сфере социального предпринимательства.

Среди зарубежных ученых сформировалась концепция, что социальное предпринимательство можно расценивать как подход со стороны начинающих компаний и предпринимателей, согласно которому они разрабатывают, финансируют и внедряют в свою деятельность проекты по решению социальных, культурных или экологических проблем [1]. Вместе с тем отмечается, что «социальное предпринимательство – это процесс признания и изобретательного использования возможностей для создания социальной ценности. Социальные предприниматели инновационны, изобретательны и ориентированы на результат. Они опираются на лучшее мышление как в деловом, так и в некоммерческом мире для разработки стратегий, которые максимизируют их социальное воздействие. Эти предпринимательские лидеры работают во всех видах организаций: больших и малых; новых и старых; религиозных и светских; некоммерческих, коммерческих и гибридных. Эти организации составляют «социальный сектор»¹.

Социальное предпринимательство отличается от предпринимательства в целом, но все же имеет схожие черты с последней категорией. Французский экономист Ж.-Б. Сэй определял предпринимателя как человека, который «берет на себя» идею и меняет взгляды таким образом, что это меняет эффект, который идея оказывает на общество [2, с. 28]. Предприниматель определяется ученым как лицо, которое «перемещает экономические ресурсы из области с более низкой производительностью в область с более высокой производительностью и большей доходностью» [3, с. 21]. Думается, разница между «предпринимательством» и «социальным предпринимательством» зависит от цели, которой руководствуется участник гражданских правоотношений. Социальные предприниматели стремятся преобразовать общество в целом, в то время как предприниматель расставляет приоритеты в пользу собственной выгоды и минимизации затрат.

В ряде зарубежных стран социальное предпринимательство получило стремительное развитие намного раньше, чем в России. Например, Фонд Сколл, основанный в Северной Америке, направил свою

¹ Официальный сайт центра по продвижению социального предпринимательства. URL: <https://centers.fuqua.duke.edu/case/about/what-is-social-entrepreneurship/> (дата обращения: 20.09.2019).

деятельность на продажу чистой бутилированной воды. Грамин Банк (Бангладеш) стал развиваться в сфере социального предпринимательства в 1960-х гг. Сфера деятельности такого банка была связана с предоставлением небольших беззалоговых кредитов людям, живущим в сельской местности. Ключевой подход банка заключается в отрицании благотворительности, но вместе с тем поддерживалась идея помощи людям как инициатива по преодолению цикла бедности. В Индии существует социально-ориентированная организация Ранг Де – некоммерческая онлайн-организация, которая предоставляет небольшие кредиты частным лицам, планирующим начать новый или расширить свой существующий бизнес. Это успешная попытка объединить две части Индии, одна из которых успешно развивается, а одна не учтена из-за нехватки ресурсов. Ранг Де была основана в 2006 г. Рамакришной НК и Смитой Рам, сегодня является крупнейшей онлайн-платформой в стране². В России крупным социальным проектом можно назвать «Кнопка жизни» – первый значимый медицинский проект, который позиционируется как экстренный вызов помощи для детей, инвалидов и пожилых людей. В 2018 г. пользователями данной услуги стали 300 тысяч человек.

В российском законодательстве социальное предпринимательство определяется как предпринимательская деятельность, направленная на достижение общественно полезных целей, способствующая решению социальных проблем граждан и общества и осуществляемая в соответствии с условиями, предусмотренными частью 1 статьи 24.1 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»³ (далее – ФЗ № 209). Вместе с тем в названном Законе дается определение понятия «социальное предприятие», под которым понимается субъект малого или среднего предпринимательства, осуществляющий деятельность в сфере социального предпринимательства.

В пункте 3 статьи 24.1 указанного Закона закрепляется порядок признания субъекта малого или среднего предпринимательства социальным предприятием и подчеркивается, что данный порядок может быть определен федеральным органом исполнительной власти, осущес-

² ManagementStudyGuide.com – образовательный портал. URL: <https://www.managementstudyguide.com/social-enterprises-in-world.htm> (дата обращения: 22.09.2019).

³ См.: пункт 7 статьи 3 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31. Ст. 4006.

ствляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса. Наряду с этим в пункте 4 Закона подчеркивается, что «социальным предпринимательством не может являться деятельность по производству и (или) реализации подакцизных товаров, а также по добыче и (или) реализации полезных ископаемых, за исключением общераспространенных полезных ископаемых».

ФЗ № 209 закрепляет основы поддержки социальных предприятий, которые выражаются в таких формах, как обеспечение наличия инфраструктуры; оказание финансовой поддержки социальным предприятиям (в том числе в рамках предоставления субсидий); оказание имущественной поддержки социальным предприятиям (в том числе путем предоставления во владение и (или) в пользование государственного и муниципального имущества на льготных условиях); оказание информационной поддержки социальным предприятиям и др.

Представляется интересным тот факт, что Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» раскрывает содержание понятия социально ориентированных некоммерческих организаций, под которым законодатель предлагает понимать некоммерческие организации (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями), которые осуществляют деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также иные виды деятельности, закрепленные в указанном законе.

Наряду с этим в пункте 3 статьи 31.1. ФЗ «О некоммерческих организациях» содержится перечень форм поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, к которым законодатель относит финансовую, имущественную, информационную поддержку. Вместе с тем законодательно оговорен порядок предоставления льгот по налогам и сборам, уплачиваемых такими организациями.

Хотелось бы обратиться к проблеме социального контракта.

Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»⁴ в пункте 2 статьи 8.1 устанавливает основы предоставления государственной социальной помощи на основании

⁴ О государственной социальной помощи: федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

социального контракта. Согласно положениям Закона, в социальном контракте должны быть установлены:

- 1) предмет социального контракта;
- 2) права и обязанности граждан и органа социальной защиты населения при оказании государственной социальной помощи;
- 3) виды и размер государственной социальной помощи;
- 4) порядок оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта;
- 5) срок действия социального контракта;
- 6) порядок изменения и основания прекращения социального контракта.

Видится интересным следующий аспект: пункт 3 статьи 8.1 содержит условие о том, что к социальному контракту прилагается программа социальной адаптации, которой предусматриваются обязательные для реализации получателями государственной социальной помощи мероприятия. К таким мероприятиям, в частности, относятся:

- 1) поиск работы;
- 2) прохождение профессионального обучения и дополнительного профессионального образования;
- 3) осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности;
- 4) ведение личного подсобного хозяйства;
- 5) осуществление иных мероприятий, направленных на преодоление гражданином трудной жизненной ситуации.

В этой связи возникает закономерный вопрос о правовой природе социального контракта с позиции частного и публичного права. Согласно определению понятия «социальный контракт», содержащегося в вышенназванном законе, социальный контракт представляет собой соглашение, которое заключено между гражданином и органом социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания гражданина и в соответствии с которым орган социальной защиты населения обязуется оказать гражданину государственную социальную помощь, гражданин – реализовать мероприятия, предусмотренные программой социальной адаптации. Отмеченное подтверждает публично-правовой характер регулирования отношений в сфере социальной помощи гражданам и, как следствие, социального предпринимательства, поддержка которого осуществляется со стороны государства.

В этой связи уместно уделить внимание вопросу публично-правового договора. Ю.А. Тихомиров отмечает, что «договор есть соглаше-

ние сторон, выражающее их волю к установлению, изменению и прекращению их прав и обязанностей, к совершению либо воздержанию от совершения юридических действий», выделяя вместе с тем признаки договора: добровольность заключения; равенство сторон как партнеров; согласие сторон по всем существенным аспектам договора; эквивалентный, чаще всего возмездный, характер; взаимная ответственность сторон за невыполнение или ненадлежащее исполнение принятых обязательств; законодательное обеспечение договоров, придающее им юридическую силу. «Публично-правовой договор отличается от других договоров своим предметом. Это вопросы властования, управления и саморегулирования, причем далеко не все, а лишь допускающие не общеправовую, а договорную форму регулирования. Водораздел устанавливается Конституцией и законодательством во избежание «договорной эйфории» и размывания «договорными волнами» нормативного массива публичности», – пишет автор.

Представляется, что договоры, заключаемые в сфере социального предпринимательства, можно разделить по признаку участия в таких отношениях государства. Так, договоры могут выступать следствием инициативного предпринимательства, направленного на достижение социально-полезного результата и не претендующего на финансовую поддержку государства (частно-правовой договор), а могут, наоборот, носить некий каскадный характер, включать в себя не менее, чем три стороны договора, одной из которых является государство (публично-правовой договор).

Таким образом, можно резюмировать, что в России социальное предпринимательство является новой правовой категорией, осмысление которой требует подходов как с позиции цивилистики, так и с позиции публичного права (конституционного права, финансового права и др.). Хотелось бы отметить, что социальное предпринимательство отличает то, что, предприниматели, используя полученный от своей деятельности доход, прямо и непосредственно решают социальные проблемы. В этой связи требует внимания разработка новой концепции развития социального предпринимательства в России и механизма правового регулирования отношений в данной сфере, что, с одной стороны, позволит привлечь человеческий потенциал к решению экономических задач, с другой стороны, сформирует основу для отбора проектов, которые могли бы претендовать на одну из форм государственной поддержки в сфере социального предпринимательства.

Список литературы

1. *Dees G.J.* The Meaning of “Social Entrepreneurship”. URL: <https://docplayer.net/21125323-The-meaning-of-social-entrepreneurship-j-gregory-dees-original-draft-october-31-1998-reformatted-and-revised-may-30-2001.html> (accessed: 20.08.2019).
2. *Martin R.L., Osberg S.* Социальное предпринимательство: случай для определения // Стэнфордский обзор социальных инноваций. 2007. № 5 (2). С. 28-39.
3. *Друкер П.Ф.* Инновации и предпринимательство. М.: Вильямс, 2007. 423 с.
4. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М.: Изд-во «БЕК», 1995. 496 с.

Поступила в редакцию 26.09.2019 г.

Поступила после рецензирования 24.10.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторах

Савина Анна Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права Института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2343-3197>, e-mail: anna.savina56@mail.ru

Придворов Николай Антонович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права Института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3937-3678>, e-mail: kafedra_gp@mail.ru

Для цитирования

Савина А.В., Придворов Н.А. Правовое регулирование социального предпринимательства в России // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 540-548. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-540-548

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-540-548

LEGAL REGULATION OF SOCIAL ENTREPRENEURSHIP IN RUSSIA

A.V. Savina, N.A. Pridvorov

Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2343-3197>, e-mail: anna.savina56@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3937-3678>, e-mail: kafedra_gp@mail.ru

Abstract. We consider the issues of entrepreneurship and social entrepreneurship correlation; analyze the concepts definitions of “social entrepreneurship”, “socially oriented noncommercial organization”, “social enterprise”; comprehend the issues of the social entrepreneurs legal status, consider the regulatory procedure for recognizing a small or medium-sized business as a social enterprise. It is noted that the difference between “entrepreneurship” and “social entrepreneurship” depends on the goal that guides the participant in civil relations. We analyze and correlate the private-legal and public-legal foundations for social entrepreneurs support, we study the issue of social entrepreneurship in foreign countries; attention is paid to the aspect of state support for social entrepreneurs, socially oriented noncommercial organization. We emphasize the necessity of developing a legal concept for the development of social entrepreneurship in Russia, which underlies the selection of projects that could qualify for one of the forms of state support in the field of social entrepreneurship. We consider the issue of social contract. We outline the idea of agreements differentiation concluded in the field of social entrepreneurship on the basis of the state participation in such relations. It is emphasized that agreements can be the result of proactive entrepreneurship aimed at achieving a socially beneficial result and not claiming financial support from the state, but, on the contrary, can be of a cascading nature and include no less than three parties, one of which is the state.

Keywords: social entrepreneurship; entrepreneurship; socially oriented non-commercial organization; social contract

References

1. Dees J.G. *The Meaning of “Social Entrepreneurship”*. Available at: <https://docplayer.net/21125323-The-meaning-of-social-entrepreneurship-j-gregory-dees-original-draft-octo-ber-31-1998-reformatted-and-revised-may-30-2001.html> (accessed 20.08.2019).
2. Martin R.L, Osberg S. Sotsial'noye predprinimatel'stvo: sluchay dlya opredeleniya [Social entrepreneurship: the case for definition]. *Stenfordskiy obzor sotsial'nykh inovatsiy – Stanford Social Innovation Review*, 2007, no. 5 (2), pp. 28-39. (In Russian).
3. Drucker F.P. Innovation and Entrepreneurship. New York, Harper Business Publ., 1993, 432 p.

4. Tikhomirov Y.A. *Publichnoye pravo* [Public Law]. Moscow, BEK Publ., 1995, 496 p. (In Russian).

Received 26 September 2019

Reviewed 24 October 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the authors

Savina Anna Vladimirovna – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Associate Professor of Civil Law Department of Law and National Security Institute. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2343-3197>, e-mail: anna.savina56@mail.ru

Pridvorov Nikolay Antonovich – Doctor of Jurisprudence, Professor, Professor of Civil Law Department of Law and National Security Institute. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3937-3678>, e-mail: kafedra_gp@mail.ru

For citation

Savina A.V., Pridvorov N.A. Pravovoye regulirovaniye sotsial'nogo predprinimatel'stva v Rossii [Legal regulation of social entrepreneurship in Russia]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 540-548. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-540-548 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Юдин А.В., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-549-557

УДК 347.92

ПОСЛЕДСТВИЯ НАРУШЕНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ НОРМ О ПРИМИРИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУРАХ В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ (К ПРИНЯТИЮ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 26 ИЮЛЯ 2019 Г. № 197-ФЗ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»)

А.В. Юдин

Самарский национальный исследовательский университет им. акад. С.П. Королева
443086, Российской Федерации, г. Самара, Московское шоссе, 34
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9235-9680>, e-mail: udin77@mail.ru

Аннотация. Актуальность исследования заключается в том, что реформирование процессуального законодательства в русле расширения возможностей примирения сторон на всех стадиях гражданского и арбитражного процесса, в том числе посредством судебного примирения, породило ряд научно-практических проблем, одной из которых является оценка императивности норм процессуального права о выполнении судом или арбитражным судом обязанности содействовать примирению сторон. Целью исследования была оценка доводов как в пользу того, что неисполнение судом обязанности содействия примирению сторон должно служить основанием для отмены судебного акта, так и в пользу того, что данное нарушение не влияет на правильность решения по существу спора. Сделан вывод, что при определенных обстоятельствах нарушение положений о примирении может явиться основанием для отмены решения (например, в случаях, когда суд проверочной инстанции в порядке восполнения упущений суда первой инстанции приводит стороны к примирению, хотя отмена с прекращением производства по делу в данном случае есть объективное последствие достижения результата примирительных процедур); в других случаях обнаружение факта неиспользования потенциала примирительных процедур при выявившейся возможности примирения сторон может послужить основанием для вынесения частного определения в адрес суда первой инстанции. Но в любом случае уклонение суда от примирения сторон будет являться нарушением норм гражданского процессуального права, которое не должно оставаться без какой-либо реакции со стороны судов проверочных инстанций.

Ключевые слова: примирительные процедуры; судебное примирение; санкции норм гражданского процессуального права; отмена или изменение судебных актов; подготовка дела к судебному разбирательству;

процессуальные правонарушения; частное определение; производство по пересмотру судебных актов

Реформирование процессуального законодательства на основании Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о судебном примирении) породило немало вопросов теоретического и практического характера, которые уже активно обсуждаются и будут обсуждать на страницах юридической литературы.

Обращение к положениям нового закона не оставляет сомнений относительной выраженности воли законодателя на расширение возможностей примирения сторон во всех видах производства и на всех стадиях процесса с закреплением активной и руководящей роли суда в данном вопросе. Так, в определении о принятии искового заявления судом (арбитражным судом) должно быть указано на действия, которые надлежит совершить лицам, участвующим в деле, в том числе для примирения (часть 2 статьи 133 ГПК РФ, часть 4 статьи 127 АПК РФ); в определении о подготовке дела сторонам указывается на возможность обращения к различным субъектам примирения и к различным примирительным процедурам (часть 1 статьи 147 ГПК РФ, часть 1 статьи 134 АПК РФ); детализирована обязанность суда (арбитражного суда) по содействию примирению сторон при подготовке дела к судебному разбирательству (пункт 5 части 1 статьи 150 ГПК РФ, пункт 2 части 1 статьи 135 АПК РФ); мнение сторон о возможности урегулировать спор подлежит обязательному выяснению в предварительном судебном заседании, равно как и обязательным становится предложение сторонам использовать примирительные процедуры (часть 2 статьи 152 ГПК РФ, пункт 2.1 части 2 статьи 136 АПК РФ); примирение сторон декларируется теперь не просто как одна из задач подготовки дела, но и провозглашается целью гражданского судопроизводства (статья 2 ГПК РФ, пункт 6 статьи 2 АПК РФ) и вменяется в обязанность суда и арбитражного суда (часть 1 статьи 153.1 ГПК РФ, часть 1 статьи 138 АПК РФ).

Примирение в русле данных изменений – есть для суда первоочередная и приоритетная перед разрешением спора по существу задача. В этой связи важным критерием для оценки нововведений является разрешение вопроса о том, может ли отступление суда от новых предписаний послужить основанием для отмены или изменения судебного акта. При отрицательном ответе на поставленный вопрос есть риск того, что предписания относительно примирительных процедур будут

иметь рекомендательный характер и не достигнут той регулятивной цели, которую преследовал законодатель.

Вопрос о последствиях нарушения не возникает в случаях, когда речь идет об определенно выраженных императивных процессуальных нормах, также содержащихся в Законе о судебном примирении (например, регулирующих форму мирового соглашения – статья 153.9 ГПК РФ), либо о нормах диспозитивного характера (например, о праве сторон прибегнуть к той или к иной разновидности примирительных процедур – статья 153.3 ГПК РФ). Явно, что в первом случае допущенное нарушение приведет к ничтожности совершенных процессуальных действий; во втором случае отсутствие обязанности поведения будет равносильно отсутствию последствий.

Оценки требует *императивность предписания исполнения судом (арбитражным судом) магистральной обязанности по содействию примирению сторон, закрепленной Законом о судебном примирении. Может ли неисполнение судом указанной обязанности послужить основанием для отмены или изменения судебного акта при производстве в судах вышестоящих инстанций?*

Говоря о формах неисполнения такой обязанности, мы подразумеваем самый широкий спектр нарушений: неразъяснение сторонам соответствующих возможностей, необеспечение условий примирения, отказ в удовлетворении соответствующих ходатайств, неосновательное сворачивание процедур примирения и др.

Можно выдвинуть две группы аргументов, первые из которых свидетельствуют в пользу того, что неисполнение судом обязанностей по примирению само по себе основанием для отмены судебного акта не является, а вторые обусловливают противоположное решение.

Рассмотрим сначала *аргументы первой группы*.

Обязанность суда по примирению – это обязанность, существующая в контексте определенных стадий и этапов процесса, главным образом при подготовке дела в суде первой инстанции, хотя новый закон и оговаривает, что примирение возможно на любой стадии гражданского и арбитражного процесса (часть 4 статьи 153.1 ГПК РФ, часть 4 статьи 138 АПК РФ). С одной стороны, состоявшееся судебное решение будет свидетельствовать об отсутствии нужды в мирном урегулировании спора, об его неактуальности для данного момента производства. С другой стороны, суд проверочной инстанции наделен правом восполнить, исправить упущения суда первой инстанции и непосредственно осуществить попытки примирения сторон. Выявившаяся бес-

плодность этих попыток будет говорить о том, что суд первой инстанции никаких нарушений не допустил.

Немаловажное значение здесь имеют и позиции спорящих сторон. Если они будут отрицать возможность примирения перед лицом суда вышестоящей инстанции, то и вменять им в обязанность примирение, в том числе судебное примирение, было бы неправильно. Такого рода действия могут дать противоположный эффект: принуждая стороны к миру, и тем самым уклоняясь от разрешения жалобы на судебный акт и отодвигая момент окончательной защиты права, суд проверочной инстанции будет усугублять конфликт, а не способствовать его примирению.

Также можно допустить, что при производстве в судах вышестоящей инстанции стороны вряд ли будут солидарны в вопросе мирного урегулирования спора и имевших здесь место упущениях суда первой инстанции, поскольку к этому моменту одна из сторон уже получила удовлетворение, то есть является победителем в споре, и не заинтересована в использовании потенциала примирительных процедур.

Если же обе стороны недовольны решением, то в их распоряжении есть более простой «выход» из процесса, чем апеллирование к нарушениям суда в сфере примирения, а именно, заключение мирового соглашения, отказ от требований и др.

В подобной ситуации есть риск того, что апелляция стороны к не реализованным возможностям примирения будет расценена судом как недобросовестный предлог для отмены судебного акта по мотиву якобы имевших место нарушений.

Как известно, нарушения примирительных процедур, встроенных теперь в гражданский и в арбитражный процесс, не пополнили реестр так называемых безусловных оснований для отмены судебных актов по мотиву нарушения норм процессуального права (часть 4 статьи 330 ГПК РФ, часть 4 статьи 270 АПК РФ).

Оценивая такие нарушения в качестве «условных» нарушений норм процессуального права, с точки зрения причинно-следственной связи с принятием неправильного решения (часть 3 статьи 330 ГПК РФ, часть 3 статьи 270 АПК РФ), можно отметить, что сами по себе они не могут свидетельствовать о неправильности состоявшегося решения. Подобные упущения суда представляют скорее *нереализованную потенциальную возможность в разрешении спора, иной сценарий развития конфликта, хотя более экономичный и социально-оправданный, но все же носящий характер скорее предположения, чем состоя-*

явившегося факта. Только лишь с большой долей условности можно утверждать, что возможно по делу выявились бы основания для прекращения производства в связи с заключением сторонами мирового соглашения (абзац 5 статьи 220 ГПК РФ, часть 2 статьи 150 АПК РФ). Таким образом, выстраивание причинно-следственной связи между правильностью состоявшегося решения и нарушением судом процессуальных норм о примирительных процедурах оказывается основаным на значительных допущениях.

Нельзя также и не учитывать то обстоятельство, что нарушения, которые могут быть инкриминированы суду в сфере примирительных процедур, лишь отчасти находятся в сфере процессуально-правового регулирования. В складывающихся отношениях велика роль актов саморегуляции сторон (переговоры и пр.). Не исключением является также судебное примирение, поскольку, несмотря на детализацию его процедуры (Регламент проведения судебного примирения утвержден Постановлением Пленума Верховного суда РФ № 41 от 31 октября 2019 г. «Об утверждении Регламента проведения судебного примирения»), степень самостоятельности сторон в нем достаточно высока. Можно сказать, что суд, будучи инициатором и организатором примирительных процедур, не участвует в них содержательно, а лишь фиксирует, оформляет состоявшиеся результаты примирительных процедур, вследствие чего дистанцирован от возможных имевших место нарушений.

Можно также отметить, что сама по себе отмена судебного акта по мотиву нарушения требований о примирении без выраженного на то согласия сторон как полномочие суда вышестоящей инстанции неэффективна, поскольку *взамен уже разрешенного спора сторонам будет предлагаться лишь потенциальная возможность его разрешения посредством примирительных процедур.*

Означает ли все сказанное необеспеченность примирения действенными процессуальными санкциями отмены судебных актов (санкциями ничтожности)? Для ответа на поставленный вопрос обратимся к *аргументам второй группы.*

Выстраивание прямолинейной зависимости между невыполнением судом требований о примирении сторон и отменой судебного акта, с учетом сказанного выше, было бы нецелесообразно. Однако это не означает отсутствия обязательности сформулированных предписаний. В ходе имевшей место еще в советской процессуальной литературе дискуссии об отсутствии санкций норм гражданского процессуального

права в связи с видимой необеспеченностью санкцией *каждой* конкретной процессуальной нормы, проф. Н.А. Чечина отмечала, что «наиболее типичным для процессуальных норм следует считать соотношение, при котором одна санкция обслуживает несколько норм, то есть отвечает или соответствует нескольким гипотезам и диспозициям» [1, с. 76]. Приведенная позиция в полной мере может быть применена к закрепленной обязанности суда по содействию примирению сторон и конкретных практических мерах по примирению.

Прежде всего, примирение сторон, состоявшееся по инициативе суда проверочной инстанции в порядке восполнения недостатков решения суда первой инстанции, повлечет отмену судебного акта, если оно будет оформлено в качестве мирового соглашения, отказа истца от иска и некоторых других возможных результатов примирения (статья 153.7 ГПК РФ, статья 138.6 АПК РФ). Несмотря на то, что прекращение производства в данном случае – есть объективное последствие состоявшихся в суде проверочной инстанции волеизъявлений сторон (пункт 3 статьи 328 ГПК РФ, пункт 3 статьи 269 АПК РФ и др.), косвенно оно будет являться санкцией для суда первой инстанции, не использовавшего потенциал примирения сторон в полной мере.

С учетом произошедшей формализации требований к применению примирительных процедур, которые должны найти отражение в принимаемых по делу судебных актах, исходя из наличия в каждом деле протокола судебного заседания, а также исходя из возможной аргументации подаваемых жалоб на судебный акт, суд проверочной инстанции без труда может составить представление относительно качества выполненной судом первой инстанции функции по примирению. Особенно наглядно упущения в этой сфере будут заметны при декларируемом сторонами желании достигнуть примирения, которое не было поддержано судом путем создания для этого необходимых условий (например, безосновательное отклонение совместного ходатайства сторон об обращении к судебному примирителю и др.). Серьезность намерений лиц по достижению примирения при отсутствии встречного движения со стороны суда может говорить о допущенном нарушении норм гражданского процессуального права и, с учетом конкретных обстоятельств дела, должно служить основанием для вынесения частного определения в адрес суда (арбитражного суда) первой инстанции (статья 226 ГПК РФ, статья 188.1 АПК РФ).

Подобное решение соответствует подходам, сложившимся в судебной практике. Если примирительные процедуры рассматривать как

компонент подготовки дела к судебному разбирательству, то на основании пункта 59 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 19 июня 2012 г. № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции», «если при рассмотрении дела суд апелляционной инстанции установит, что судом первой инстанции не проводилась подготовка дела к судебному разбирательству или такая подготовка была проведена не в полном объеме либо были допущены другие нарушения, которые привели к неправильному рассмотрению дела или к нарушению сроков его рассмотрения, суду апелляционной инстанции необходимо реагировать на допущенные нарушения вынесением частного определения».

Таким образом, *обязанность суда содействовать примирению сторон обеспечена санкциями норм гражданского процессуального права, как и всякое обязывающее суд процессуальное предписание. Уклонение суда от примирения сторон, будучи нарушением норм процессуального права, может свидетельствовать о незаконности и необоснованности состоявшегося судебного акта. Суд вышестоящей инстанции может в порядке устраниния допущенных нарушений, с учетом позиции спорящих сторон, самостоятельно принять меры, направленные на примирение сторон. Обнаружение факта неиспользования потенциала примирительных процедур при выявившейся возможности примирения сторон может послужить основанием для вынесения частного определения в адрес суда первой инстанции.*

Список литературы

1. Чечина Н.А. Категория ответственности в советском гражданском процессуальном праве // Вестник Ленинградского университета. Экономика, философия, право. 1982. № 17.

Поступила в редакцию 20.09.2019 г.

Поступила после рецензирования 17.10.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторе

Юдин Андрей Владимирович – доктор юридических наук, профессор, и. о. зав. кафедрой гражданского процессуального и предпринимательского права. Самарский национальный исследовательский университет им. акад. С.П. Королева, г. Самара, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9235-9680>, e-mail: udin77@mail.ru

Для цитирования

Юдин А.В. Последствия нарушения процессуальных норм о примирительных процедурах в гражданском судопроизводстве (к принятию Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 549-557. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-549-557

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-549-557

**CONSEQUENCES OF PROCEDURAL RULES VIOLATION
ON CONCILIATION PROCEDURES IN CIVIL PROCEEDINGS
(TO THE ADOPTION OF THE FEDERAL LAW OF JULY 26, 2019
NO. 197-ФЗ “ON AMENDING CERTAIN LEGISLATIVE ACTS
OF THE RUSSIAN FEDERATION”)**

A.V. Yudin

Samara National Research University
34 Moskovskoye Rte., Samara 443086, Russian Federation
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9235-9680>, e-mail: udin77@mail.ru

Abstract. The relevance of the study lies in the fact that the reform of the procedural legislation in line with expanding the possibilities of parties reconciliation at all stages of the civil and arbitration process, including through mediation, has generated a number of scientific and practical problems, one of which is the assessment of the imperativeness of the rules of procedural law on fulfillment by a court or arbitration tribunal of an obligation to facilitate parties reconciliation. The purpose of the study is to evaluate the arguments both in favor of the fact that the court's failure to fulfill the obligation to cooperate in reconciling the parties should serve as the basis for the annulment of the judicial act, and in favor of the fact that this violation does not affect the decision correctness on the merits of the dispute. We draw conclusion that, in certain circumstances, a provisions violation on conciliation may constitute a reason for the decision annulment (for example, in cases where the court of the verification instance, in order to make up for the omissions of the court of first instance, leads the parties to reconciliation, although annulment with the termination of the proceedings in this case is objective consequence of achieving the result of conciliation procedures); in other cases, the discovery of the fact that the potential of conciliation procedures has not been used, with the revealed possibility of parties conciliation, may serve as the basis for making a special ruling to the court of first instance. But in any case, the court's failure to reconcile the parties would constitute a violation of civil procedural law, which should not be left without any reaction from the courts of verification instances.

Keywords: conciliation procedures; mediation; sanctions of civil procedural law; repeal or amendment of judicial acts; preparing a case for trial; procedural offenses; special ruling; judicial review proceedings

References

1. Chechina N.A. Kategoriya otvetstvennosti v sovetskem grazhdanskem protsessual'nom prave [Category of liability in Soviet civil procedure law]. *Vestnik Leningradskogo universiteta. Ekonomika, filosofiya, pravo* [Bulletin of Leningrad University. Economics, Philosophy, Law], 1982, no. 17. (In Russian).

Received 20 September 2019

Reviewed 17 October 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the author

Yudin Andrew Vladimirovich – Doctor of Jurisprudence, Professor, Acting Head of Civil Procedure and Business Law Department. Samara National Research University, Samara, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9235-9680>, e-mail: udin77@mail.ru

For citation

Yudin A.V. Posledstviya narusheniya protsessual'nykh norm o primiritel'nykh protsedurakh v grazhdanskem sudoproizvodstve (k prinyatiyu Federal'nogo zakona ot 26 iyulya 2019 g. № 197-FZ «O vnesenii izmeneniy v otdel'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii») [Consequences of procedural rules violation on conciliation procedures in civil proceedings (to the adoption of the Federal Law of July 26, 2019 No. 197-FZ “On Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation”)]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 549-557. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-549-557 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Богданова Э.Ю., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-558-563

УДК 349.6

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЦЕДУРЫ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ

Э.Ю. Богданова

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0243-6580>, e-mail: ella_bogdanova@mail.ru

Аннотация. Прослеживается тенденция, что в последнее время эффективность Оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) ставится под сомнение во всем мире, и особенно это прослеживается в арктическом регионе. Определены, раскрыты и актуализированы приоритетные направления в области арктической ОВОС. К одному из рассматриваемых направлений отнесена разработка более содержательных и учитывающих региональную специфику социально-экономических показателей для поддержания практики ОВОС. Кроме того, указано на необходимость повышенного внимания на направление, заключающееся в тщательном изучении рабочих и административных отношений между соглашениями, заключаемыми в частном порядке (например, соглашения о выгодах от воздействия), и процессами, регулирующими ОВОС. Констатировано, что несмотря на то, что восемью арктическими государствами были приняты Руководящие принципы для ОВОС, они не были полностью включены в национальные системы ОВОС. Отдельным направлением должно стать изучение последствий недавних изменений в процессах, регламентах и законодательстве в области ОВОС. Автор приходит к выводу о том, что экологическая оценка должна играть ключевую роль в планировании воздействия экологических, социальных и экономических изменений и в разработке мер реагирования, которые позволят арктическим сообществам наилучшим образом учитывать новые возможности и справляться с неизбежными серьезными преобразованиями.

Ключевые слова: оценка воздействия на окружающую среду; арктическая ОВОС; экологическая оценка; арктические сообщества

С конца 20-го столетия Арктика все больше подвергается воздействию от освоения энергетических и минеральных ресурсов, расширения транспортных сетей, роста поселений некоренных народов, влияния изменения климата и растущего числа стойких органических загрязните-

лей. В докладе ЮНЕП указывается, что к 2050 г. даже при скромных темпах экономического роста нарушения, вызванные деятельностью человека, могут достичь критического уровня на 50–80 % территории Арктики. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) применяется во всем мире к некоторым видам деятельности и инициативам по развитию ресурсов различных масштабов и является основным инструментом для оценки и управления последствиями освоения ресурсов в Арктике. В Стратегии защиты окружающей среды Арктики 1991 г.¹ подчеркивалось важное значение ОВОС, что привело к созданию Программы арктического мониторинга и оценки (АМАР). Затем министры стран Арктики (Арктический Совет, 1997 г.) в соответствии с Декларацией 1997 г. приняли Руководящие принципы по ОВОС в Арктике. В АМАР содержится рекомендация неукоснительно проводить ОВОС и применять связанные с ней инструменты планирования, включая стратегические ОВОС, в Арктике, и направить внимание на повышение ее актуальности и полезности. ОВОС, вероятно, станет одним из важнейших инструментов управления в Арктике, но в то же время по сей день успех Руководящих принципов в обеспечении эффективной ОВОС не доказан.

В последнее время эффективность ОВОС ставилась под сомнение во всем мире, и особенно ОВОС в арктическом регионе. Например, связи между ОВОС и процессами принятия решений выделяются в качестве главных недостатков в Финляндии; а в России существует несколько проблем в подходах к внедрению ОВОС на национальном уровне. В западной части канадской Арктики определили проблемы, возникающие в отношении существующих процедур ОВОС из-за совокупных последствий развития энергетики. Принимая во внимание возникающие и длящиеся сомнения в эффективности ОВОС, в сочетании с усилением давления на арктические сообщества и экосистемы, международному научно-исследовательскому сообществу в области ОВОС необходимо «...лучше определять выгоды, а также затраты на оценку воздействия». Практики, сторонники, сообщества и правительства, по понятым причинам, хотят знать, действительно ли время и ресурсы, затраченные на ОВОС, приводят к улучшению экологического менеджмента и качества окружающей среды.

¹ Стратегия защиты окружающей среды: международный договор от 14.06.1991 // Документ опубликован не был. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1902061> (дата обращения: 03.07.2019).

Экологическая оценка определяется в широком смысле как процесс выявления, прогнозирования, оценки и смягчения биофизических, социальных и других соответствующих последствий предложений по развитию до принятия важных решений и обязательств. Часто описываемая как инструмент защиты окружающей среды, как методология и совокупность нормативных требований, ОВОС является наиболее важным процессом, направленным на содействие принятию решений. Благодаря этому процессу озабоченность по поводу потенциальных экологических последствий предлагаемых действий, как государственных, так и частных, учитывается в решениях, касающихся этих действий. В этом отношении ОВОС также можно рассматривать как средство усиления процессов управления окружающей средой. Основная цель ОВОС заключается в том, чтобы дать возможность инициаторам, общинам и лицам, принимающим решения, увеличить выгоды и свести к минимуму экологические издержки от действий в области развития. В этом смысле ОВОС является инструментом планирования и инструментом управления для выбора и разработки проектов. В этом смысле ОВОС можно также рассматривать в гораздо более широком контексте: как средство влияния на решения и возможность публичных обсуждений предлагаемых проектов развития по существу.

Экологическая оценка в настоящее время «совсеместно признана в качестве ключевого инструмента управления окружающей средой, прочно закрепленного в национальном и международном экологическом праве».

Можно определить приоритетные темы в области арктической ОВОС. Эти проблемы связаны с постоянной потребностью в практике ОВОС, независимо от политico-экономического контекста или места нахождения; но они могут создать уникальные вызовы для арктической среды.

Во-первых, это разработка более содержательных и учитывающих региональную специфику социально-экономических показателей для поддержания практики ОВОС. Например, Совет по оценке воздействия на окружающую среду долины реки Маккензи называет в качестве постоянной проблемы недостаток исходной информации о социально-экономических условиях в Арктике. Исходные условия также будут меняться с ростом воздействия изменения климата, что потребует гибких и адаптивных подходов к сбору данных и соответствующим реестрам. Одной из конкретных потребностей является определение показателей для оценки социально-экономических условий, которые не толь-

ко реагируют на региональные изменения, но также необходимы для прогнозирования и оценки воздействия проектов развития местных ресурсов. Опираясь на социальные исследования ОВОС в горнодобывающем секторе Финляндии, можно утверждать, что такие показатели должны быть не только «жесткими» или «количественными», но также и качественными, ценностно-ориентированными, а подход к их определению должен быть иногда гибким. Большее внимание следует уделить тому, чтобы открыть дискуссию о теоретических и методологических решениях, которые обосновывают выбор социальных показателей, используемых в ОВОС.

Во-вторых, существует необходимость в тщательном изучении рабочих и административных отношений между соглашениями, заключаемыми в частном порядке (например, соглашения о выгодах от воздействия), и процессами, регулирующими ОВОС. Такие соглашения являются общепринятой практикой в некоторых арктических регионах, особенно в северо-западных территориях Канады, и стали частью деловой практики в горнодобывающем секторе. Гренландия применяет другой подход к реализации соглашений о выгодах от воздействия, в соответствии с которым такие соглашения являются частью формальных требований к стратегическим оценкам социального воздействия. Такие соглашения заключаются между инициаторами, соответствующими муниципалитетами и национальным правительством, и находятся в сфере публичного права. Сравнительный анализ частных и публичных подходов к таким соглашениям поможет обеспечить лучшее понимание того, в какой степени конфиденциальный характер соглашений либо дополняет, либо подрывает публичный процесс ОВОС.

В-третьих, хотя в 1997 г. в рамках Стратегии охраны окружающей среды Арктики для сотрудничества между восемью арктическими государствами были приняты Руководящие принципы для ОВОС, они не были полностью включены в национальные системы ОВОС. Координация ролей и обязанностей, связанных с ОВОС, между юрисдикциями для учета трансграничных воздействий оказалась сложной даже в рамках национальных систем ОВОС, но эти проблемы становятся значительнее в случаях, когда речь идет о трансграничных воздействиях, которые связаны с несколькими национальными системами ОВОС. Несмотря на некоторый опыт трансграничного сотрудничества в Арктике, необходимы исследования для изучения институциональных, политических и правовых возможностей, а также средств укрепления международной координации при проведении ОВОС в Арктике.

Наконец, необходимо изучить последствия недавних изменений в процессах, регламентах и законодательстве в области ОВОС. Например, в Канаде Закон об экологической оценке 2012 г. изменил роль федерального правительства в ОВОС и стал предметом критического анализа. Но в течение следующего десятилетия в арктических странах могут произойти другие изменения в законодательстве, которые, вероятно, повлияют на приоритетные области, определенные в настоящем анализе пробелов, что потребует дальнейшего изучения.

Экологическая оценка должна играть ключевую роль в планировании воздействия экологических, социальных и экономических изменений и в разработке мер реагирования, которые позволят арктическим сообществам наилучшим образом учитывать новые возможности и справляться с неизбежными серьезными преобразованиями.

Поступила в редакцию 09.08.2019 г.

Поступила после рецензирования 05.09.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторе

Богданова Элла Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса Института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0243-6580>, e-mail: ella_bogdanova@mail.ru

Для цитирования

Богданова Э.Ю. Некоторые вопросы реализации процедуры оценки воздействия на окружающую среду в арктическом регионе // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 558-563. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-558-563

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-558-563

SOME ISSUES OF THE IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT PROCEDURE IN THE ARCTIC REGION

E.Y. Bogdanova

Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0243-6580>, e-mail: ella_bogdanova@mail.ru

Abstract. There is a trend that recently the effectiveness of the Environmental impact assessment (EIA) has been called into question throughout the world, and this is especially evident in the Arctic region. We identify, reveal and actualize the priority areas in the field of Arctic EIA. To one of the areas under consideration we assign the development of more meaningful and regionally specific social and economic indicators to support the practice of EIA. In addition, we indicate the need for increased attention to the direction consisting in a thorough study of the working and administrative relations between agreements concluded privately (for example, agreements on the benefits of exposure) and the processes governing EIA. We state that despite the fact that the eight arctic states adopted the Guidelines for EIA, they were not fully integrated into the national EIA systems. A separate area should be the study of the consequences of recent changes in the processes, regulations and legislation in the field of EIA. We conclude that environmental assessment should play a key role in planning the impact of environmental, social, and economic changes and in developing response measures that will allow Arctic communities in the best way take into account new opportunities and deal with the inevitable major changes.

Keywords: environmental impact assessment; Arctic EIA; ecological assessment; arctic communities

Received 9 August 2019

Reviewed 5 September 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the author

Bogdanova Ella Yuryevna – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Associate Professor of Criminal Law and Procedure Department of Law and National Security Institute. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0243-6580>, e-mail: ella_bogdanova@mail.ru

For citation

Bogdanova E.Y. Nekotoryye voprosy realizatsii protsedury otsenki vozdeystviya na okruzhayushchuyu sredu v arkticheskem regione [Some issues of the implementation of the environmental impact assessment procedure in the Arctic region]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 558-563. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-558-563 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Чапурко Т.М., Ламонов Е.В., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-564-572

УДК 342.9

НЕКОТОРЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Т.М. Чапурко, Е.В. Ламонов

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9015-346X>, e-mail: ipgospopravo@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9175-9239>, e-mail: ipgospopravo@yandex.ru

Аннотация. Обращено внимание на необходимость совершенствования действующего Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации в целях обеспечения единства и системного подхода правового регулирования административно-деликтной ответственности, совершенствования процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях. Авторами предложено за совершение ряда административных правонарушений снизить возраст привлечения к административной ответственности, а именно – установить возрастной срок для привлечения лица к административной ответственности по достижению им 14 лет. Авторы считают целесообразным учитывать особенности возрастного развития несовершеннолетних, а именно – в случае установления возраста привлечения к административной ответственности с 14 лет необходимо предусмотреть особенности привлечения к данной ответственности этих лиц: установление ответственности только по определенным категориям дел, рассмотрение дел в отношении этих лиц судом и с обязательным участием адвоката и законного представителя. Предложено установить административную ответственность за покушение на совершение административного правонарушения и на соучастие в его совершении, а также установить случаи обязательного участия защитника в производстве по делам об административных правонарушениях и оказания бесплатной юридической помощи.

Ключевые слова: кодекс об административных правонарушениях; совершенствование; ответственность; назначение наказания; возраст; несовершеннолетние; юридическая помощь

Важную роль в обеспечении охраны прав и свобод граждан, интересов юридических лиц, общественного порядка и общественной безопасности, правопорядка в других областях жизнедеятельности общества выполняет, наряду с другими видами юридической ответственности,

законодательство об административных правонарушениях. Об этом свидетельствует и статистика количества привлеченных лиц к данному виду ответственности.

Так, в 2018 г. в Российской Федерации было рассмотрено 7055780 дел об административных правонарушениях¹. В Тамбовской области за аналогичный период рассмотрено районными судами 6374 дела об административных правонарушениях и мировыми судьями – 52493 подобных дела². Данная статистика свидетельствует о значительном количестве граждан, совершающих административные правонарушения, что требует, на наш взгляд, особого внимания в плане совершенствования административно-деликтного законодательства и практики его применения.

Вместе с тем за 17-летний период своего действия в КоАП РФ уже внесено свыше 4800 изменений. «Последствия «поправочного бума», – по мнению М.С. Студеникиной, – привели к тому, что действующий КоАП РФ во многом утратил единство правового регулирования и стал требовать не просто косметического ремонта, а существенной модернизации» [1, с. 35].

Потребность обеспечения единства и системного подхода правового регулирования административно-деликтной ответственности, совершенствования процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях, научного осмысления и анализа сложившейся за эти годы практики применения КоАП РФ стала результатом принятия Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подготовленной межведомственной рабочей группой, образованной во исполнение поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева, и в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 631-р, которая была опубликована 10 июня 2019 г.³

¹ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018 г. // Судебный департамент при ВС РФ. URL: <https://www.cdep.ru> (дата обращения: 15.09.2019).

² Сводные статистические данные о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административной ответственности за 12 месяцев 2018 г. URL: <http://usdtambov.ru> (дата обращения: 15.09.2019).

³ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подготовленная межведомственной рабочей группой, образованной во исполнение поручения Председателя Правительства Российской Федерации Дмитрия Медведева и в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.04.2019 № 631-р. URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 15.10.2019).

Не вдаваясь в полемику по вопросу необходимости принятия нового КоАП РФ, а также относительно содержательной стороны Концепции новой редакции данного Кодекса, в которой сформулированные предложения о реформе административно-деликтного права, по мнению профессора Ю.Н. Старицова, «выглядят основательно не подготовленными, фрагментарными и несистемными» [2], мы высажем ряд предложений, которые, на наш взгляд, требуют своего анализа и обсуждения в ходе модернизации законодательства об административных правонарушениях.

Так, большую озабоченность государства и общества вызывает совершение несовершеннолетними различных административных правонарушений, ибо совершение подростками административных деликтов порой перерастает в учинение ими уголовно-наказуемых деяний, чем ухудшает криминогенную обстановку. По действующему КоАП РФ (статья 2.3), административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет⁴. В то же время многочисленные аналогичные правонарушения совершают и подростки в возрасте от 14 до 16 лет. И не всегда применяемые к этим правонарушителям меры воспитательного воздействия достигают желаемого результата по их исправлению, что влечет формирование у них представления о безнаказанности за совершаемые деяния и неуважительного отношения к соблюдению правопорядка, рецидив совершения правонарушений, а отсюда страдает и превентивная функция административной ответственности.

На наш взгляд, такие составы административных правонарушений, как, например, мелкое хулиганство, мелкое хищение вполне очевидны, и подростки в силу своего физиологического и психического развития должны осознавать и понимать их опасность и противоправность, последствия своих поступков и руководить ими уже в 14–15 лет.

В связи с этим полагаем возможным установление возрастного срока для привлечения лица к административной ответственности по достижению им 14 лет. Данная возможность поддерживается как в научных публикациях [3], так находит и свою практическую реализацию в законодательстве об административных правонарушениях Республи-

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.11.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

ки Беларусь⁵. Так, статья 4.3 Кодекса об административных правонарушениях данного государства предусматривает наступление административной ответственности за совершение ряда административных правонарушений с 14 до 16 лет (за умышленное причинение телесного повреждения; мелкое хищение; умышленное уничтожение или повреждение имущества; мелкое хулиганство и др.).

Вместе с тем, учитывая особенность возрастного развития несовершеннолетних, считаем в случае установления возраста привлечения к административной ответственности с 14 лет, необходимо предусмотреть следующие особенности привлечения к данной ответственности этих лиц.

Во-первых, полагаем установление административной ответственности не за все категории дел, а лишь за те, которые представляют наибольшую опасность, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, в области охраны собственности, наносящие вред как самим подросткам, так и другим лицам, например, мелкое хулиганство, мелкое хищение, незаконный оборот и потребление наркотических и психотропных веществ и ряд других.

Во-вторых, дела в отношении этих лиц должны рассматриваться судьями, специализирующимиися на рассмотрении таких дел.

В-третьих, дела об административных правонарушениях в отношении лиц, не достигших 16 лет, должны рассматриваться с обязательным участием адвоката и законных представителей, в отличие от действующего ныне правила, предусмотренного частью 5 статьи 25.3 КоАП РФ, по которому обязательное присутствие законного представителя не обязательно, а лишь по усмотрению судьи, должностного лица, рассматривающих дело, которые вправе признать обязательным присутствие законного представителя.

В-четвертых, на наш взгляд, в целях использования мер воспитательного характера, которые, возможно, будут достаточными для исправления и дальнейшего не совершения лицом административных правонарушений, предусмотреть административную ответственность несовершеннолетних в возрасте от 14 до 16 лет лишь за повторные аналогичные правонарушения.

Кроме того, если лицо, достигшее 14-летнего возраста, вследствие отставания в умственном развитии, не связанного с психическим рас-

⁵ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 20.10.2019).

стройством (слабоумие), не способно было во время совершения административного деликта осознавать фактический характер и противоправность своих действий, оно не подлежит административной ответственности. Для чего в процессе рассмотрения таких дел следует назначать психолого-психиатрическую экспертизу.

Действующий КоАП РФ предусматривает административную ответственность лишь за совершение оконченных правонарушений. На наш взгляд, при подготовке проекта нового КоАП следует предусмотреть включение в него возможности привлечения к административной ответственности также и за покушение на их совершение, а также за соучастие в совершении правонарушений. Отсутствие в настоящее время такой ответственности влечет нарушение принципа неотвратимости наказания, например, при совершении мелкого хищения, когда лицо не могло распорядиться похищенным имуществом по причине, от него не зависящей; при подстрекательстве лица к совершению этого хищения. А такая безнаказанность формирует в сознании подростков неуважительное отношение к закону и провоцирует на совершение ими новых административных правонарушений, а нередко и уголовно-наказуемых деяний.

Полагаем в целях индивидуализации наказания необходимо при обсуждении проекта нового законопроекта об административных правонарушениях рассмотреть вопрос и о включении в него правовой нормы, предоставляющей возможность при наличии исключительных обстоятельств назначить административное наказание ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей статьей, или назначить более мягкий вид наказания, чем предусмотрено соответствующей статьей, так как действующий КоАП РФ (часть 2.2 статьи 4.1) предоставляет такую возможность только в отношении наказания в виде штрафа.

Немаловажным вопросом в производстве по делам об административных правонарушениях является обеспечение конституционной гарантии каждому права на получение квалифицированной юридической помощи, а в случаях, предусмотренных законом, оказание бесплатной юридической помощи [4].

Уголовно-процессуальное законодательство (статья 51) предусматривает случаи, когда участие защитника в уголовном производстве обязательно, и обязанность дознавателя, следователя или суда в этих случаях – обеспечить защитника.

Однако действующий КоАП РФ, несмотря на то, что наказания, назначаемые за совершение административных правонарушений, серьезно затрагивают права и свободы граждан, в том числе в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества (административный арест) до 30 суток, не содержат правовые нормы об обязательном участии защитника в административно-юрисдикционном производстве, а также возможность бесплатного оказания юридической помощи лицам, привлекаемым к административной ответственности [5].

Статья 25.5 КоАП РФ лишь предусматривает, что для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему – представитель. Исходя из содержания приведенной правовой нормы, можно сделать вывод, что участие адвоката (защитника) в административно-юрисдикционном процессе может быть возможным лишь благодаря личной инициативе лица, в отношении которого рассматривается дело об административном правонарушении, потерпевшего, которые для оказания юридической помощи должны сами пригласить адвокатов, оплатив их услуги [5].

Поэтому считаем необходимым закрепить в новом КоАП РФ правовую норму, которая предусматривала бы обязательное участие защитника в производстве по делу об административных правонарушениях в следующих случаях, если:

- лицо, привлекаемое к административной ответственности, является несовершеннолетним;
- лицо, привлекаемое к административной ответственности, в силу физических или психических недостатков не может самостоятельно осуществлять свое право на защиту;
- лицо, привлекаемое к административной ответственности, не владеет языком, на котором ведется производство.

Следует также дополнить статью 3 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»⁶ положением об оказании бесплатной юридической помощи в предусмотренных КоАП случаях обязательного участия защитника при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

⁶ О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // С3 РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

Это позволит обеспечить лицам, которым в силу своего состояния здоровья, возраста или незнания языка делопроизводства затруднительно самостоятельно осуществлять защиту своих прав и интересов, квалифицируемую юридическую помощь.

Возможно, изложенные нами в настоящей статье предложения по новой редакции КоАП РФ являются небесспорными. В то же время замечания, которые поступят в ходе их обсуждения, будут способствовать дальнейшему совершенствованию административно-деликтного законодательства.

Список литературы

1. *Студеникина М.С.* Два законопроекта новой кодификации законодательства об административных правонарушениях: основные новеллы и их предварительная оценка // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 34-37.
2. *Старилов Ю.Н.* Почему так важно не спешить с реформой КоАП РФ? // Закон.ру. Комментарий для журнала «Закон». URL: https://zakon.ru/blog/2019/07/30/porchemu_tak_vazhno_ne_speshit_s_reformoj_koap_komentarij_dlya_zhurnala_zakon (дата обращения: 12.10.2019).
3. *Аристов Е.В., Фахрутдинов Г.Г.* Совершенствование законодательного регулирования административной ответственности несовершеннолетних // NB: Административное право и практика администрирования. 2018. № 2. С. 25-30.
4. *Антонова Л.Б., Полякова Н.В.* Проблемы административной ответственности несовершеннолетних // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 1. С. 166-171.
5. *Ламонов Е.В.* Законопроект кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: некоторые замечания и предложения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 4 (27). С. 221-232.

Поступила в редакцию 11.11.2019 г.

Поступила после рецензирования 18.11.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторах

Чапурко Татьяна Михайловна – кандидат юридических наук, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и международного права. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9015-346X>, e-mail: ipgosp право@yandex.ru

Ламонов Евгений Владимирович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9175-9239>, e-mail: ipgosp право@yandex.ru

Для цитирования

Чапурко Т.М., Ламонов Е.В. Некоторые предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 564-572. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-564-572

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-564-572

SOME PROPOSALS FOR IMPROVING THE LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCES

T.M. Chapurko, E.V. Lamonov

Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9015-346X>, e-mail: ipgospravo@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9175-9239>, e-mail: ipgospravo@yandex.ru

Abstract. We draw attention to the need of improving the current Code of Administrative Offences of the Russian Federation in order to ensure the unity and systematic approach of legal regulation of administrative and tort liability, improving the procedure for consideration of cases of administrative offences. We propose to reduce the age of bringing to administrative responsibility for committing a number of administrative offenses, namely – to set the age limit for bringing a person to administrative responsibility upon reaching 14 years. We consider it appropriate to count the peculiarities of the age of the minor, namely, in the case of determining the age of bringing to administrative responsibility since the age of 14 years, should provide specific procedures for bringing to the responsibility of these individuals: establishment of responsibility only on certain categories of cases the cases against these persons by the court with mandatory participation of a lawyer and legal representative. It is offered to establish administrative responsibility for attempt on commission of an administrative offense and on complicity in its commission, and also to establish cases of obligatory participation of the defendant in proceedings on administrative offenses and rendering free legal support.

Keywords: code of administrative offences; improvement; responsibility; assignment of punishment; age; minors; legal support

References

1. Studenikina M.S. Dva zakonoprojekta novoy kodifikatsii zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniakh: osnovnyye novel'ye i ikh predvaritel'naya otsenka [Two bills of new codification of administrative offence legislation: main novelties and their preliminary assessment]. *Administrativnoye pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2017, no. 9, pp. 34-37. (In Russian).

2. Starilov Y.N. Pochemu tak vazhno ne speshit' s reformoy KoAP RF? [Why is it so important not to rush with the reform of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation?]. *Zakon Ru. Kommentariy dlya zhurnala «Zakon»* [Zakon.ru. Commentary for the Journal “Law”]. (In Russian). Available at: https://zakon.ru/blog/2019/07/30/pochemu_tak_vazhno_ne_speshit_s_reformoj_koap_komentarij_dlya_zhurnala_zakon (accessed 12.10.2019).
3. Aristov E.V., Fakhrutdinov G.G. Sovershenstvovaniye zakonodatel'nogo regulirovaniya administrativnoy otvetstvennosti nesovershennoletnikh [Improving the legal regulation of administrative responsibility of minors]. *NB: Administrativnoye pravo i praktika administrirovaniya – NB: Administrative Law and Administration Practice*, 2018, no. 2, pp. 25-30. (In Russian).
4. Antonova L.B., Polyakova N.V. Problemy administrativnoy otvetstvennosti nesovershennoletnikh [Problems of administrative responsibility of minors]. *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii – Vestnik of Voronezh Institute of the Ministry of Interior of Russia*, 2016, no. 1, pp. 166-171. (In Russian).
5. Lamonov E.V. Zakonoprojekt kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: nekotoryye zamechaniya i predlozheniya [The draft law of the Code of Administrative Offences in the Russian Federation: some remarks and suggestions]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo – Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*, 2016, no. 4 (27), pp. 221-232. (In Russian).

Received 11 November 2019

Reviewed 18 November 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the authors

Chapurko Tatyana Mikhailovna – Candidate of Jurisprudence, Doctor of Political Sciences, Professor, Professor of Constitutional and International Law Department. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9015-346X>, e-mail: ipgospravo@yandex.ru

Lamonov Evgeny Vladimirovich – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Head of Constitutional and International Law Department. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9175-9239>, e-mail: ipgospravo@yandex.ru

For citation

Chapurko T.M., Lamonov E.V. Nekotorye predlozheniya po sovershenstvovaniyu zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh [Some proposals for improving the legislation on administrative offences]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 564-572. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-564-572 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Алиев Т.Т., Яценко А.О., Золотухин А.Д., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-573-580

УДК 347.9

РЕФОРМА ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА: АПЕЛЛЯЦИОННЫЕ И КАССАЦИОННЫЕ СУДЫ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

Т.Т. Алиев¹, А.О. Яценко², А.Д. Золотухин³

¹Институт мировых цивилизаций

119049, Российская Федерация, г. Москва, Ленинский пр-т, 1/2, корп. 1

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3001-9744>, e-mail: tta@mail.ru

²Российский государственный университет правосудия

117418, Российская Федерация, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, 69

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4057-6584>, e-mail: tta@mail.ru

³Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина

392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7925-5572>, e-mail: kafgptsp@yandex.ru

Аннотация. Внимание уделено рассмотрению реформы гражданского процессуального законодательства. В обзоре отмечено значение и последствия двух федеральных законов: Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федерального закона от 9 декабря 2010 г. № 353-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации». Обзор содержит две точки зрения на содержание произошедших изменений. Первая точка зрения представлена Т.Т. Алиевым и А.О. Яценко. Авторы указывают на одно из важнейших изменений процессуального законодательства – изменение института представительства в суде. Предложено создание реестра лиц, которые имеют право быть представителями в суде. Также авторы рассматривают создание апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции. На этом аспекте реформы гражданского процесса обращено особое внимание во второй точке зрения, представленной А.Д. Золотухиным, который раскрывает не только суть изменений, но и отмечает исторические предпосылки, а также теоретическую характеристику произошедших изменений. Оба подхода к обзору прошедшей реформы подчеркивают, что реформа процессуального законодательства соответствует современным потребностям, но требует внимательного и последовательного воплощения.

Ключевые слова: гражданский процесс; реформа процессуального законодательства; представительство; апелляционные суды общей юрисдикции; кассационные суды общей юрисдикции

И. Алиев Т.Т., Яценко А.О.

Необходимость изменения современного процессуального законодательства назревала давно, поскольку ныне действующее имеет ряд недостатков. В связи с этим Федеральным законом от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации¹ реформировано российское процессуальное законодательство, в том числе гражданское. Данный федеральный закон (далее – ФЗ) начнет действовать по решению Пленума ВС РФ, который должен быть принят не позднее 1 октября 2019 г.

Первым важным изменением процессуального законодательства является изменение института представительства в суде. С момента вступления указанного ФЗ в силу как в арбитражном, так и в гражданском процессе представителями в суде смогут быть лица с высшим юридическим образованием или ученой степенью по юридической специальности. Однако данное требование не распространяется на законных представителей и на представителей в делах, рассматриваемых мировым судьей или районным судом².

В связи с данным нововведением возникает вопрос: высшее юридическое образование должно подтверждаться дипломом государственного направления, то есть образование должно быть получено в организации, имеющей государственную аккредитацию, или любого об разца?

Исходя из прямого чтения ФЗ, образование может быть получено как в организации, имеющей государственную аккредитацию, так и не имеющей. В данном случае сущность государственной аккредитации образовательных программ под вопросом. То есть государство, в лице своих представителей, не доверяет³ образованию, полученному по не аккредитованным образовательным программам, но при этом допускает возможность участия лица в качестве представителя, имеющего такое образование.

Кроме того, лицо, которое выступает представителем в суде, должно подтверждать свое образование. Данное обстоятельство представляется обременительным в ряде случаев. Так, представитель, который не имеет диплома «на руках», например, обучающийся по программе

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 28.11.2018 № 451-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 49 (Часть I). Ст. 7523.

² Президент подписал закон о процессуальной реформе: обзор. Доступ из СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=312236&fld=134&dst=1000000001.0&rnd=0.11041781285574825#08280631975978887>.

³ От лат. accredo – доверять.

магистратуры, столкнется с трудностями. В связи с этим представляется разумным создать реестр лиц, которые имеют право быть представителями в суде. Запись в такой реестр бы вносилась после первого участия лица в суде. Такая мера позволила бы избавить лиц, осуществляющих представительство в суде на постоянной основе, от подтверждения права быть представителем в каждом новом деле.

Согласно реформе процессуального законодательства, в ГПК РФ появятся правила о новых апелляционных и кассационных судах. Это связано с созданием новых звеньев в судебной системе общей юрисдикции – самостоятельных пяти апелляционных и девяти кассационных судов.

В апелляционный суд общей юрисдикции (далее – апелляционный СОЮ) в гражданском процессе можно будет подавать жалобы на акты областных и равных им судов, которые они приняли в первой инстанции. Это правило для ГПК РФ и КАС РФ будет одинаковым.

Апелляционные СОЮ по общему правилу будут рассматривать частные жалобы на определения областных и равных им судов.

Срок на рассмотрение спора в апелляционных СОЮ будет таким же, как и для нынешней апелляции, – не больше двух месяцев со дня поступления дела в суд данной инстанции.

В кассационный суд общей юрисдикции (далее – кассационный СОЮ) в гражданском процессе можно будет обжаловать вступившие в силу:

- судебные приказы, решения и определения районных судов и мировых судей;
- решения и определения областных и равных им судов, принятые ими по первой инстанции;
- апелляционные и иные определения районных судов, областных и равных им судов, апелляционных СОЮ, принятые ими в качестве суда второй инстанции.

Чтобы подать жалобу в кассационный СОЮ, потребуется уложиться в три месяца со дня вступления в силу оспариваемого судебного акта. Сейчас подать кассационную жалобу можно в течение шести месяцев с того же дня.

Жалобу нужно будет подавать в кассационный СОЮ через суд первой инстанции. Сейчас жалобу подают непосредственно в кассацию.

Принимать ли жалобу к производству кассационного суда, будет решать судья единолично. На это отведено пять дней с даты поступле-

ния жалобы вместе с делом в суд. Суд примет к производству любую жалобу, которая формально соответствует требованиям. Сейчас же судья изучает жалобу и, если не находит оснований для кассационного пересмотра судебных актов, отказывает в ее передаче для рассмотрения по существу. Таким образом, новый закон устанавливает принцип так называемой сплошной кассации.

Срок на рассмотрение спора в кассационном СОЮ составит максимум два месяца со дня поступления жалобы в этот суд.

Таким образом, реформа процессуального законодательства, в целом, адекватна и соответствует современным потребностям, при этом имеет ряд неопределенностей и недостатков, которые необходимо устранить на начальном этапе.

П. Золотухин А.Д.

Институт обжалования судебных постановлений в гражданском судопроизводстве – один из институтов гражданского процессуального права, который находится в процессе активной эволюции.

Право обжалования судебных постановлений определяется правом заинтересованных лиц на получение судебной защиты. Это определяет интерес к процессуальным конструкциям правил деятельности проверочных инстанций: апелляции, кассации, надзора в гражданском судопроизводстве.

В советском гражданском процессуальном праве отсутствовал институт апелляционного обжалования постановлений суда, не вступивших в законную силу. В качестве суда второй инстанции законодателем определялась кассационная инстанция.

Возникновение апелляционного производства в российском гражданском процессуальном праве связано с изменением в судебной системе Российской Федерации и появлением в этой системе мировых судей⁴. Постановления мировых судей, не вступившие в законную силу, стали пересматриваться районными судами в порядке апелляции (статья 351 ГПК РСФСР, утратил силу)⁵. Впоследствии этот институт был закреплен в главе 39 ГПК РФ 2003 г. как «Апелляционное производство по обжалованию решений и определений мировых судей» (утратила силу). Апелляционное производство этого периода относится по своей процессуальной конструкции к полной апелляции, которая характери-

⁴ О мировых судьях в Российской Федерации (ред. от 28.11.2018): федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

⁵ О внесении изменений и дополнений в ГПК РСФСР: федеральный закон от 07.07.2000 // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3346.

зуется, в том числе, и возможностью представлять в суд второй инстанции новые доказательства без ограничения. Существует точка зрения о том, что в этом случае «уменьшается ценность судебного разбирательства в суде первой инстанции» [1, с. 106].

Федеральным законом от 9 декабря 2010 г. № 353-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»⁶ были внесены изменения в процессуальную форму обжалования судебных постановлений в гражданском судопроизводстве. В гражданское судопроизводство было введено единое апелляционное производство для судов всех уровней. Законодатель отступил от правил полной апелляции. Исследование новых правил процессуальной формы апелляционного производства, определенного законодателем, позволяет сделать вывод о том, что: «Смешение признаков видов апелляции позволяет говорить об отсутствии в российском гражданском, арбитражном процессуальном законодательстве того или иного вида апелляции в чистом виде» [2]. При этом особенностью определенного законодателем апелляционного производства является то, что в нем новые доказательства принимаются судом апелляционной инстанции, но на определенных законом условиях, если будет обосновано, что эти доказательства невозможно было предоставить в суд первой инстанции (статья 332 ГПК РФ). Существует мнение, что «имеющиеся в законе ограничения относительно представления новых доказательств позволяют осуществить судебную защиту наиболее эффективно: сначала своевременно и правильно рассмотреть дело в суде первой инстанции, а затем, проверив законность и обоснованность судебного решения, – в суде второй инстанции» [2, с. 154].

В связи с изменением существующей конструкции судов проверочных инстанций и созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции⁷ Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ⁸ были внесены изменения в процессуальную форму производства в кассационном суде общей юрисдикции. В кассационном суде общей юрисдикции в на-

⁶ О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 09.12.2010 № 353-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6611.

⁷ 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: федеральный конституционный закон от 29.07.2018 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4811.

⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 28.11.2018 № 451-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 49 (Часть I). Ст. 7523.

стоящее время отсутствуют ранее существовавшие в кассационной инстанции правила «фильтрации» кассационных жалоб. Законодатель закрепил конкретные основания для отмены или изменения судебных постановлений кассационным судом общей юрисдикции и т. д. Вместе с тем внесенные изменения в нормы ГПК РФ, определяющие производство в кассационном суде общей юрисдикции, вызвали неоднозначную реакцию на эти изменения в науке гражданского процессуального права [3].

Список литературы

1. Проверка судебных постановлений в гражданском процессе: российский и зарубежный опыт / под ред. Е.А. Борисовой. М.: Изд. дом «Городец», 2018. 672 с.
2. Борисова Е.А. Апелляция, кассация, надзор по гражданским делам. М.: Норма; ИНФРА-М, 2013. 319 с.
3. Борисова Е.А. Кассация по гражданским делам. М.: Изд. дом «Городец», 2020. 208 с.

Поступила в редакцию 13.09.2019 г.

Поступила после рецензирования 11.10.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторах

Алиев Тигран Тигранович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин. Институт мировых цивилизаций, г. Москва, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3001-9744>, e-mail: tta@mail.ru

Яценко Анастасия Олеговна – кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой гражданско-правовых дисциплин, заместитель руководителя магистерской программы «Юрист в сфере гражданского, уголовного и административного судопроизводства». Российский государственный университет правосудия, Крымский филиал, г. Симферополь, Республика Крым, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4057-6584>, e-mail: tta@mail.ru

Золотухин Александр Дмитриевич – кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой гражданского и арбитражного процесса. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7925-5572>, e-mail: kafgptsp@yandex.ru

Для цитирования

Алиев Т.Т., Яценко А.О., Золотухин А.Д. Реформа гражданского процесса: апелляционные и кассационные суды общей юрисдикции // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 573-580. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-573-580

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-573-580

CIVIL PROCEDURE REFORM: APPEAL AND CASSATION COURTS OF GENERAL JURISDICTION

T.T. Aliev¹, A.O. Yatsenko², A.D. Zolotuhin³

¹Institute of World Civilizations

1/2-1 Leninskiy Ave., Moscow 119049, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3001-9744>, e-mail: tta@mail.ru

²The Russian State University of Justice

69 Novocheremushkinskaya St., Moscow 117418, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4057-6584>, e-mail: tta@mail.ru

³Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7925-5572>, e-mail: kafgptsp@yandex.ru

Abstract. The study is devoted to the consideration of the civil procedural legislation reform. The review notes the significance and consequences of two federal laws: Federal Law of November 28, 2018 no. 451-FZ “On Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation” and Federal Law of December 9, 2010 no. 353-FZ “On Amending to the Civil Procedure Code of the Russian Federation”. The study contains two points of view on the content of the changes. The first point of view is presented by T.T. Aliev and A.O. Yatsenko. We point to one of the most important changes in the procedural legislation – a change in the representation institution in court. We propose the creation of a register of persons who have the right to be representatives in court. We also consider the creation of appeal and cassation courts of general jurisdiction. On this aspect of civil procedure reform, special attention is paid in the second point of view presented by A.D. Zolotuhin, who reveals not only the essence of changes, but also notes the historical background, as well as the theoretical characteristics of the changes. Both approaches to the review of the past reform emphasize that the procedural legislation reform meets current needs, but requires careful and consistent implementation.

Keywords: civil procedure; procedural legislation reform; representation; appeal courts of general jurisdiction; cassation courts of general jurisdiction

References

1. Borisova E.A. (ed.). *Proverka sudebnykh postanovleniy v grazhdanskem protsesse: rossiyskiy i zarubezhnyy opyt* [Verification of Court Decisions in Civil Procedure: Russian and Foreign Experience]. Moscow, Publishing House “Gorodets”, 2018, 672 p. (In Russian).
2. Borisova E.A. *Apellyatsiya, kassatsiya, nadzor po grazhdanskim delam* [Appeal, Cassation, Supervision in Civil Matters]. Moscow, Norma, INFRA-M Publ., 2013, 319 p. (In Russian).

3. Borisova E.A. *Kassatsiya po grazhdanskim delam* [Civil Cassation]. Moscow, Publishing House “Gorodets”, 2020, 208 p. (In Russian).

Received 13 September 2019

Reviewed 11 October 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the authors

Aliev Tigran Tigranovich – Doctor of Jurisprudence, Professor, Professor of Civil and Legal Disciplines Department. Institute of World Civilizations, Moscow, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3001-9744>, e-mail: tta@mail.ru

Yatsenko Anastasia Olegovna – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Head of Civil and Legal Disciplines Department, Deputy Head of Master’s Degree Programme “Lawyer in Civil, Criminal and Administrative Proceedings”. The Russian State University of Justice, Crimea Branch, Simferopol, Republic of Crimea, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4057-6584>, e-mail: tta@mail.ru

Zolotuhin Aleksandr Dmitriyevich – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Head of Civil and Arbitration Process Department. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7925-5572>, e-mail: kafgptsp@yandex.ru

For citation

Aliev T.T., Yatsenko A.O., Zolotuhin A.D. Reforma grazhdanskogo protessa: apellyatsionnyye i kassatsionnyye sudy obshchey yurisdiktsii [Civil procedure reform: appeal and cassation courts of general jurisdiction]. *Aktual’nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 573-580. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-573-580 (In Russian, Abstr. in Engl.)

© Серый Ф.Г., Зелепукин Р.В., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-581-591

УДК 349.42

ОБЗОР ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АГРАРНОГО ПРАВА» (16–19 ОКТЯБРЯ 2019 Г.)

Ф.Г. Серый¹, Р.В. Зелепукин²

¹Всероссийский научно-исследовательский институт фитопатологии
Российской академии наук

143050, Российская Федерация, Московская обл., Одинцовский р-н,
п.п. Большие Вяземы, ул. Институт, владение 5

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7852-1696>, e-mail: seryifg@yandex.ru

²Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0307-4385>, e-mail: lexcomlex@yandex.ru

Аннотация. Представлен обзор проведенной 16–19 октября 2019 г. при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (Проект 19-01-20101) Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Актуальные проблемы аграрного права». Программа конференции включала в себя работу пленарного заседания, семи секций: «Общие вопросы аграрного права», «Государственное регулирование сферы сельского хозяйства», «Проблемы правового обеспечения органического производства, селекции и семеноводства, питомниководства», «Проблемы правового обеспечения растениеводства и животноводства», «Взаимосвязь аграрного и земельного права», «Взаимосвязь аграрного и экологического права», «Школа молодых ученых». Параллельно с работой конференции были организованы курсы повышения квалификации «Аграрное, земельное и экологическое право». В работе конференции приняли участие исследователи, научные сотрудники, преподаватели образовательных учреждений, специалисты в области аграрного и иных отраслей права, представители органов государственной власти, эксперты в области сельского хозяйства. Участники конференции в ходе многочисленных дискуссий обсудили ситуацию, сложившуюся в нормативном правовом обеспечении деятельности АПК Российской Федерации и признали необходимость усиления координации работы в этой сфере, отправным этапом которой стала прошедшая конференция, а также пришли к выводам, изложенными в Решении.

Ключевые слова: аграрное право; природоресурсное право; земельное право; правовое обеспечение сельского хозяйства; юридическая наука; юридическое образование

Благодарности: Проведение конференции поддержано Российским фондом фундаментальных исследований (Проект 19-011-20101).

16–19 октября 2019 г. Всероссийский научно-исследовательский институт фитопатологии совместно с Институтом права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина и Институтом государства и права Российской академии наук организовали и провели Всероссийскую научно-практическую конференцию с международным участием «Актуальные проблемы аграрного права». Научные мероприятия конференции объединили исследователей, научных сотрудников, преподавателей образовательных учреждений, специалистов в области аграрного и иных отраслей права, представителей органов государственной власти, экспертов в области сельского хозяйства.

Открывая конференцию, ректор Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина **Владимир Юрьевич Стромов** в своем приветственном слове отметил ее значимость и актуальность для Тамбовской области – ведущего аграрного региона России. «В сегодняшнем быстро развивающемся мире человек даже при всех благах научно-технического прогресса не может существовать без того, чтобы не уделять должного внимания вопросам экологии, хозяйства, землеустройства. В условиях изменения информационной и технологической инфраструктуры перед правом стоит вызов – обеспечить законность и справедливость в аграрной сфере в новых трансформирующихся отношениях», – отмечает Владимир Юрьевич.

Приветственное слово заместителя директора Департамента земельной политики, имущественных отношений и госсобственности Министерства сельского хозяйства Российской Федерации **Романа Вячеславовича Шуранова** раскрыло острую необходимость систематизации и совершенствования аграрного права как с точки зрения законодательства и правоприменительной практики, так и с точки зрения теоретического осмыслиения и научно-практической проработки.

Кроме того, в приветственной части выступили заместитель директора Всероссийского научно-исследовательского института фитопатологии **Федор Георгиевич Серый**; и.о. заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук **Валентина Владимировна Устюкова**; заместитель директора Департамента регулирования агропродовольственного рынка, рыболовства, пищевой и перерабатывающей промышленности Министерства сельского хозяйства Российской Федерации

Григорий Павлович Шаляпин; а также заместитель директора по экономическим вопросам Ассоциации производителей посадочного материала **Надежда Юрьевна Молибог**.

Программа конференции включила в себя работу пленарного заседания, семи секций, а также занятия по повышению квалификации по тематике конференции.

В качестве докладчиков пленарного заседания выступили:

- советник директора Всероссийского научно-исследовательского института фитопатологии **Александр Викторович Квитко**, который осветил тему «Направления развития аграрного законодательства»;
- заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству **Станислав Анджеевич Липски**, обозначивший меры правового характера, обеспечивающие рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения;
- главный специалист-эксперт управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Тамбовской области **Елена Владимировна Литвинова** с докладом «Система управления качеством пищевой продукции: современные тенденции и переход рекомендательных норм в статус обязательных»;
- к.ю.н. **Игорь Витальевич Чечулин**, доклад которого был посвящен безопасности в агропромышленном комплексе.

После работы пленарного заседания участники конференции представили свои доклады в рамках секционного заседания «Общие вопросы аграрного права». Предметом дискуссии стали такие вопросы, как направления и тенденции текущей правотворческой работы в сфере регулирования агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов России (заместитель директора Департамента регулирования агропродовольственного рынка, рыболовства, пищевой и перерабатывающей промышленности Министерства сельского хозяйства Российской Федерации **Григорий Павлович Шаляпин**); правовое регулирование предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности (начальник отдела законотворческой деятельности ФГБУ «ФЭПЦ АПК» **Сергей Владимирович Евлахов**); ветеринарный надзор как мера обеспечения продовольственной безопасности (и.о. заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук **Валентина Владимировна Устюкова**); инвазивные организмы в лесах России и межведомственные конфликты (ведущий научный сотрудник Институ-

та леса им. В.Н. Сукачева **Юрий Николаевич Баранчиков**); актуальные проблемы правовой охраны генетических ресурсов (старший научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук **Татьяна Владимировна Редникова**); правовые инновации в агропромышленном комплексе России: направления реализации (старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Красноярского аграрного университета **Евгения Владимировна Богатова**); правовые проблемы развития института аграрного предпринимательства (доцент кафедры финансового и экологического права Башкирского государственного университета, к.ю.н., доцент **Игорь Александрович Владимиров**); формирование эффективной системы аграрных отношений как фактор устойчивого социально-экономического развития и укрепления экономических основ конституционного строя российского государства (доцент кафедры уголовного права и процесса Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, к.ю.н., доцент **Светлана Викторовна Воробьевая**); имущественные отношения в сельскохозяйственных кооперативах (доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) **Елена Васильевна Ельникова**); проблемы преподавания дисциплины «Аграрное право» в высших учебных заведениях (научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук **Юлия Александровна Каспрова**); проблемы уголовно-правовой охраны сельскохозяйственных угодий от преступных посягательств (ассистент кафедры уголовного права и процесса Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина **Владимир Геннадьевич Кокорев**); направления развития аграрного права России в условиях экономико-правовых межгосударственных интеграционных процессов (старший преподаватель кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин юридического факультета Тамбовского филиала Российского нового университета **Кирилл Андреевич Краснослободцев**); административная ответственность за земельные правонарушения (заведующий кафедрой конституционного и международного права Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, к.ю.н., доцент **Евгений Владимирович Ламонов**); обеспечение правовой безопасности имущественных отноше-

ний в агропромышленном секторе с использованием правозащитных механизмов института нотариата (старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина **Ольга Васильевна Моисеева**); правовое регулирование сельскохозяйственного страхования (доцент Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта, к.ю.н. **Ольга Владимировна Попова**); использование результатов фитопатологических исследований для разрешения хозяйственных споров (заведующая 14 отделом Всероссийского научно-исследовательского института фитопатологии **Лидия Георгиевна Серая**).

17 октября 2019 г. в рамках работы объединенного заседания секций «Государственное регулирование сферы сельского хозяйства», «Проблемы правового обеспечения органического производства, селекции и семеноводства, питомниководства» были заслушаны следующие научные доклады: сельскохозяйственная кооперация: проблемы правового регулирования (доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент **Наталья Павловна Воронина**); особенности правового регулирования трудовых отношений в сельскохозяйственных коммерческих организациях (заведующая кафедрой гражданского права Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, к.ю.н., доцент **Нелли Александровна Иванова**); субсидирование как инструмент влияния государства на развитие аграрного сектора экономики (доцент кафедры уголовного права и процесса Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, к.ю.н. **Елена Геннадьевна Михина**); крестьянство Тамбовской губернии и советская власть: первый опыт взаимоотношений (лето 1918 – лето 1919) (доцент кафедры конституционного и международного права Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, к.и.н., доцент **Олег Германович Шадский**).

На секционном заседании «Проблемы правового обеспечения растениеводства и животноводства» были представлены научные доклады по широкому кругу проблемных вопросов: некоторые проблемы правового обеспечения защиты сельскохозяйственных растений (заведующая кафедрой правоведения РГАУ-МСХА им. К.А. Тимирязева, к.ю.н., доцент **Людмила Алексеевна Биткова**); правовое регулирова-

ние химических средств защиты растений (заведующий лабораторией Всероссийского научно-исследовательского института фитопатологии **Сергей Владимирович Крашенинников**); современный ассортимент и законодательная база пестицидов (директор ООО «Инновационный центр защиты растений» **Александр Борисович Лаптиев**); правовое обеспечение защиты растений в России (заместитель директора Всероссийского научно-исследовательского института фитопатологии, к.э.н. **Федор Георгиевич Серый**); проведение экспертиз по установлению мест происхождения продукции растениеводства (ведущий научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института фитопатологии **Галина Евгеньевна Ларина**).

В рамках секционного заседания «Взаимосвязь аграрного и земельного права» был освещен ряд вопросов, касающихся непосредственной реализации прав личности в сфере природопользования (заместитель заведующего кафедрой теории и истории государства и права Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, к.ю.н., доцент **Ольга Викторовна Белянская**); права постоянного бессрочного пользования земельным участком в России в соответствии с законом (ассистент кафедры уголовного права и процесса Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина **Дарья Владимировна Булгакова**; доцент кафедры гражданского права Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, к.ю.н., доцент **Владимир Викторович Булгаков**); правовых аспектов сделок с земельными участками с позиции уголовного законодательства (заместитель директора по организационно-методической работе Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, к.п.н. **Елена Александровна Ларина**); реализации принципа платности использования земли как принципа земельного права (главный специалист по правовым вопросам регионального исполнительного комитета партии «Единая Россия» по Тамбовской области, магистрант Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина **Дарья Владимировна Завражина**); процессуальных особенностей рассмотрения споров о разделе земельных участков в суде общей юрисдикции (заведующий кафедрой гражданского и арбитражного процесса Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, к.ю.н.,

доцент **Александр Дмитриевич Золотухин**); выявления и введения в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных земель (доцент кафедры защиты в чрезвычайных ситуациях РГАУ-МСХА им. К.А. Тимирязева **Сергей Викторович Крашенников**).

Заключительным мероприятием этого дня стало секционное заседание «Взаимосвязь аграрного и экологического права». В рамках работы данного заседания были затронуты такие вопросы, как экологический аспект сельскохозяйственной деятельности (доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) **Наталья Олеговна Ведышева**); лоббирование в экологической сфере: практические аспекты экономических и экологических интересов (заместитель директора по научной работе, доцент кафедры конституционного и международного права Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, к.ю.н. **Роман Валерьевич Зелепукин**); проблемы квалификации нарушения правил обращения экологически опасных веществ и отходов (доцент кафедры уголовного права и процесса Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, к.ю.н. **Олеся Николаевна Козодава**); чужеродные виды: проблемы правового регулирования (ведущий научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук **Николай Сергеевич Куделькин**); экологический терроризм (заведующий кафедрой уголовного права и процесса Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, к.ю.н., доцент **Елена Альбертовна Попова**); расследование преступлений, совершаемых в лесопромышленном комплексе (доцент кафедры уголовного права и процесса Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, к.ю.н. **Надежда Анатольевна Попова**); криминалистическая характеристика личности преступника, совершающего экологические преступления (доцент кафедры уголовного права и процесса Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, к.ю.н., доцент **Сергей Александрович Потапов**); кодификация институтов экологического права: российский и зарубежный опыт (заместитель заведующего кафедрой конституционного и международного права Института права и национальной безопасности Тамбовского государ-

ственного университета им. Г.Р. Державина, к.ю.н., доцент **Наталия Евгеньевна Садохина**); проблемы определения правового статуса лесозащитных полос (младший научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук **Анастасия Александровна Степанова**).

18 октября 2019 г. прошла Школа молодых ученых, а также продолжились организованные параллельно с конференцией курсы повышения квалификации «Аграрное, земельное и экологическое право».

Завершением работы конференции стало принятие Решения, в котором были отражены ключевые предложения ее участников.

РЕШЕНИЕ
Всероссийской научно-практической конференции
с международным участием
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АГРАРНОГО ПРАВА»
(г. Тамбов, 16–18 октября 2019 г.)

Участники конференции «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АГРАРНОГО ПРАВА» в ходе многочисленных дискуссий обсудили ситуацию, сложившуюся в нормативном правовом обеспечении деятельности АПК Российской Федерации и признали необходимость усиления координации работы в этой сфере, отправным этапом которой стала прошедшая конференция, а также пришли к выводам:

1. Признать проведение конференции «Актуальные проблемы аграрного права» успешным и создать Тамбовский клуб аграрного права.
2. Обратиться в ВАК при Минобрнауки России с ходатайством о сохранении специальности «12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право» в новой редакции номенклатуры научных специальностей.
3. Ходатайствовать перед Минсельхозом России:
 - 3.1. о рекомендации подведомственным вузам, осуществляющим подготовку бакалавров и магистров юриспруденции (40.03.01 и 40.04.01), предусматривать среди направлений их подготовки наличие не менее одного профиля, соответствующего профильности их учредителя – аграрно-правового, земельно-правового, рыбохозяйственного;
 - 3.2. о включении учебной дисциплины «Аграрное право» в число обязательных для подготовки юристов в подведомственных образовательных учреждениях высшего образования в связи необходимостью

наличия юридического образования у лиц, осуществляющих защиту прав сельхозтоваропроизводителей в судебном порядке;

3.3. о включении учебной дисциплины «Аграрное право» в число обязательных при подготовке специалистов АПК в подведомственных образовательных учреждениях высшего образования;

3.4. о подготовке учебников по учебной дисциплине «Аграрное право» для юристов и иных специалистов АПК;

3.5. о проведении ежегодной научно-практической конференции по аграрному праву при поддержке Минсельхоза России на базе Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина с привлечением профильных специалистов АПК;

3.6. об обращении к Правительству Российской Федерации об инициировании работы по внесению изменений в статью 102 «Земли водного фонда» ЗК РФ в части нераспространения ее положений на правоотношения, связанные с использованием прудов и обводненных карьеров, расположенных на землях сельхозназначения, а также в иные нормативные акты.

4. Обратиться в Российский фонд фундаментальных исследований с просьбой о разработке специализированных грантовых программ и конкурсов, направленных на поддержку научных исследований в сфере аграрного права, в том числе в сфере правового обеспечения продовольственной и фитосанитарной безопасности с учетом существующих рисков и прогнозируемых угроз.

5. Одобрить развитие правового обеспечения биологизированного сельского хозяйства, поддержать создание Союза биологизированного растениеводства в качестве инструмента инновационного развития АПК Российской Федерации. Поручить Лаборатории правовых исследований ФГБНУ ВНИИФ подготовить юридически обоснованный план мероприятий по созданию условий для развития производства экологически чистой и органической продукции, в рамках которого разработать:

5.1. предложения по нормативному правовому обеспечению ускоренного введения в производство экологически чистой и органической продукции земельных ресурсов, сортов с комплексной устойчивостью к болезням и вредителям, биологических средств защиты растений и удобрений;

5.2. механизм широкого внедрения в производство биологизированных технологий выращивания растений и стимулирования производства агробиопрепараторов, упрощение схемы их регистрации;

5.3. предложения по реализации механизма государственной поддержки в данной сфере деятельности;

5.4. предложения по внесению изменений в действующее законодательство по экспорту сельскохозяйственной продукции с целью активизации экспорта органической продукции.

Поступила в редакцию 06.11.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторах

Серый Федор Георгиевич – кандидат экономических наук, заместитель директора. Всероссийский научно-исследовательский институт фитопатологии Российской академии наук, р.п. Большие Вяземы, Одинцовский р-н, Московская обл., Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7852-1696>, e-mail: seryifg@yandex.ru

Зелепукин Роман Валерьевич – кандидат юридических наук, заместитель директора по научной работе Института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0307-4385>, e-mail: lexcomlex@yandex.ru

Для цитирования

Серый Ф.Г., Зелепукин Р.В. Обзор Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Актуальные проблемы аграрного права» (16–19 октября 2019 г.) // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 581–591.
DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-581-591

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-581-591

REVIEW OF THE ALL-RUSSIAN SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCE WITH INTERNATIONAL PARTICIPATION “CURRENT PROBLEMS OF AGRICULTURAL LAW” (OCTOBER 16–19, 2019)

F.G. Seryj¹, R.V. Zelepukin²

¹All-Russian Research Institute of Phytopathology of the Russian Academy of Sciences
5 Institut St., Bolshiye Vyazyomy 143050, Odintsovsky District, Moscow Region, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7852-1696>, e-mail: seryifg@yandex.ru

²Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0307-4385>, e-mail: lexcomlex@yandex.ru

Abstract. We present the review of the All-Russian scientific and practical conference with international participation “Current problems of agricultural

law” held on October 16–19, 2019 with the support of the Russian Foundation for Basic Research (Project no. 19-01-20101). The conference program included the work of the plenary session, seven sections: “General issues of agricultural law”, “State regulation of the agricultural sector”, “Problems of legal support of organic production, selection and seed production, nursery farming”, “Problems of legal support of crop production and animal breeding”, “Relationship of agricultural and land law”, “Relationship of agricultural and environmental law”, “School of young scientists”. At the same time with the conference, refresher courses “Agricultural, land and environmental law” were organized. The conference was attended by researchers, research workers, lecturers of educational institutions, specialists in the field of agricultural and other branches of law, representatives of state authorities, experts in the field of agriculture. Participants of the conference during numerous debates discussed the situation in the regulatory legal framework for the activities of the agroindustrial complex of the Russian Federation and recognized the need to strengthen coordination of work in this area, the starting point of which was the past conference, and also came to the conclusions set forth in the Decision.

Keywords: agricultural law; natural resources law; land law; legal support of agriculture; juridical science; legal education

Acknowledgements: The conference was supported by the Russian Foundation for Basic Research (Project no. 19-011-20101).

Received 6 November 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the authors

Seryj Fedor Georgievich – Candidate of Economics, Deputy Director. All-Russian Research Institute of Phytopathology of the Russian Academy of Sciences, Bolshiye Vyazyomy Settlement, Odintsovsky District, Moscow Region, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7852-1696>, e-mail: seryifg@yandex.ru

Zelepukin Roman Valerevich – Candidate of Jurisprudence, Deputy Director of Law and National Security Institute for Scientific Work. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0307-4385>, e-mail: lexcomlex@yandex.ru

For citation

Seryj F.G., Zelepukin R.V. Obzor Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiyem «Aktual'nyye problemy agrarnogo prava» (16–19 oktyabrya 2019 g.) [Review of the All-Russian Scientific and Practical Conference with International Participation “Current Problems of Agricultural Law” (October 16–19, 2019)]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 581–591. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-581-591 (In Russian, Abstr. in Engl.)

Для цитирования:

Актуальные проблемы государства и права. – 2019. – Т. 3. – № 12. – 180 с. – ISSN 2587-9340. – DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12

Научно-практический юридический журнал

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
CURRENT ISSUES OF THE STATE AND LAW
AKTUELLE FRAGEN DES STAATES UND RECHTS
国家和法律的现实问题

Том 3

№ 12

2019

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77-69827 от 18 мая 2017 г.

Учредитель:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина». 392000, Тамбовская обл., г. Тамбов, ул. Интернациональная, д. 33

Адрес редакции и издателя:

392000, Тамбовская обл., г. Тамбов, ул. Интернациональная, д. 33
ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина». Телефон редакции (4752) 72-34-34 (доб. 3117)

Главный редактор: В.Ю. Стромов

Прием статей:

392000, Тамбовская обл., г. Тамбов, ул. Советская, 181 Б, каб. 209
Институт права и национальной безопасности

Тел.: (4752) 72-34-34 (доб. 3117). Электронная почта: lexnauka.tgu@yandex.ru

Веб-сайт: <http://journals.tsutmb.ru/current-issues-of-the-state-and-law.html>
<http://journals.tsutmb.ru/current-issues-of-the-state-and-law-eng.html>

Редакторы: Ю.А. Бирюкова, Т.А. Сустина, М.И. Филатова

Редакторы английских текстов: В.В. Ключин, С.Ю. Можаров

Компьютерное макетирование Т.Ю. Молчановой

Дизайн обложки Т.О. Прокофьевой

Подписано в печать 19.12.2019. Выход в свет 20.01.2020.

Формат B5 (70×108 1/16). Гарнитура «Times New Roman». Печать на ризографе.

Печ. л. 11,25. Усл. печ. л. 15,75. Тираж 1000 экз. Заказ 19461. Цена свободная.

Распространяется бесплатно и по подписке. Индекс 80661 в каталоге АОА «Роспечатать»

Отпечатано с готового оригинал-макета в отделе оперативной печати

Издательского дома «Державинский»

ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина».

392008, Тамбовская обл., г. Тамбов, ул. Советская, д. 190г. Эл. почта: izdat_tsu09@mail.ru

