

**Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО,
ФИНАНСОВОГО
И ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА
В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ**

**Материалы
межвузовской научной конференции
на базе кафедры административного
и финансового права Юридического института
Российского университета дружбы народов**

Москва, 25 марта 2022 г.

**Москва
Российский университет дружбы народов
2022**

УДК 342.9:347.73:349(063)
ББК 67.4
A43

Утверждено
РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор –
доктор юридических наук, доктор экономических наук *О.А. Ястrebов*

Ответственный редактор –
кандидат юридических наук *А.Р. Батяева*

Члены редколлегии:
кандидат юридических наук *З.В. Макарчук*;
Л.А. Тремполец

A43

Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом : материалы межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов. Москва, 25 марта 2022 г. – Москва : РУДН, 2022. – 272 с. : ил.

В сборнике опубликованы научные статьи преподавателей, аспирантов и стажеров по различным проблемам современного публично-правового регулирования в России и за рубежом.

Для научных сотрудников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, а также практических работников государственных органов.

Все статьи публикуются в авторской редакции.

УДК 342.9:347.73:349(063)
ББК 67.4

ISBN 978-5-209-11265-5

© Оформление. Российский университет
дружбы народов, 2022

Владимира Владимировна Долинская,
*доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры гражданского права
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
член Научно-консультативного совета при
Верховном Суде РФ;
civil-VVD@yandex.ru*

ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ, РЕЕСТРЫ И СЕРВИСЫ: ПОИСК БАЛАНСА ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ

С позиций публичного и частного права выделены такие проблемы развития информационного общества как отсутствие четкого понятийного аппарата, классификация информационных ресурсов, реестров, конфликт между тенденциями универсализации и децентрализации информации, квалификация информационных ресурсов как объекта прав.

Ключевые слова и фразы: интерес, информационные реестры, информационные ресурсы, информационные сервисы, информационные системы, объект прав.

В условиях развития информационного общества в Российской Федерации¹ большое значение приобретает поиск баланса публичных и частных интересов, что обусловлено проблемами во многих институтах, категориях и отношениях.

Первая проблема, носящая межотраслевой характер, – отсутствие четкого понятийного аппарата.

Например, в настоящее время насчитывается более ста только федеральных государственных информационных систем. Распоряжением Правительства РФ от 25.04.2006 г. № 584-р утвержден Пе-

¹ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утв. Указом Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203 // <http://www.pravo.gov.ru>, 10.05.2017; СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901. См. также: Vasily V. Tarakanov, Agnieszka O. Inshakova and Vladimira V. Dolinskaya. Information Society, Digital Economy and Law // Ubiquitous Computing and the Internet of Things: Prerequisites for the Development of ICT / Editor Elena G. Popkova (Studies in Computational Intelligence). – Springer, 2019. P. 3–15.

речень регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти². Разработана Концепция развития федеральных регистров и государственных реестров нормативных правовых актов Российской Федерации, утв. распоряжением Минюста России от 09.02.2016 г. № 175-р³. ФНС России представлено 66 электронных сервисов на сайте, 86 наборов открытых данных, 12 государственных реестров, 5 мобильных приложений.

Но в правовых актах редко встречаются определения используемых понятий, в т.ч. информационных ресурсов, реестров и сервисов. Подчас и сами владельцы и операторы таких ресурсов затрудняются в их разграничении.

В отсутствие унифицированных терминов⁴ можно пользоваться определениями: информационной системы из ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁵ (далее – Закон об информации); информационного ресурса из Постановления Правительства Москвы от 14.06.2005 г. № 439-ПП «О дальнейшем проведении работ по созданию Московского городского портала»⁶.

Анализ понятия «информационные ресурсы» представлен в работах А.Н. Прокопенко⁷. Авторское определение понятия реестровой информации сформулировано Е.Е. Антоновой: это особая списочная форма сведений, представляющая собой совокупность систематизированных записей об объектах регистрации, учета, оценки и классификации, формируемая либо признаваемая государством, связанная с возникновением, изменением и/или прекращением правоотношений⁸.

В рамках базовой классификации реестровой информации по функциональным признакам (регистрация, учет, оценка и классификация объектов) она выделяет ее основные виды: «регистр»,

² СЗ РФ. 2006. № 18. Ст.2055 (с изм.).

³ <https://digital42.ru/upload/medialibrary/93c/93c9ac44204223c02f0eb5959200651a.pdf>

⁴ См., например: Жернова В.М. Правовой режим информационных систем: автореф. дисс. ... к.ю.н. – Челябинск, 2017.

⁵ СЗ РФ. 2006 (ч.1). № 31. Ст.3448 (с изм.).

⁶ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 40 (с изм.)

⁷ См., например: Прокопенко А.Н. Информационные ресурсы России. – Белгород, 2009.

⁸ Антонова Е.Е. Правовое регулирование формирования и использования реестровой информации: автореф. дисс. ... к.ю.н. – Екатеринбург, 2012. С. 5.

«реестр», «кадастр», «классификатор» (к сожалению, сводя предмет исследования только к государственным системам). Реестр определяется как результат государственного учета, где официальная регистрация каких-либо сведений в реестре (постановка на учет) хотя и имеет значение юридического факта, но является завершающим элементом сложного юридического состава, когда внесению сведений в реестр предшествует индивидуально-правовой акт уполномоченного органа, причем связано это, чаще с реализацией субъектом его субъективного права. Учет, как правило, представляет собой фиксирование динамики объектов государственного управления и совершается в отношении объектов, подверженных изменениям⁹.

Р.В. Амелин указывает, что реестр – это систематизированный набор сведений (записей реестра), удостоверяющих юридически значимые обстоятельства, наделяющие правами и обязанностями, освобождающие от них¹⁰.

Вторая проблема – классификация.

Согласно легальной классификации, информационные системы могут быть трех видов (ст. 13 Закона об информации):

- 1) государственные (федеральные и региональные) – создание которых производится на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, правовых актов государственных органов;
- 2) муниципальные – созданные на основании решения органа местного самоуправления;
- 3) иные информационные системы, решение о создании которых принимают частные лица (физическими или юридическими).

Государственные информационные системы:

создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях (п. 1 ст. 14 Закона об информации)¹¹;

⁹ См.: Антонова Е.Е. Указ. соч. С. 11.

¹⁰ См.: Амелин Р.В. Внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений: предмет преступления // Уголовное право. 2015. № 1. С. 4–7. С. 5.

¹¹ См. также, например: Постановление Правительства РФ от 14.11.2015 г. № 1235 «О федеральной государственной информационной системе координации информатизации» // <http://www.pravo.gov.ru>, 20.11.2015; С3 РФ. 2015. № 47. Ст.6599 (с изм.).

создаются на основании нормативного правового акта (п. 1 ст. 13 Закона об информации);

подлежат учету в федеральной государственной информационной системе учета информационных систем¹²;

включают в себя компоненты, являющиеся объектами интеллектуальной собственности с обязательным оформлением прав на их использование (п. 7 ст. 14 Закона об информации);

информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является официальной, квалифицируется как государственные информационные ресурсы (п. 9 ст. 14 Закона об информации).

В отношении частных информационных систем такой определенности в правовых актах не обнаружено, хотя в условиях легализации цифровых прав это приобретает дополнительную актуальность.

К официальным ресурсам установлен неограниченный доступ со стороны органов и должностных лиц публично-правовых образований, бесплатный доступ к основной части этих ресурсов – для частных лиц. Доступ к неофициальным ресурсам, осуществляется, как правило, на возмездной основе с некоторыми исключениями.

Закон определяет для информации из Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния (ЕГР ЗАГС, ст. 13.1 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»¹³) режим ограниченного доступа, а сведения о лицах, к которым применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения¹⁴, являются общедоступными через Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, размещаются в открытом доступе на официальном сайте федеральной

¹² См.: Постановление Правительства РФ от 26.06.2012 г. № 644 «О федеральной государственной информационной системе учета информационных систем, создаваемых и приобретаемых за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов» // СЗ РФ. 2012. № 27. ст.3753 (с изм.).

¹³ СЗ РФ. 1997. № 47. Ст.5340 (с изм.).

¹⁴ Ст.15 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228 (с изм.).

государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу <http://gossluzhba.gov.ru/reestr>¹⁵.

На основе выборочного анализа и выделения сущностных характеристик¹⁶ хотелось бы различать информационные ресурсы на государственные, муниципальные и частные по критериям:

- характер содержания (информация);
- субъектный состав (обладатель информации, оператор информационной системы, пользователь информационной системы);
- режим информации, доступ к ней.

Но пока это не получается. Обзор информационных ресурсов не позволяет объяснить выбор объектов для включения в реестровую информацию, распределение полномочий в отношении ресурсов и режим доступа к сведениям. Нет определенности с субъектным составом.

Например, Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации ведет Минюст РФ. Комплектование Национального фондохранилища обязательных бесплатных экземпляров официальных документов, бесплатное предоставление справочной информации из него по запросам государственных органов, государственных и общественных организаций в соответствии с гражданским законодательством РФ осуществляет Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС) – федеральное ГУП. Формирование и ведение Единого федерального реестра сведений о банкротстве (ЕФРСБ) – АО «Интерфакс». Функции по ведению Единого

¹⁵ П.22 Положения о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия, утв. Постановлением Правительства РФ от 05.03.2018 г. № 228 // www.pravo.gov.ru, 07.03.2018 г.; СЗ РФ. 2018. № 12. Ст. 1678 (с изм.).

¹⁶ См., например: Долинская В.В. Источники права и официальные информационные ресурсы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 10.

государственного реестра недвижимости (ЕГРН)¹⁷ осуществляют Росреестр и публично-правовая компания «Роскадастр»¹⁸.

То есть значимая для государства информация находится в ведении не только государственных органов, но и частных – юридических – лиц.

Третья проблема – конфликт между тенденциями универсализации и децентрализации информации.

С одной стороны, у нас много информационных ресурсов с содержанием смешанного характера, например, Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц (ЕФРСФДЮЛ)¹⁹, ЕГРН, Единый государственный реестр налогоплательщиков²⁰, Единый федеральный информационный регистр, содержащий сведения о населении Российской Федерации»²¹. При этом в паспорте национального проекта «Цифровое госуправление» определено, что к 2024 г. должна быть разработана и сформирована платформа идентификации личности, которая включает биометрические данные, облачную квалифицированную электронную подпись, а также цифровой профиль гражданина.

С другой стороны, Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»²² предусматривает прямой запрет на

¹⁷ Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // <http://pravo.gov.ru>, 14.07.2015; С3 РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344 (с изм.). См. также: Приказ Росреестра от 01.06.2021 г. №П/0241 // <http://pravo.gov.ru>, 16.06.2021 (с изм.).

¹⁸ Федеральный закон от 30.12.2021 г. № 448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастр»» // <http://pravo.gov.ru>, 30.12.2021; С3 РФ. 2022. № 1 (ч. I). Ст.17.

¹⁹ Ст.7.1 Федерального закона от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // С3 РФ. 2001. № 33 (ч.I). Ст.3431 (с изм.)

²⁰ Приказ Минфина России от 22.06.2017 г. № 99н «Об утверждении Порядка ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков и о признании утратившими силу приказов Министерства финансов Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. N 116н и от 7 сентября 2011 г. N 106н» // <http://www.pravo.gov.ru>, 01.09.2017.

²¹ Федеральный закон от 08.06.2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» // <http://www.pravo.gov.ru>, 08.06.2020; С3 РФ. 2020. № 24. Ст.3742.

²² Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» с изменениями от 02.07.2021 N 331-ФЗ) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_61801/

объединение баз данных, содержащих персональные данные, обработка которых осуществляется в целях, несовместимых между собой (ч.3 ст. 5). Но критерии несовместимости отсутствуют, т.е. это оценочная категория. Противники централизации информации ссылаются на мнение специалистов ФСБ России: «*обработка данных в рамках единой инфраструктуры значительно повысит риски утечек информации*»²³. Противоречие между внедрением технологии больших данных (в т.ч. в публичное управление) и концепцией защиты персональных данных преподносится как противоречие между публичными и частными интересами, в то время как стоит сместить акцент на поиск баланса между ними.

Четвертая проблема – квалификация информационных ресурсов как объекта прав.

Информационные реестры удовлетворяют критериям для баз данных (ч. II п. 2 ст. 1260 ГК). Более корректным чем российское представляется определение в ст. 5 Договора ВОИС по авторскому праву (Женева, 20.12. 1996 г.) и п. 2 ст. 10 Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (Марракеш, 15.04.1994 г.), где акцент сделан на отбор данных, а не на применение технических средств.

Положения об авторско-правовой охране (гл. 70 ГК) применимы только к тем базам данных, которые являются результатом творческой деятельности авторов. При квалификации баз данных как объектов смежных прав для охраноспособности имеет значение не творческий характер деятельности при их создании, а существенность затрат (п. 1 ст. 1334 ГК). В отношении баз данных с не менее 10 тыс. самостоятельных информационных элементов (материалов) установлена презумпция их отнесения к объектам смежных прав (п. 1 ст. 1334 ГК).

Если сервисы, как правило, носят оригинальный характер, то как минимум нормативное содержание неофициальных ресурсов (например, компьютерных справочных правовых систем: «Lexpro», «Гарант», «Кодекс», «Право.ру», «Референт», «Система Юрист» и др., частных сервисов по сбору сводной информации о субъектах

²³ ФСБ раскритиковала идею создания цифрового профиля гражданина // https://www.sostav.ru/publication/fsb-raskritikovala-ideyu-sozdaniyatsifrovogo-profi_lya-grazhdanina-40329.html.

и объектах) производно от содержания государственных и муниципальных реестров, что требует договора публично-правовых образований, их органов и частных лиц (разработчиков, владельцев и операторов информационных систем), что не всегда осуществляется.

Максим Михайлович Прошуний,
*профессор кафедры административного
и финансового права РУДН;*
mproshunin@mail.ru

НЕКОТОРЫЕ СУДЕБНЫЕ СПОРЫ НА ФОНДОВОМ РЫНКЕ

Настоящая статья посвящена вопросам судебной практики по спорам, связанным с выпуском и обращением ценных бумаг, а также с фондовой деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг, включая брокеров, дилеров, доверительных управляющих, депозитариев и регистраторов. В статья освещаются как финансово-правовые, так и частно-правовые вопросы судебной практики по спорам, связанным с функционированием рынка ценных бумаг.

Ключевые слова: фондовый рынок, судебные споры, выпуск ценных бумаг, ценные бумаги, профессиональные участники рынка ценных бумаг, брокерская деятельность, инвестиционное консультирование.

Несмотря на то, что фондовый и деривативный рынок «любит тишину» в современной судебной практике встречаются отдельные судебные разбирательства, посвященные вопросам выпуска и обращения как ценных бумаг. Отношения, возникающие между уполномоченными органами государства, хозяйствующими субъектами по поводу выпуска, обращения и погашения ценных бумаг, а также общественные отношения в сфере осуществления надзора со стороны Банка России за профессиональными участниками рынка ценных бумаг образуют рынок ценных бумаг²⁴.

²⁴ См. подробнее: Прошуний М.М. Рынок ценных бумаг как финансово-правовая категория // Вестник Российской университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2015. № 4. С. 31–39.

Рынок ценных бумаг является составной частью финансового рынка, в который также включаются деривативный рынок (рынок производных финансовых инструментов), денежный рынок, валютный рынок (купля-продажа иностранной валюты).

Выделяют первичный и вторичный рынок ценных бумаг. Так, на первичном рынке ценных бумаг происходит заключение сделок между эмитентом и первичным приобретателем, опосредующих первоначальный выпуск ценных бумаг. Вместе с тем основное количество судебных споров в этой сфере связано с такой неэмиссионной ценной бумагой как вексель. Отметим, что выдаче и обращению векселя посвящено отдельное постановление Пленума ВАС РФ²⁵.

Среди индивидуально-правовых актов отметим определение Верховного Суда РФ от 26.08.2016 г. № 301-ЭС16-9923, в рамках которого было отказано в удовлетворении исковых требований по векселю отказано, так как векселедержатель получил его в отсутствии каких-либо обязательств, лежащих в основе выдачи ценной бумаги, о чем не мог не знать векселедержатель.

Аналогично указанному выше решению Определением Верховного Суда РФ от 27.06.2016 № 307-ЭС16-6444 – истец в момент получения спорных ценных бумаг знал об отсутствии обязательства, лежащего в основе их выдачи. Другим судебным решением Верховный Суд РФ подчеркнул, что обязанность доказывание недобросовестности и незаконности приобретения и владения акций, а также факт выбытия их из владения помимо воли владельца лежит на истце – бывшем владельце ценной бумаги²⁶.

При этом, Определением Верховного Суда РФ от 2 августа № 305-ЭС16-8472 предусмотрено, что наличие приговора суда о выбытии акций помимо воли законного владельца является основанием для признания последующих сделок недействительным и ведет к восстановлению в реестре акционеров записи о принадлежности акций.

Как ранее упоминалось, на вторичном рынке ценных бумаг происходит заключение сделок купли-продажи и иных сделок

²⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 33, Пленума ВАС РФ № 14 от 04.12.2000 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с обращением векселей».

²⁶ Определение от 04.08.2016 – № 305-ЭС16-6451.

между первичным приобретателем ценных бумаг и остальными участниками рынка ценных бумаг. Среди основных судебных вопросов выделим вопросы, касающиеся перехода права собственности и обременений на ценные бумаги. Так, Определением Верховного Суда РФ от 13 апреля 2015 г. № 305-ЭС15-2765 – право залога бездокументарных ценных бумаг возникает с момента его фиксации в установленном порядке (запись в системе ведения реестра владельцев ценных бумаг или запись по счету депо). Наличие одного договора залога недостаточно. Аналогичное по правовому содержанию определение Верховного Суда РФ от 13 апреля 2015 г. № 305-ЭС15-2765.

В свою очередь, Определением Верховного Суда РФ от 28 сентября 2015 г. № 305-ЭС15-11144 предусматривается, что факт заключения договора купли-продажи ценных бумаг, не означает приобретение права собственности на акции до момента внесения приходной записи по лицевому счету приобретателя. А Определение Верховного Суда РФ от 5 марта 2015 г. № 304-ЭС15-1316 – права на эмиссионные бездокументарные ценные бумаги удостоверяются записями на лицевых счетах у держателей реестра.

Также высшим судебным органом в Определении Верхового Суда РФ от 7 августа 2015 г. № 304-ЭС15-9406 установлено, что договор при наличии акцепта, принятого с опозданием, считается заключенным только при условии прямо выраженного согласия офера принять акцепт, полученный с опозданием.

Основными участниками фондового рынка являются профессиональные участники рынка ценных бумаг, осуществляющие отдельные виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

Брокер осуществляет брокерскую деятельность, которая определяется как деятельность по исполнению поручения клиента (в том числе эмитента эмиссионных ценных бумаг при их размещении) на совершение гражданско-правовых сделок с цennыми бумагами и (или) на заключение договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, осуществляемая на основании возмездных договоров с клиентом.

Надо отметить, что именно в процессе осуществления брокерской деятельности, в том числе кредитными организациями воз-

никает достаточное количество спорных вопросов. Так, Определением ВС РФ от 9 июня 2015 г. № 11-КГ15-12 было закреплено, что факт того, что физические лица не располагали полной информации об услуге, но при этом были предупреждены о рисках, сам по себе не является основанием для признания договора на оказание инвестиционных услуг, включая брокерские услуги, незаключенным.

В рамках Определения ВС РФ от 16.08.2016 № 306-ЭС15_3469 (12) было подтверждено, что денежные средства клиентов брокеров не подлежат зачислению в конкурсную массу, как было установлено судебными органами, оспариваемые сделки являлись возвратом денежных средств банка, которые по его поручению использовались брокером для покупки и продажи ценных бумаг путем перечисления со своего специального брокерского счета на счет в банке, и как следствие спорные денежные средства оставались собственностью банка, поскольку образовывались в результате операций брокера от своего имени, но за счет банка – клиента брокера.

Другим Определением ВС РФ от 27.02.2017 N 304-КГ16-20906 по делу N A45-23115/2015 О пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу о признании недействительным предписания Центрального банка РФ – в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ было отказано и тем самым подтвержден правильный подход к решению спорного вопроса. Так, судебными органами было установлено, что хранение у брокера именно оригинала доверенности, удостоверенной нотариально, не является необходимой мерой для подтверждения полномочий представителя клиента.

Другим видом профессиональной деятельности является дилерская деятельность, которая предполагает совершение сделок купли-продажи ценных бумаг от своего имени и за свой счет путем публичного объявления цен покупки и/или продажи определенных ценных бумаг с обязательством покупки и/или продажи этих ценных бумаг по объявленным лицом, осуществляющим такую деятельность, ценам.

В свою очередь, доверительный управляющий осуществляет деятельность по управлению ценными бумагами, под которой следует понимать деятельность по доверительному управлению ценными бумагами, денежными средствами, предназначенными для

совершения сделок с ценными бумагами и (или) заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструментами.

Депозитарной деятельностью признается оказание услуг по учету и переходу прав на бездокументарные ценные бумаги и обездвиженные документарные ценные бумаги, а также по хранению обездвиженных документарных ценных бумаг при условии оказания услуг по учету и переходу прав на них, и по учету цифровых прав. В сфере депозитарной деятельности обратим внимание на Определение Верховного Суда РФ 305-ЭС16-6680 от 26.08.2016, подтвердившего, что анкета физического (юридического) лица, предоставляемая впервые, о внесении изменений в информацию о лицевом счете должна быть вручена лично или через его законного представителя и не может быть направлена по почте.

Деятельностью по ведению реестра владельцев ценных бумаг признаются сбор, фиксация, обработка, хранение данных, составляющих реестр владельцев ценных бумаг или реестр акций непубличного акционерного общества в виде цифровых финансовых активов, и предоставление информации из таких реестров. Регистратор вправе привлекать для выполнения части своих функций трансфер-агентов, являющихся регистраторами, депозитариями или брокерами.

В рамках деятельности регистраторов обратим внимание на следующие судебные акты Верховного Суда РФ. Так, Определением Верховного Суда РФ от 25 февраля 2016 г. № 304-ЭС15-19870 было подтверждено нормативно установленное правило, что при незаконном списании акции иск может быть предъявлен солидарно к регистратору и эмитенту.

В свою очередь, Определением Верховного Суда РФ от 23.08.2017 N 301-ЭС15-9430 по делу N A43-2967/2013 было установлено, что так как судебными актами не были признаны незаконными действия регистратора по списанию с лицевого счета истца обыкновенных именных бездокументарных акций, на эмитента не может быть возложена ответственность за убытки, возникшие в связи с утратой акций. В частности, как указывает судебный орган, поскольку названными судебными актами не признаны незаконными действия регистратора по списанию с лицевого счета ЗАО «НПО Авиатехнология» 27 540 обыкновенных именных бездокументарных акций ЗАО «ККПЗ» и 16 610 756 обыкновенных имен-

ных бездокументарных акций ОАО «КМЗ», суд округа верно указал, что на эмитента – ПАО «Русполимет», не может быть возложена ответственность за убытки, возникшие в связи с утратой акций, ввиду чего отказал в удовлетворении требований в оспаривающей части. Эмитент, поручивший ведение реестра регистратору, несет ответственность за убытки, причиненные акционеру, только в случае неправомерного списания регистратором акций с лицевого счета акционера.

В заключении обратим внимание на сравнительно новый вид деятельности на рынке ценных бумаг и производных финансовых инструментов – деятельность по инвестиционному консультированию. Содержанием данной деятельности является оказание консультационных услуг в отношении ценных бумаг, сделок с ними и (или) заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, путем предоставления индивидуальных инвестиционных рекомендаций. Отметим, что определенный пул судебной практики еще не сформировался, что объясняется сравнительной «молодостью» федерального законодательства об инвестиционном консультировании, насчитывающего всего лишь несколько лет. Вместе с тем, увеличение количества физических лиц, открывающих брокерские счета на фондовом рынке, несомненно повысит востребованность услуг по инвестиционному консультированию и как следствие, возможные судебные споры между физическими и юридическими лицами – клиентам и инвестиционными консультантами по поводу инвестиционных консультаций, приведших не к финансовому процветанию, а к убыткам клиентам.

Настоящая статья подготовлена при информационно-правовой поддержке справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

Василий Александрович Егупов,
*кандидат юридических наук, доцент кафедры
гражданско-правовых дисциплин, Московский
психологический университет, г. Москва,
Российская Федерация.*
egupov1981@mail.ru

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья раскрывает сущность и юридическую природу административной ответственности коммерческих организаций в процессе осуществления ими предпринимательской деятельности, в ней указывается на несовершенство действующего административного законодательства, предусматривающего в качестве наиболее применяемого административного наказания – административного штрафа, делается вывод о выгоде государства от совершения юридическим лицом административных правонарушений, поскольку административные штрафы служат серьёзным источником пополнения государственного бюджета. В работе автор акцентирует внимание также на необходимость более частого применения в отношении юридических лиц такого административного наказания как административное приостановление их деятельности и дисквалификация их учредителей (участников).

Ключевые слова и фразы: административное правонарушение, административное наказание, административная ответственность, предпринимательская деятельность, административное приостановление деятельности, дисквалификация, юридические лица, коммерческие организации, учредители коммерческих организаций, органы управления коммерческих организаций, административный штраф.

Коммерческие организации, обладающие статусом юридического лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, могут быть за нарушение действующего законодательства привлечены к двум видам юридической ответственности – гражданско-правовой ответственности за нарушение договорных обязательств, либо за причинение вреда и к административной ответственности за совершение ими административных правонарушений, предусмотренных

ных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту КоАП РФ). Особенностью их административной ответственности являются крупные административные штрафы, исчисляемые сотнями тысяч и даже миллионами рублей. Как справедливо отмечает Е.А. Журавлёва, «...как вид административного наказания штраф характеризуют особые цели, ради достижения которых он установлен, а именно: восстановление социальной справедливости и предупреждение совершения новых правонарушений»¹.

Как известно, административный штраф является наиболее распространенным видом административного наказания, поскольку за каждое административное правонарушение предусмотрено наказание в виде административного штрафа, ряд санкций вообще ограничивается только данным видом административного наказания. При этом за одно и то же административное правонарушение физическое лицо, должностное лицо и юридическое лицо несут разные размеры административного штрафа (так, например, за нарушение актуального в настоящее время масочного режима граждане уплачивали административный штраф в размере пяти тысяч рублей, юридические же лица, например, работодатели такого гражданина уплачивали уже штраф в несколько сотен тысяч рублей). Скорее всего, повышенный размер штрафной ответственности юридического лица объясняется коллективным характером его деятельности, более высокими оборотами денежных средств, а соответственно и большими возможностями для уплаты соответствующего размера административного штрафа. Государство, таким образом, в лице своих право-применительных органов привлекает коммерческие организации к наказанию в виде административного штрафа не столько в целях предупреждения совершения новых административных правонарушений, сколько в целях пополнения государственного бюджета. Тем более что наряду с предупреждением административный штраф является наказанием, которое вправе назначить не только суд, но и иной орган административной юрисдикции (органы внутренних дел, территориальные антимонопольные органы, Роспотребнадзор, террито-

¹ Журавлёва Е.А. Юридическое лицо как субъект административной ответственности. // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2020. – № 5. – С. 37.

риальные органы регулирования алкогольного рынка, налоговые органы и так далее). В этой связи закрадывается мысль о том, что самому государству выгодны административные правонарушения, поскольку они являются основаниями привлечения соответствующих субъектов к административной ответственности в виде штрафа, который наряду с налогами служит одним из основных источников пополнения бюджетов всех уровней бюджетной системы (федерального, регионального и муниципального). Даже те субъекты, где имеются региональные законы об административных правонарушениях (например, город федерального значения Москва) предусматривают два вида административного наказания – предупреждение и административный штраф, налагаемые во внесудебном порядке соответствующими юрисдикционными органами. Таким образом, можно сделать убедительный вывод о том, что административный штраф является самым распространенным и наиболее часто применяемым видом административного наказания неслучайно.

В силу этого возникает вопрос, насколько эффективно административное наказание в виде штрафа для предупреждения административной деликтности, ведь именно эта цель административного наказания должна быть главной. Применительно к коммерческим организациям малого и среднего предпринимательства указанные в санкциях КоАП РФ и регионального законодательства размеры административного штрафа и упрощенный порядок его назначения представляется весьма серьёзным ударом по имущественной составляющей юридического лица и, возможно, достигнет своей поставленной законом цели. Однако для корпораций крупного бизнеса штрафные санкции настолько несущественны, что им выгоднее нарушать действующее административное законодательство, чем его соблюдать. В этой связи, эффективность и качество административного штрафа как наказания для крупного бизнеса сводится практически к нулю. В этой связи, безусловно, прав И.В. Башлаков-Николаев, указывающий, что «...органы управления юридического лица исходя из потребности в максимизации прибыли, осуществляют выбор в стратегии поведения: нарушить закон и получить максимальную прибыль или не нарушать закон и потерять часть прибыли»².

² Башлаков-Николаев И.В. Об изменении модели административной ответственности юридических лиц и их должностных лиц в российском праве. // Право и современные государства. – 2017. – № 1. – С. 42.

В целом же, «как показывает практика, к сожалению, на сегодняшний день ещё в неполной мере полноценно и разносторонне реализуются нормы об административной ответственности юридических лиц. В большинстве случаев, как правило, применяются только штрафы, а ведь существуют и иные виды взысканий, которые могут быть более эффективными при назначении их в зависимости специфики совершенного административного правонарушения»³.

Осмысливая указанную несправедливость, предлагаем расширить перечень административных наказаний, применяемых в отношении юридических лиц, в особенности крупных субъектов предпринимательской деятельности. Считаем важным проведение в отношении их должностными лицами правоприменительных органов тщательного административного расследования в целях передачи дела в суд для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности самого юридического лица сроком до 90 суток, либо дисквалификации сотрудников органов управления коммерческой организации, ответственных за административные правонарушения, совершенные юридическим лицом.

В настоящее время, дисквалификация, к сожалению, вообще не применяется к юридическим лицам в качестве административного наказания, а применяется только к должностным лицам. Что касается административного приостановления деятельности, то оно применяется крайне редко, так как государству невыгодны простой коммерческих организаций, которые теряют в силу этого прибыль, а значит, меньше уплачивают государству налога. Вот поэтому государство незаинтересовано в административном приостановлении деятельности коммерческой организации, куда разумнее и проще назначить административный штраф и пополнить таким образом бюджет. Страдает только рядовой потребитель, гражданин, которому незаконной деятельностью юридического лица причинён или может быть причинён ущерб жизни, здоровью, собственности, и, разумеется, страдает сам правопорядок. А в правовом государ-

³ Бухаева А.А., Жамбаев Е.С., Кереев А.А., Сагадиев А.Н. Особенности административной ответственности юридических лиц. // SCIENCE&REALITY. – 2020. – № 4. – С. 122.

стве, где права и свободы человека и гражданина объявлены высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанностью государства, такого быть просто не должно. Это не означает полного отказа от административного штрафа как наказания для юридических лиц, однако, в целях соблюдения принципа справедливости, предупредительного потенциала административной ответственности, в целях защиты прав и законных интересов общества и каждой личности перечень административных наказаний, реально применяемых к коммерческим организациям, должен быть значительно расширен и не исчерпываться в абсолютном большинстве случаев только административным штрафом.

Вячеслав Валентинович Казаков,
*доцент кафедры гражданско-правовых
дисциплин Института международного права и
правосудия Московского государственного
лингвистического университета, кандидат
юридических наук, доцент*
cassac@mail.ru

ОБ ЭЛЕМЕНТАХ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Траектория правового обеспечения развития отраслевых рынков предполагает определение таких форм и методов правового регулирования, которые бы позволили получить оптимальный вариант дальнейшего развития российской экономики в целом. Вместе с тем, в сложившейся социально-экономической ситуации в Российской Федерации праву не отводится решающая роль в разрешении этого вопроса по сугубо субъективным причинам.

В настоящее время необходимо обратиться к теоретическим вопросам и осознанию таких категорий как механизм правового регулирования и налогообложение.

Ключевые слова и фразы: правовое регулирование, элементы механизма правового регулирования, налогообложение, правовое содержание, правовые формы, правовой порядок, управленческое воздействие, налоговая правовая норма.

Одним из ключевых положений теории права является различие правового содержания и правовой формы. Правовое содержание есть внутренняя, глубинная сущность определенных социальных отношений. Последние представляются «... теми объективно сложившимися в данных условиях места и времени общественными отношениями, природа которых требует правового опосредования и воздействия»¹. Специфика правовой формы предопределяется способом обозначения внешней стороны правовых явлений. Эта сторона отображается посредством «буквы закона», т. е. в виде конкретных положений нормативных документов.

Между правовым содержанием и правовой формой существуют сложные диалектические отношения. Их основные черты предопределяются тем, что правовое содержание обуславливается объективными свойствами, присущими социуму, и не зависит от воли отдельных индивидуумов. А правовая форма, представленная конкретными законодательными актами или другими нормативными документами, есть продукт деятельности государственных органов и в значительной мере является следствием действия субъективных факторов, выражющихся, прежде всего, в налоговой политике государства.

Идеальными вариантом взаимосвязи между правовым содержанием и правовой формой в процессе правового регулирования налогообложения на примере взимания налога на добавленную стоимость является их полное соответствие. Только в этом случае регулирующая функция налогового права реализуется максимально эффективно. Если же форма – совокупность неких нормативных положений – не в полной мере учитывает основные свойства общественных отношений, которые возникают в процессе взимания налога на добавленную стоимость и подлежат правовой регламентации, то эффективность их правового регулирования существенно снижается.

Налоговые правоотношения, возникающие в процессе взимания налога на добавленную стоимость, между определенной категорией организаций и индивидуальными предпринимателями, с одной стороны, и государственными налоговыми органами, с другой стороны, возникают в связи с необходимостью перераспределения

¹ Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. – М.: Юридическая литература, 1991. С. 13.

денежных средств, принадлежащих первой группе субъектов, в целях финансирования деятельности государства.

Ввиду того, что отмеченные налоговые правоотношения касаются весьма существенного по своей сути «финансового вопроса», то их формальная сторона должна быть тщательно отработана по всем составляющим. К пониманию важности данного требования пришли еще в те времена, когда сбор налогов только начинал производиться регулярно.

Так, в середине XVIII века Ш. Монтескье отмечал: «Налоги должны быть так ясно установлены и способы их взимания так легки, чтобы сборщики не могли не увеличивать, не уменьшать их по собственному произволу»².

Если в целом обоснованность указанного требования к построению правового механизма взимания налога на добавленную стоимость никем не оспаривается, то необходимость его соблюдения при подготовке нормативных положений, регламентирующих порядок взимания конкретного налога, еще не стала общепризнанной практикой.

Сложившуюся ситуацию можно объяснить наличием синдрома «двух нянек». Налогообложение в целом и каждый отдельный налог, в частности, имеет двойственную природу – экономическую и правовую. Однако это не способствовало удвоению внимания к проблемам налогообложения, а наоборот привело к парадоксальной ситуации, когда «... две науки – экономическая и правовая – занимаясь налогом, каждая считает его «своим»³. Это и обусловило то обстоятельство, что методологические огрехи, присущие отдельным составляющим действующего налогового механизма, до сих пор не устранены.

Отличительной чертой правового регулирования налогообложения является то, что оно имеет свой, специфический механизм.

По мнению С.С. Алексеева механизм правового регулирования может быть определен как взятая в единстве система правовых

² Монтескье Ш.Л. О духе законов. – М.: Мысль, 1999, с. 191.

³ Пушкирева В.М. Генезис категории «налог» в истории финансовой науки // «Финансы». 1999. № 6. С. 33.

средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения⁴. Механизм правового регулирования налогообложения охватывает комплекс фрагментов правовой действительности – правовых средств, находящихся в последовательной цепи, обеспечивающей в итоге решение жизненных ситуаций на основе права.

Механизм правового регулирования соответствующих общественных отношений включает такие элементы, как правовые нормы, правовые отношения, правовая ответственность, правовое сознание и т.д.⁵ Субъекты права в процессе правового регулирования, так или иначе, реагируют на требования и дозволения государственной воли. Их положительная реакция образует правомерное поведение, соответствующее установленному правопорядку.

Вместе с тем, С.С. Алексеев в механизме правового регулирования как динамической структуре выделяет три основных звена⁶:

- 1) юридические нормы как основу правового регулирования, когда на уровне позитивного права закрепляются в абстрактном виде типизированные возможности и необходимость определенного поведения субъектов;
- 2) правовые отношения, субъективные права и субъективные юридические обязанности, переводящие при наличии конкретных жизненных обстоятельств (юридических фактов) абстрактные возможности и необходимость в плоскость конкретных, адресных субъективных юридических прав и субъективных обязанностей и, следовательно, переключающие правовую энергию юридических норм на уровень конкретных субъектов – носителей прав и обязанностей;
- 3) акты реализации прав и обязанностей, в соответствии с которыми наступает запограммированный в позитивном праве результат в жизни общества, фактически разрешается жизненная ситуация (дело).

⁴ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 318.

⁵ Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев. – М.: Сов. энциклопедия, 1987. С. 356.

⁶ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 319.

В данном исследовании не ставилась задача рассмотрение теоретических вопросов о механизме правового регулирования налогообложения в целом, тем не менее, в данной главе будут рассмотрены наиболее важные вопросы об особенностях механизма правового регулирования налога на добавленную стоимость.

Как известно, юридическая (правовая) норма – это общее правило поведения. Само слово «норма» означает «общее правило кому должно следовать во всех подобных случаях: образец или пример»⁷. В обществе одновременно действуют разного рода нормы – это могут быть нормы морали, обычаи и, наконец, правовые нормы. Отличие правовых норм от иных социальных норм заключается в том, что правовая норма, во-первых, устанавливается государством в лице уполномоченных органов, во-вторых, формулируется и закрепляется в специальных нормативных актах, в-третьих, исполнение правовых норм обеспечивается и поддерживается мерами государственного принуждения.

Исходя из положений теории права о правовой норме, под налогово-правовой нормой следует понимать апробированное, санкционированное, установленное государством и поддерживаемое мерами государственного принуждения правило поведения участников процесса по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, а также отношений, возникающих в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения⁸.

Ни одно исследование в области налогового права не приводит пример налогово-правовой нормы в рамках сложившихся представлений о правовых нормах в целом.

В свою очередь, правило поведения представляет собой совокупность действий, определяемых в самой структуре налогово-правовой нормы и составляющих ее содержание, т.е. действия, представлены в норме в виде права и обязанностей.

⁷ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., 1955. С. 555.

⁸ См.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: «Статут», 1999. С. 60–66.

По своей структуре налогово-правовая норма состоит, подобно, как и правовая норма любой отрасли российского права, из трех элементов: гипотезы, диспозиции и санкций.

Элементы структуры налогово-правовой нормы налога на добавленную стоимость в Российской Федерации определяются главой 21 Налогового кодекса Российской Федерации, в Великобритании Законом от 5 июля 1994 г. «О налоге на добавленную стоимость» (Value Added Tax Act 1994)⁹, в Федеративной республике Германии Законом «О налоге с оборота» от 21 февраля 2005 г (UStG vom 21. Februar 2005)¹⁰, в Европейском Союзе Директивой Совета Европейского Союза 2006/112/ЕС от 28 ноября 2006 года «Об общей системе налога на добавленную стоимость» (Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 «On the common system of value added tax»)¹¹.

Гипотеза налогово-правовой нормы содержит условия, при которых норма применяется (обычно, обозначает юридический факт, который является основанием возникновения, изменения либо прекращения налоговых правоотношений, т.е. возникновение, изменение либо прекращение субъективных юридических прав и субъективных юридических обязанностей участников данных правоотношений).

Гипотеза налогово-правовой нормы по налогу на добавленную стоимость в соответствии общими положениями должна содержать условия, при которых данная норма будет применяться. Исходя из содержания главы 21 Налогового кодекса Российской Федерации¹², гипотеза налогово-правовой нормы по налогу на добавленную стоимость включает в себя следующие условия: определение круга налогоплательщиков (ст.ст. 143, 145), определение объекта налогообложения (ст.ст. 146, 147, 148), определение налоговой базы (ст.ст. 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 162.1), определение налогового периода (ст. 163), определение налоговых ставок (ст. 164).

Гипотеза налогово-правовой нормы по налогу на добавленную стоимость в Великобритании в соответствии с Законом от

⁹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/23/contents>

¹⁰ http://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/UStG.pdf

¹¹ https://www.nexus.ua/data/files/Legal_DB/International/EU_VAT_Directive.pdf

¹² С3 РФ, 2000, № 32. Ст. 3340.

5 июля 1994 г. «О налоге на добавленную стоимость» (Value Added Tax Act 1994) состоит из следующих условий: определение облагаемых налогом лиц и их регистрация (часть 1, раздел 1, глава 1, ст. 3), определение объекта налогообложения рассматривается в законе как поставка товаров, приобретение товаров (часть 1, раздел 1, глава 2, ст.ст. 4, 5, 8; глава 3, ст. 10; глава 4, ст. 15), определение налоговой базы (часть 1, раздел 1, глава 5, ст.ст.. 20 – 23) определение налогового периода (часть 1, раздел 1, глава 6, ст. 25) определение налоговых ставок (часть 1, раздел 1, глава 1, ст. 2)

В Федеративной Республики Германии в соответствии Законом «О налоге с оборота» от 21 февраля 2005 г (UStG vom 21. Februar 2005) гипотеза налогово-правовой нормы при взимании налога с оборота включает в себя следующие условия: определение налогоплательщиков (глава 1, § 2, ст. 2a), определение объекта налогообложения (глава 1, § 1, ст.ст. 1a, 1b, 1c, § 3), определение налоговой базы – основы исчисления (глава 3, ст.ст. 10, 11, глава 5, ст. 17), определение налогового периода (глава 4, ст. 13), определение налоговых ставок (глава 4, ст. 12).

В соответствии с главами с III – VIII Директивы Совета Европейского Союза 2006/112/ЕС от 28 ноября 2006 года «Об общей системе налога на добавленную стоимость» (Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 «On the common system of value added tax») гипотеза включает в себя следующие условия: определение налогооблагаемых лиц, налогооблагаемых сделок, место (осуществления) налогооблагаемых сделок, наступление налоговой обязанности и основания для взимания НДС, налогооблагаемую сумму, ставки налога.

Исходя из содержания законодательных актов по налогу на добавленную стоимость Российской Федерации, Великобритании и ЕС явных отличий по элементам, входящим в гипотезу, нет. Тем не менее, Директива Совета Европейского Союза 2006/112/ЕС от 28 ноября 2006 года «Об общей системе налога на добавленную стоимость» определяет существенный элемент как место осуществления налогооблагаемых сделок, и, что наиболее важно, наступление налоговой обязанности и основания для взимания НДС. Под наступлением налогового обязательства понимается событие, в силу наступления которого выполняются правовые условия, необходимые для

взимания НДС, такие как реализация товаров или оказание услуг, приобретение товара внутри сообщества, импортирование товара.

Диспозиция налогово-правовой нормы – это содержание нормы, устанавливаемое нормой правила поведения.

Диспозиция налогово-правовой нормы по налогу на добавленную стоимость в Российской Федерации в соответствии с главой 21 Налогового кодекса включает в себя: определение порядка исчисления налога (ст.ст. 151, 152, 165, 166, 167, 168, 170, 171, 172, 173), определение порядка и срока уплаты налога (ст.ст. 174, 174.1. 177)¹³. Именно порядок исчисления, порядок и сроки уплаты налога образуют содержание самого правила поведения налогоплательщика, выраженного в диспозиции в виде прав и обязанностей.

Диспозиция налогово-правовой нормы по налогу на добавленную стоимость в Великобритании в соответствии с Законом от 5 июля 1994 г. «О налоге на добавленную стоимость» (Value Added Tax Act 1994) состоит из следующих элементов: порядка исчисления налога (часть 1, раздел 1, глава 6, ст.ст. 24–28), порядка и сроков уплаты налога (часть 1, раздел 1, глава 6, ст. 25).

В Федеративной Республике Германии в соответствии Законом «О налоге с оборота» от 21 февраля 2005 г (UStG vom 21. Februar 2005) диспозиция налогово-правовой нормы при взимании налога с оборота включает в себя следующие элементы: порядок исчисления налога (глава 5, ст.ст. 16, 17, 20), порядок и сроки уплаты налога (глава 5, ст. 20).

В соответствии с главами III – VIII Директивы Совета Европейского Союза 2006/112/ЕС от 28 ноября 2006 года «Об общей системе налога на добавленную стоимость» (Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 «On the common system of value added tax») гипотеза включает в себя следующие условия: обязанности налогооблагаемых лиц и определенных категорий необлагаемых лиц (глава XI Директивы).

Санкция налоговой правовой нормы содержит меры ответственности за неисполнение предусмотренных диспозицией правил поведения.

¹³ СЗ РФ, 2000, № 32. Ст. 3340.

В главе 21 Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующей взимание налога на добавленную стоимость и определяющей структуру налогово-правовой нормы по данному налогу, меры ответственности за совершение налоговых правонарушений при исчислении и уплаты налога не установлены. Санкция налогово-правовой нормы по налогу на добавленную стоимость, как и по всем налогам, взимаемым в Российской Федерации, определена в главе 16 «Виды налоговых правонарушений и ответственность за их совершение», ст.ст. 116–129.2, в главе 18 Налогового кодекса определены виды нарушений банком обязанностей, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, и ответственность за их совершение. В данных главах содержаться не только виды налоговых правонарушений, но и определяются меры ответственности за их совершение¹⁴.

Санкция налогово-правовой нормы по налогу на добавленную стоимость в Великобритании в соответствии с Законом от 5 июля 1994 г. «О налоге на добавленную стоимость» (Value Added Tax Act 1994) определена в части IV, главе 10, ст.ст. 58–72, определяющих меры ответственности за совершение налоговых правонарушений.

В соответствии Законом «О налоге с оборота» от 21 февраля 2005 г. (UStG vom 21. Februar 2005) в Федеративной Республике Германии санкция как часть налогово-правовой нормы по налогу с оборота, определяющая меры ответственности за совершение налоговых правонарушений, закреплена в главе 6, ст. 25d, главе 7 ст.ст. 26, 26a, 26b.

В Директиве Совета Европейского Союза 2006/112/ЕС от 28 ноября 2006 года «Об общей системе налога на добавленную стоимость» санкция не определяется.

По этой классической схеме налогово-правовая норма должна выглядеть так: если имеют место такие-то обстоятельства (гипотеза), то участники налоговых правоотношений должны поступать так-то и так-то (диспозиция), в противном случае они подлежат привлечению к ответственности (санкция).

¹⁴ СЗ РФ, 2000, № 32. Ст. 3340.

Исходя из вышеизложенного, в соответствии с элементами образующими юридический состав налога (в ст. 17 Налогового кодекса они именуются общими условиями установления налогов¹⁵) следует признать, что гипотеза налогово-правовой нормы включает в себя такие элементы как налогоплательщики, объект налогообложения, налоговая база, налоговый период; диспозиция налогово-правовой нормы: порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога; санкция налогово-правовой нормы – меры ответственности налогоплательщиков, налоговых органов и их должностных лиц за совершение налоговых правонарушений.

Если мы обратимся к диспозиции налогово-правовой нормы, то увидим, что правило поведения участников налоговых правоотношений, есть не что иное, как действия данных участников, закрепленных в диспозиции налогово-правовой нормы в виде прав и обязанностей.

Таким образом, налогово-правовые нормы, содержащиеся в законодательстве о налогах и сборах, предписывают участникам налоговых правоотношений совершение определенных действий (либо воздержание от действий), закрепленных в диспозиции налогово-правовой нормы в виде прав и обязанностей, т.е. воздействуют на поведение участников, которое есть совокупность действий.

¹⁵ С3 РФ, 1998, № 31. Ст. 3824.

Татьяна Владимировна Ярошенко,
к.ю.н., доцент, кафедра гражданского права
и процесса, Балтийский федеральный
университет им. И. Канта
t.yaroshenko2011@yandex.ru

ПРОИЗВОДСТВО В СУДЕ АПЕЛЛЯЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ В ГРАЖДАНСКОМ И АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

В статье рассматривается стадия апелляционной инстанции в гражданском и административном процессе, проводиться сравнительный анализ, выделяются общие черты и особенности. Анализируются нормы Гражданского процессуального кодекса РФ и Кодекса административного судопроизводства РФ.

Ключевые слова и фразы: апелляционное производство, гражданский процесс, административный процесс, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Кодекс административного судопроизводства РФ.

Цель исследования – рассмотреть апелляционное производство в гражданском и административном процессе, выявить общие черты и отличия.

Производство в суде апелляционной инстанции является важным институтом по пересмотру судебных постановлений, не вступивших в законную силу, *как в гражданском, так и в административном процессе*.

Правовое регулирование апелляционного производства в гражданском процессе урегулировано в Гражданском процессуальном кодексе РФ (глава 39)¹, в административном процессе – в Кодексе административного судопроизводства РФ (глава 34)².

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 30.12.2021) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/

Общие положения стадии апелляционного производства

В теории процессуального права стадии процесса делятся на обязательные и факультативные стадии. *Факультативные стадии* не обязательны для самого процесса, но всегда связаны с волеизъявлением участвующих в деле лиц, то есть с подачей жалобы или представления. Среди факультативных стадий процесса апелляционное производство наиболее востребовано и распространено, как в гражданском, так и в административном процессе.

При общей характеристики апелляционного производства как факультативной стадии процесса необходимо остановиться на следующих положениях: объект и субъекты обжалования, срок и порядок подачи жалобы, представления, процессуальный порядок рассмотрения жалобы, представления.

Производство в суде апелляционной инстанции (апелляционное производство) представляет собой самостоятельную факультативную стадию гражданского судопроизводства, нормативно закреплённую в главе 39 ГПК РФ и главе 34 КАС РФ.

Сущность данной стадии гражданского и административного судопроизводства заключается в следующем: уполномоченное на то лицо вправе в порядке, установленном законодателем, обратиться с апелляционной жалобой, представлением на решение суда первой инстанции, не вступившее в законную силу, для проверки его законности и обоснованности.

Целью апелляции является повторное рассмотрение по существу гражданского дела полностью или в части в зависимости от требований, заявленных в апелляционных жалобе, представлении, для проверки законности и обоснованности решения суда первой инстанции, выявления и устранения судебных ошибок.

Производство в суде апелляционной инстанции играет значительную роль во всём процессе, поскольку контролирует и гарантирует законность и обоснованность судебного постановления и тем самым гарантирует конституционное право каждого на судебную защиту³.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

1) Объектом обжалования апелляционного производства являются судебные постановления первой инстанции, не вступившие в законную силу (ст. 320 ГПК, ст. 295 КАС).

2) Субъектами права обжалования являются лица, участвующие в деле, прокурор, участвовавший в деле (апелляционное представление), а также лица, вопрос о правах и обязанностях которых был разрешен судом (ст. 320 ГПК, ст. 395 КАС).

3) Срок подачи апелляционной жалобы в гражданском и административном процессе является общим – в течение одного месяца со дня принятия решения в окончательной форме (ст. 321 ГПК, ст. 298 КАС). Данный срок к тому же может быть восстановлен по просьбе лица, пропустившего его, при наличии уважительных причин, например, тяжелой болезни, природных катастроф⁴.

Отличия. КАС РФ устанавливает также сокращенные сроки обжалования по некоторым категориям дел, например, 10 дней (ч. 2 ст. 298), 5 дней (ч. 3 ст. 298) и др. Следует отметить, ст. 298 КАС предусматривает много оснований для применения сокращённых сроков обжалования, в отличие от гражданского процесса. Ст. 321 ГПК содержит только общий срок подачи апелляционной жалобы, и не указывает основания для сокращенных сроков обжалования, которых немного, и они содержаться в других статьях (ч. 2.1 ст. 274 ГПК об усыновлении ребенка).

4) Общее. Суды, рассматривающие апелляционные жалобы (ст. 320.1 ГПК, ст. 296 КАС). Здесь применяется одинаковый подход законодателя в гражданском и административном процессе.

Апелляционная жалоба и представление подаются через суд, вынесший обжалуемое решение или определение (ст. 321 ГПК, ст. 297 КАС).

5) Срок рассмотрения дела в рамках апелляционного производства Верховным Судом РФ равен трём месяцам со дня поступления дела, остальными судами апелляционной инстанции – двум месяцам (ст. 327.2 ГПК, ст. 305 КАС).

⁴ Серокурова М. Н. Право апелляционного обжалования в гражданском судопроизводстве // Развитие научного знания в глобализирующемся мире: сб. науч. трудов по мат. Международной научно-практической конф., Белгород, 11 декабря 2020 г. / Под общей ред. Е.П. Ткачевой. – Белгород: ООО «Агентство перспективных научных исследований», 2020. – С. 118.

6) Отличия. Ст. 305 КАС устанавливает *сокращенные сроки* апелляционного рассмотрения по отдельным категориям дел. Например, по делу об оспаривании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования рассматриваются судом в течение десяти дней со дня поступления апелляционных жалобы, представления в суд апелляционной инстанции, по административному делу о защите избирательных прав – в течение одного месяца со дня их поступления в суд апелляционной инстанции и другие случаи. *Напротив, ст. 327.2 ГПК не устанавливает конкретные сокращенные сроки рассмотрения дел в апелляционном производстве.*

7) Порядок рассмотрения дела судом апелляционной инстанции (ст. 327 ГПК, ст. 307 КАС)

Общее. 1) Рассмотрение дела в апелляции осуществляется по правилам производства в суде первой инстанции с учетом некоторых особенностей. В суде апелляционной инстанции не применяются правила о соединении и разъединении нескольких исковых требований, об изменении предмета или основания иска, об изменении размера исковых требований, о предъявлении встречного иска, о замене ненадлежащего ответчика (общее для гражданского и административного процесса).

Отличие. В гражданском процессе также не применяются правила об участии в процессе третьих лиц.

Состав суда в апелляционной инстанции

1) В гражданском процессе в апелляционном порядке дела рассматриваются единолично (на решения мировых судей, ст. 7 ГПК), или коллегиально (на решения районных судов, ст. 14 ГПК).

2) В административном процессе дела в апелляционном порядке рассматриваются коллегиально, единолично – на решения суда, принятого в порядке упрощенного производства (ст. 307 КАС). *В это заключается отличие, гражданского и административного процесса.*

Вопрос исследования доказательств и новых доказательств в апелляционной инстанции

В гражданском и административном процессе общий порядок и единый подход по данному вопросу (ст. 327 ГПК, ст. 307 КАС).

На данном этапе стоит отметить, что в зависимости от принятия к исследованию дополнительно представленных доказательств судом апелляционной инстанции наука выделяет полную и неполную апелляцию. Первый вид апелляции характеризуется возможностью представить новые доказательства, которые не были рассмотрены судом первой инстанции. Следовательно, особенностью данного вида апелляции является то, что «в результате у лиц, участвующих в деле, имеется законная возможность повторить судебное разбирательство в полном объеме и повлиять на итог, достигнутый в ходе первого судебного разбирательства»⁵.

При неполной апелляции суд второй инстанции не принимает новые доказательства и исследует только уже имеющиеся в деле.

ГПК РФ и КАС РФ устанавливают, что дополнительные доказательства могут быть приняты, если суд признает уважительными причины, не позволившие представить данные доказательства.

Исходя из анализа норм ГПК РФ, а также Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.06.2012 N 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции», можно говорить о том, что модель апелляции, разработанная российским законодателем, относится к смешенному типу⁶. Апелляция по общему правилу является неполной, но при наличии уважительных причин новые доказательства принимаются.

Стоит отметить, что оценочный характер понятия «уважительные причины» и следующее из него судебное усмотрение в решении вопроса о принятии дополнительно представленных доказательств вызывают дискуссии в научном сообществе. Так, с одной стороны, отсутствие нормативно закрепленного перечня причин, которые признавались бы уважительными при непредставлении доказательств суду первой инстанции, объясняется невозможностью для законодателя предусмотреть все возможные причины. С другой стороны, авторы замечают, что данная ситуация является причиной

⁵ Гаджиалиева Н.Ш. Сущность апелляционного производства в гражданском процессе России // Юридический вестник ДГУ. 2019. Т. 32. № 4. С. 109.

⁶ Алексеева В., Иванова А. Актуальные вопросы института апелляции в гражданском процессе // Colloquium-journal. 2018. № 3–4(14). С. 12.

принятия судом немотивированных решений о принятии новых доказательств или отказе в этом⁷.

По мнению Прокопенко К.С., целесообразно нормативно установить перечень уважительных причин непредставления доказательств, которые наиболее часто встречаются на практике⁸. Гаджиалиева Н. Ш. в качестве решения данной проблемы предлагает установить в ГПК РФ «обязанность суда второй инстанции проводить полную апелляцию по социально значимым спорам, в первую очередь, трудовым и семейным, связанным с лишением и ограничением в родительских правах»⁹.

8) Полномочия суда апелляционной инстанции в гражданском и административном процессе и основания к отмене судебных решений (ст. 328, 330 ГПК, ст. 309, 310 КАС).

Ст. 308 ГПК содержит 4 полномочия суда апелляционной инстанции, связанный с отменой, изменением или оставлением суда первой инстанции без изменения. В административном процессе круг полномочий суда апелляционной инстанции шире, он включает 5 полномочий (ст. 309 КАС).

Основаниями к отмене судебных постановлений в апелляционном порядке в гражданском процессе являются: необоснованное судебное решение; незаконное судебное решение (ст. 330 ГПК).

В соответствии с частями 4 и 5 статьи 330 ГПК РФ, в случае выявления безусловных оснований для изменения или отмены судебного постановления нижестоящей инстанции – рассмотрение искового заявления незаконным составом суда, оставление решения без подписи судьи, рассматривавшего дело, отсутствие протоколирования или нарушение правил его ведения и другое, суду второй инстанции надлежит рассмотреть дело, руководствуясь правилами производства в суде первой инстанции. В то же время, исходя из части 3 статьи 335.1 ГПК РФ, при выявлении этих же оснований в ходе пересмотра постановления суда, вынесенного по результатам

⁷ Борисова Е.А. Доказывание в апелляционном производстве в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2019. Т. 9. № 1. С. 144–145.

⁸ Прокопенко К.С. Некоторые проблемы апелляционного производства в гражданском процессе // Эпомен. 2019. № 29. С. 155.

⁹ Гаджиалиева Н.Ш. Сущность апелляционного производства в гражданском процессе России // Юридический вестник ДГУ. 2019. Т. 32. № 4. С. 111.

рассмотрения дела в порядке упрощенного производства, апелляционная инстанция отменяет такое постановление и передает дело в суд первой инстанции для рассмотрения по общим правилам искового производства. Существует мнение, что второй порядок является более правильным, поскольку первый по сути обременяет суд апелляционной инстанции функциями нижестоящей инстанции, нарушает концепцию последовательного рассмотрения дела в гражданском процессе¹⁰.

В связи с этим в научных кругах идет дискуссия по поводу отсутствия в ГПК РФ такого полномочия суда апелляционной инстанции, как передача дела в суд первой инстанции на новое рассмотрение при рассмотрении жалобы, поданной на постановление суда, вынесенное в общем исковом порядке.

Разумность введения такого полномочия объясняется ситуацией, когда суд апелляционной инстанции не может исправить существенное нарушение процессуальных норм, допущенное судом первой инстанции (например, нарушение правил подсудности, рассмотрение дела в незаконном составе), или тем, что данные нарушения требуют вновь исследовать все обстоятельства дела, доказательства, заслушать объяснения сторон, заключения экспертов и пояснения специалистов¹¹.

Невозможность суда апелляционной инстанции возвратить дело в суд первой инстанции для его рассмотрения вновь по сути перекладывает на апелляцию функции суда первой инстанции и допускает недостаточно тщательное и ответственное изначальное рассмотрение исковых заявлений последним.

Кроме того, несмотря на то, что право суда апелляционной инстанции передавать дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции не закреплено в Кодексе, оно вытекает из положений пунктов 37 и 38 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.06.2012 № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции», которые устанавливают, что при нарушении

¹⁰ Гапеев А.С. Проблемы вынесения судебных решений [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Прокопенко К.С. Некоторые проблемы апелляционного производства в гражданском процессе // Эпомен. 2019. № 29. С. 156.

судом первой инстанции правил подсудности или при принятии им в предварительном судебном заседании незаконного и (или) необоснованного решения об отказе в удовлетворении иска (заявления) по причине пропуска срока исковой давности или срока обращения в суд, суд апелляционной инстанции отменяет обжалуемое постановление суда и направляет дело для рассмотрения в суд первой инстанции¹². Но, как справедливо отмечают Жуйков В.М. и Долова М.О., такой важный вопрос не может быть разрешен на уровне судебного толкования¹³.

Однако некоторые ученые (например, Шакирянов Р.В.), считают, что право суда апелляционной инстанции в случае наличия нарушений, указанных в части 4 статьи 330 ГПК РФ, рассмотреть дело по правилам производства в суде первой инстанции само по себе уже гарантирует восстановление нарушенных прав граждан и эффективное судопроизводство в разумный срок¹⁴. Как было замечено выше, данное полномочие само по себе является спорным, поэтому в полной мере согласиться с этим аргументом не считаю возможным.

Исходя из вышесказанного, считаю, что стоит законодательно закрепить право суда второй инстанции передавать дела в суд первой инстанции на новое рассмотрение с исчерпывающим перечнем оснований для обеспечения защиты прав и свобод граждан.

Далее отдельно стоит более детально проанализировать апелляционное обжалование решений суда первой инстанции, вынесенных в порядке упрощенного производства.

Глава 21.1, регламентирующая упрощенное производство, введена в ГПК РФ в 2016 году в целях упрощения и ускорения гражданского процесса. Особенностью упрощенного производства является то, что суд рассматривает дело без вызова сторон, исследуя представленные сторонами объяснения, возражения и доводы лиц, участвующих в деле. Апелляционная жалоба, представление могут

¹² Ягунова Е. Е. К вопросу об апелляционных судах общей юрисдикции и их полномочиях в контексте «процессуальной перезагрузки» // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 5-4(44). С. 193.

¹³ Жуйков В. М., Долова М.О. Актуальные проблемы унификации процессуального законодательства // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 133.

¹⁴ Бойко Е. Ю. Тенденции развития законодательного регулирования апелляционного обжалования в гражданском процессе // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15. № 4. С. 43.

быть поданы на принятное на основании представленных доказательств решение в течение пятнадцати дней со дня его принятия.

Представляется, что данный срок является излишне коротким. По итогам рассмотрения дела в порядке упрощенного производства судом выносится только резолютивная часть решения. Для того, чтобы лица, желающие подать апелляционную жалобу, могли соблюсти требования, предъявляемые к ее содержанию в части указания оснований, по которым они считают решение суда неправильным, им необходимо в течение пяти дней со дня подписания резолютивной части решения обратиться в суд с заявлением о составлении мотивированного решения. Срок изготовления мотивированного решения составляет 10 дней со дня поступления заявления.

Хотя в случае составления мотивированного решения оно может быть обжаловано в течение пятнадцати дней со дня его вынесения в окончательной форме, думается, что данный срок все же недостаточен для подготовки обоснованной, цельной и качественной апелляционной жалобы с учетом специфики упрощенного производства.

Процедура апелляционной проверки определений и решений суда первой инстанции существенно отличаются. Так, срок подачи частных жалобы, представления составляет пятнадцать дней; определения суда первой инстанции, за исключением определений, указанных в части 3 статьи 333 ГПК РФ, проверяются в апелляционном порядке судьей единолично без извещения лиц, участвующих в деле. Такие отличия в порядке проверки промежуточных и итоговых постановлений суда обоснованы отличием в объеме, сложности и последствиях проверочной деятельности, являются рациональным способом ускорить и упростить судопроизводство, гарантировать процессуальную экономию.

Таким образом, апелляция, целью которой является проверка не вступившего в законную силу решения суда первой инстанции на соответствие требованиям законности и обоснованности, обеспечивает выполнение главной цели всего гражданского судопроизводства – защиту прав и свобод граждан.

Анализируя ст. 310 КАС, можно прийти к выводу, что законодатель в административном процессе устанавливает аналогичные основания к отмене судебных решений в административном порядке – необоснованность и незаконность судебных решений, с учетом, естественно субъектного состава и характера правоотношения.

Вывод

Анализируя производство апелляционной инстанции в гражданском и административном процессе можно смело отметить общий подход законодателя к установлению единого порядка процедурных вопросов осуществления данной стадии, с учетом специфики субъектного состава и характера правоотношений.

Андрей Андреевич Дементьев,
кандидат юридических наук, старший
преподаватель кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
dementyev-aa@rudn.ru

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В КИБЕРПРОСТРАНСТВЕ: МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Статья раскрывает современное понятие информационного пространства и его безопасности с позиции международного права. Представлены актуальные позиции в отношении перспектив применения международно-правового регулирования информационной среды и вызовы, стоящие перед международным сообществом.

Ключевые слова и фразы: информационное право, международное право, кибербезопасность, ответственное поведение государств.

С самого начала необходимо сказать, что применение международного права к информационному пространству является темой уже относительно не новой. С 1996 г. усилия по формированию международного права в информационном пространстве уже постоянно предлагались как экспертам-юристами и бизнес-структурами, так и государствами и международными организациями. Это также является важным аспектом в разрезе понимания основ «ответственного поведения государств в киберпространстве». На международном уровне существовало несколько сформированных институтов, которые занимались указанными вопросами. Группа правитель-

ственных экспертов по содействию ответственному поведению государств в киберпространстве в контексте международной безопасности (ГПЭ ООН) и Рабочая группа открытого состава по разработкам в области ИКТ в контексте международной безопасности (РГОС) включают в свою повестку вопросы изучения того, как международное право применяется к информационному пространству.

Можно утверждать, что на сегодняшний день сформировались три основных подхода к пониманию места международного права в регулировании информационного пространства.

- 1) Либеральный подход призывает к важности международных институтов и многосторонности, основанной на общепринятых правилах, в управлении информационным пространством.
- 2) Киберлибертиарцы – информационное пространство должно оставаться свободным от любого вида управления и установления каких-либо правил поведения, которые могут препятствовать свободе в информационном пространстве.
- 3) Государственный подход – государства обязаны формулировать национальное и международное право для управления информационным пространством.

Эти три основные идеи нашли отражение в развитии международного права в информационном пространстве. Важно, конечно же, отметить, что на сегодняшний день какого-либо универсального международно-правового акта, регулирующего информационное пространство, не существует. Все существующие разногласия в данном ключе основываются на трех основных проблемах формулирования международного права в киберпространстве, связанных с основными принципами и характеристиками международного публичного права: юрисдикция, возможности и инструменты арбитражного разбирательства, и обязательная судебная практика.

За некоторыми исключениями¹, международное право не имеет специальных правил для регулирования киберпространства. Это обуславливается двумя основными аспектами: объект регулирования является относительно новым; этот самый объект и отношения его формирующие, развиваются им меняются очень быстро.

¹ Будапештская конвенция по борьбе с киберпреступностью 2001 г.

Таким образом, в течение нескольких лет оставались открытыми вопросы о том, применимо ли вообще существующее международное право к киберпространству. Сегодня большинство государств и несколько международных организаций, в том числе Первый комитет Генеральной Ассамблеи ООН по разоружению и международной безопасности, «Большая двадцатка», Европейский союз, АСЕАН и ОАГ подтвердили, что действующее международное право применяется к использованию информационных и коммуникационных технологий в отдельных аспектах. Поэтому правильно ставить вопрос не о том регулирует ли международное право киберпространство, а как именно оно это делает.

Главной причиной отсутствия универсального международного-правового регулирования киберпространства является субъектный состав подобных отношений. На сегодняшний день информационное пространство создается в самую первую очередь частными акторами, в то время как государства в лучшем случае выступают в качестве «квазирегуляторов» таких отношений. Международное же право в первую очередь относится именно к государствам как главным субъектам международного права. Таким образом, международное право не обладает монополией на регулирование киберпространства. С учетом участников отрасли и гражданского общества другие режимы регулирования (например, отраслевое саморегулирование) предлагают альтернативные механизмы. Например, управление с участием многих заинтересованных сторон стало основным средством управления архитектурой Интернета. В то же время негосударственные субъекты проявили интерес к вопросам применения международного права к управлению в киберпространстве. Например, Международный комитет Красного Креста и независимые группы экспертов, которые являются авторами двух таллиннских руководств, исследовали, как существующие нормы и принципы международного права применяются в киберконтексте².

Без универсальных международно-правовых договоров по кибервопросам применение международного права зависит от определения норм обычного международного права, то есть госу-

² Schmitt, Michael N. Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare. – New York, United States of America: Cambridge University Press, 2013.

дарственной практики, принятой в качестве закона. В течение многих лет выяснение того, что государства делают в киберпространстве, не говоря уже о том, что, по их мнению, должно говорить об этом международное право, было затруднено, так как сами государства никак не комментировали сложившуюся ситуацию.

Однако за последнее десятилетие несколько государств начали высказываться. Начиная с 2012 года Соединенные Штаты начали излагать свои взгляды в серии выступлений и заявлений³. В 2018 году генеральный прокурор Соединенного Королевства сделал важное заявление о взглядах Великобритании⁴. В последующие годы другие (в основном европейские) государства начали предлагать свои собственные позиции, включая Австралию, Эстонию, Финляндию, Францию, Германию и Нидерланды. Текущие усилия в ООН и в региональных контекстах, таких как ОАГ, в настоящее время направлены на расширение списка государств, имеющих мнения о международном праве в киберпространстве.

Не стоит так же забывать и об академических кругах, в том числе в нашей стране. Так, например, вопросы кибербезопасности и международного права подробно рассматривается профессором Данельяном А.А. в своих работах⁵.

Многим государствам не хватает персонала или ресурсов для понимания вопросов, связанных с применением международного права в киберпространстве. Таким образом, пороговым вопросом для применения международного права является создание достаточной правовой дееспособности для всех государств, чтобы иметь право голоса в формировании того, что говорит международное право по кибервопросам.

В данном контексте ряд государств придерживается позиции, что к киберпространству нужно применять национальное законодательство, а непосредственно международное право может применяться, например, «по аналогии».

³ См. подробнее Дайджест 2016г. Режим доступа URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/2016-Digest-Chapter-18.pdf> (дата последнего обращения – 20 марта 2022г.).

⁴ См. подробнее речь Генерального прокурора Великобритании. Режим доступа URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/cyber-and-international-law-in-the-21st-century> (дата последнего обращения – 20 марта 2022г.).

⁵ См. например: Данельян А.А., Международно-правовое регулирование киберпространства. Образование и право, № 1 2020, с. 261–269.

Напротив, другие государства и частные авторы заявляют, что в существующем национальном законодательстве есть пробелы, которые требуют формулировки новых правил, причем именно на универсальном уровне. Это может произойти в результате заключения нового договора или эволюции обычного международного права. Однако сторонники новых правил не согласны с желаемым конечным состоянием. Некоторые государства сосредоточены на договоре, который защитил бы государства от негативного поведения частных авторов. Другие стремятся к соглашению, которое защитило бы этих авторов от государств (например, запрет государствам на участие в злонамеренных кибероперациях против критически важной киберинфраструктуры и требование позитивных усилий со стороны государств по сотрудничеству и предотвращению таких операций другими).

На сегодняшний день самые надежные механизмы для рассмотрения применения международного права не ориентированы на государство. Управление Интернетом включает процесс с участием многих заинтересованных сторон. А негосударственные субъекты, такие как независимые группы экспертов, которые разработали таллиннские руководства, доминируют в дискурсе о том, как международное право регулирует государственные кибероперации. Такие усилия могут продолжать иметь влияние. В то же время усилились усилия государств-членов ООН по решению вопросов международного права применительно к вопросам, связанным с киберпространством/ИКТ. Помимо первоначального форума Группы правительственныйых экспертов ООН, процессы ООН теперь также включают Рабочую группу открытого состава в Первом комитете Генеральной Ассамблеи ООН, а также процесс Третьего комитета по конвенции ООН о киберпреступности. Однако не факт, что Организация Объединенных Наций будет единственной площадкой для проведения дискуссий о том, как применяется международное право в данной сфере. Региональные организации (и нам здесь нужно делать отдельный акцент на ЕАЭС) могут предложить альтернативу, которая в некоторых случаях позволяет избежать определенных аспектов геополитики, доминирующих в дискурсе ООН. Другие существующие или будущие процессы с участием многих заинтересованных сторон также могут взять на себя инициативу.

Подавляющее большинство мнений государств о киберпространстве и возможном международно-правовом регулировании сходятся в точке обсуждения именно вопросов безопасности, защиты и агрессии.

Но в настоящее время государства расходятся друг с другом по целому ряду вопросов международного права – могут ли кибератаки одного государства нарушать суверенитет другого государства, и если да, то на каком основании? Существует ли юридически обязывающее правило для государств не позволять сознательно использовать свою территорию для международно-противоправных действий в киберпространстве? Могут ли государства принимать контрмеры в ответ на нарушение международного права другим государством в киберпространстве, и если да, то при каких обстоятельствах? Без согласия по этим и другим важным вопросам международного права мы рискуем создать правовой вакуум, которым воспользуются злоумышленники. Тем не менее, напряженная geopolитическая обстановка и различные взгляды на то, как международное право может применяться в киберпространстве, затрудняют достижение соглашения в этой области.

Екатерина Валентиновна Купчина,
*старший преподаватель кафедры гражданского
права и процесса и международного частного
права Российской университета дружбы
народов*
belousova_ev@pfur.ru

ВЛИЯНИЕ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА НА ПРИНЯТИЕ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ: ОПЫТ БРАЗИЛИИ

В настоящей работе автором анализируется применение искусственного интеллекта при принятии судебных решений на примере судебной системы Бразилии. Прорывные цифровые технологии являются ключевым элементом современной юридической практики, играя решающую

роль в автоматизации и совершенствовании системы правосудия. Ежегодно судебная система Бразилии сталкивается с огромным количеством исков. Необходимость соблюдения конституционных гарантит, основных принципов гражданского судопроизводства, а также мотивированности и прозрачности всего процесса принятия решений, являются ключевыми вопросами в использовании систем искусственного интеллекта. Справедливая обеспокоенность и критика, которые выражают ученые по всему миру в отношении использования искусственного интеллекта при принятии судебных решений, ставят задачу по определению функционала, а также границ его использования.

Ключевые слова и фразы: искусственный интеллект, гражданское судопроизводство, цифровизация, судебное решение.

На протяжении всей истории своего развития человечество стремится к упрощению и автоматизации процессов жизнедеятельности. Однако несмотря на то, что инновации присутствовали на всех этапах эволюции человечества, никогда прежде это не происходило так быстро, как сегодня. Современные цифровые технологии уже достигли того уровня, который позволяет осуществить переход к полностью автоматизированным системам. Стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий наложило свой отпечаток на систему отправления правосудия, в том числе в части автоматизации принятия решений. Технологии искусственного интеллекта (Artificial Intelligence – AI), обладающие способностью выполнять действия, приближенные к человеческому интеллекту, являются предметом для дискуссий и будоражат ученых по всему миру с момента создания еще в середине 1950-х на основе исследований Алана Тьюринга первой автоматизированной системы, способной задавать и отвечать на вопросы¹.

Идеи, связанные с оптимизацией времени, снижением затрат, а также повышением производительности и точности результатов, которые обеспечиваются автоматизацией процессов, открывают окно для новых возможностей в системе отправления правосудия.

¹ Wilson Engelmann, Afonso Vinícius Kirschner Fröhlich. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA À DECISÃO JUDICIAL: O PAPEL DOS ALGORITMOS NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO//Revista Jurídica (FURB). vol. 24, № 54. 2020.

Улучшение правовых параметров для приложений искусственного интеллекта становится все более насущным по мере развития отрасли в Бразилии, затрагивая жизни миллионов людей и поднимая вопросы о том, как закон должен регулировать эти новые технологии². Основным направлением использования искусственного интеллекта в юридической отрасли является обработка больших объемов информации, систематизация данных, а также решение конкретных задач на основе заданных параметров (шаблонов фактов, моделей документов, судебных решений). В рамках выполнения поставленных задач системы искусственного интеллекта способны не только анализировать и участвовать в подготовке документов, но и прогнозировать результаты рассмотрения спора на основе количественных и статистических методов принятия решений и прецедентов.

Искусственный интеллект судебной системе Бразилии

Исследование, проведенное Бразильской ассоциацией юристов и юридических технологий (The Brazilian Association for Law and Legal Techs) указывает, что к началу 2020 года более 100 компаний в юридическом секторе Бразилии предлагали продукты или решения, основанные на машинном обучении. Данный факт, безусловно, свидетельствует о популяризации использования цифровых инструментов в системе разрешения споров и, в первую очередь, искусственного интеллекта.

Тенденция цифровизации правосудия становится все более необходимой для управления эффективностью судов, учитывая, что в Бразилии насчитывается около 1,2 юристов, что составляет расчетную долю одного юриста на каждые 190 жителей страны³. Становится очевидно, что огромное количество специалистов в итоге оказывает влияние на увеличение числа поданных исков. Согласно

² Di Pietro Josilene Hernandes Ortolan, Machado Ednilson Donizete, Alves Fernando de Brito. Inteligência artificial e direito: estabelecendo diálogos no universo jurisdicional tecnológico. Revista Em Tempo, Marília – v. 18 – 2019, p. 15–32.

³ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Indexação processual automática. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/gestao-de-precedentes-e-tema-de-encontro-no-tjmg.htm#.WvMAfogvy00>. Дата обращения 02.04.2022.

последнему исследованию Национального совета юстиции Бразилии, среднее число исков в год составляет около 78 миллионов.

В настоящее время в 47 бразильских судах имеется 64 цифровых инструмента, основу работы которых составляют системы искусственного интеллекта. Наиболее широкую известность получила система VICTOR – программа искусственного интеллекта, используемая Федеральным верховным судом Бразилии. VICTOR выполняет функцию повышения эффективности и скорости правовой оценки дел, поступающих в суд, а также помогает при разделении и классификации процедурных частей. На данный момент машина может выполнить работу за 5 секунд, которая ранее выполнялась примерно за 30 минут⁴.

3 июля 2020 года Федеральный апелляционный суд 3-го региона (TRF3) приступил к реализации программы искусственного интеллекта под названием SIGMA для помощи в подготовке отчетов, решений и постановлений в системе электронного судебного процесса. SIGMA представляет собой одну из самых передовых систем искусственного интеллекта во всей бразильской судебной системе⁵.

Кроме того, Федеральный суд штата Минас-Жерайс с 2018 года активно использует систему искусственного интеллекта RADAR. Указанный инструмент идентифицирует и разделяет ресурсы с идентичными запросами, используя схему голосования, которая включает вопросы, уже решенные высшими судами. Этот проект голосования предоставляет судье возможность внести в текст изменения и указать свои комментарии по существу спора. После внесения соответствующих правок машина идентифицирует одни и те же ресурсы и переходит к совместной оценке за считанные секунды.

Среди наиболее известных цифровых инструментов, используемых частными поставщиками юридических услуг, можно выделить, например, виртуального помощника «Кэрол», работающего на платформе IBM WATSON. Данная система используется Urbano

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ministra Cármén Lúcia anuncia início de funcionamento do Projeto Victor, de inteligência artificial. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=388443>. Дата обращения 04.04.2022

⁵ Andre Vasconcelos Roque, Lucas Braz Rodrigues dos Santos. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA TOMADA DE DECISÕES JUDICIAIS: TRÊS PREMISSAS BÁSICAS. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume 22. Número 1. pp. 58–78.

е Vitalino, одной из крупнейших юридических фирм в Бразилии. Виртуальный помощник обеспечивает быстрый анализ процессуальных документов, а также отвечает на вопросы по их заполнению, что способствует повышению производительности компании более чем на 30%⁶.

Очевидные преимущества и доказанная эффективность работы искусственного интеллекта в системе отправления правосудия вызывают обеспокоенность среди работников юридической отрасли. Все чаще «умным машинам» отдается предпочтение при выполнении ряда задач, которые еще несколько лет назад выполнялись исключительно людьми⁷. В этой связи, наиболее острый, в настоящее время, вопросом, с точки зрения фундаментальных гарантий процесса, является возможность использования искусственного интеллекта для принятия решений в полностью автономном режиме, а не как простой вспомогательный инструмент.

Искусственный интеллект в принятии судебных решений

Первый вопрос, который наиболее остро стоит в рамках применения искусственного интеллекта при принятии судебных решений – это дегуманизация. Существует утверждение, что решения, принимаемые «умными машинами», носят более беспристрастный характер, поскольку свободны от влияния человеческих эмоций и опыта⁸. Однако с данным утверждением возможно поспорить, поскольку в основе алгоритмов работы AI, лежат результаты человеческих интерпретаций и, следовательно, в зависимости от их качества, а также желаний программистов, возможно получить слишком субъективные решения, ведущие к так называемым «предвзятым алгоритмам».

⁶ Rodas Sérgio. Algoritmos e IA são usados para que robôs decidam pequenas causas. Revista CONJUR. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.conjur.com.br/2019-out-27/algoritmos-ia-sao-usados-robos-decidam-pequenas-causas>. Дата обращения 04.04.2022.

⁷ Купчина, Е. В. Применение технологии искусственного интеллекта в системе гражданского судопроизводства США//Правовая парадигма. – 2021. – Т. 20. – № 4. – С. 63–71. – DOI 10.15688/lc.jvolsu.2021.4.8.

⁸ E. P. Rusakova, A. O. Inshakova. Industrial and manufacturing engineering in digital legal proceedings in the Asia-Pacific region: a new level of quality based on data, block-chain and AI // International Journal for Quality Research. – 2021. – Vol. 15. – No 1. – P. 273–290. – DOI 10.24874/IJQR15.01-16.

Следует отметить, что в правовой системе Бразилии этический принцип прозрачности алгоритмов проявляется как субстрат самого принципа публичности (ст. 5 LX и ст. 93 IX Конституции Бразилии)⁹. В отсутствие должной прозрачности невозможно осуществлять контроль за надлежащим использованием искусственного интеллекта. Отсутствие прозрачности также ставит под угрозу принцип состязательности судебного процесса, поскольку вынесение судебного решения на основе алгоритмов, может создать препятствие для проигравшей стороны в понимании основы принятого решения и, как следствие, возможности его обжалования.

Гражданско-процессуальный кодекс Бразилии содержит ряд принципов, которые призваны минимизировать риски использования искусственного интеллекта в качестве инструмента для принятия решений судебной властью.

Согласно положениям статей 11 и п. 1 ст. 189 гражданского-процессуального кодекса Бразилии решения и постановления, выносимые судьями, должны быть публичными¹⁰. В случае, когда слушание проводится в закрытом формате, должен быть обеспечен доступ к процессуальным действиям сторон и их адвокатов. Анализируя содержание данных положений, можно сделать вывод, что каждое судебное решение, принятое с помощью искусственного интеллекта, должно содержать информацию об этом. При предоставлении информации о том, что решение было подкреплено алгоритмами AI, становится легче понять причину наличия возможных изъянов в мотивировке судебного решения.

Опасения, связанные с дегуманизацией принятия судебных решений при использовании искусственного интеллекта, могут быть сглажены в контексте п. XXXV ст. 5 Конституции Бразилии. В формальном аспекте положения данной статьи предполагают осуществление правосудия непосредственно судьей – физическим лицом, назначенным в соответствии с действующим законодательством. Таким образом, только из этого краткого анализа можно установить,

⁹ Constitution of the Federative Republic of Brazil. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://wipolex.wipo.int/fr/text/490963>. Дата обращения 31.03.2022

¹⁰ Brazilian Civil Procedure Code. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.lawyerinbrazil.com/articles/brazilian-civil-procedure-code-in-english/>. Дата обращения 30.03.2022

что было бы неконституционно принимать решения исключительно роботами, без какого-либо контроля со стороны человека.

Мотивация принятия решений является еще одним важнейшим элементом при разрешении споров гражданско-правового характера. Каким бы развитым и совершенным ни было «машинное обучение», тем не менее, системы искусственного интеллекта все еще не обладают навыками и возможностями оценивать все особенности дела, а также аргументировать сделанные выводы¹¹. В данном контексте, наиболее перспективным направлением использования AI в системе отправления гражданского судопроизводства представляется не как самостоятельный инструмент для принятия решений, а лишь как эффективный помощник судей для решения рабочих задач с целью оптимизации времени, а также исследования и идентификации суждений, в рамках конкретного спора.

Наконец, сочетание конкретной мотивации с публичностью, необходимой для контроля над судебными актами, при использовании систем искусственного интеллекта в принятии судебных решений, так или иначе, требует проверки сделанных выводов человеком. В случае неясности и противоречивости выводов, риска упущения важных фактов или допущения существенной ошибки, факты и доводы должны быть оценены судьей по делу без использования такого механизма под страхом признания решения недействительными.

Отсутствие должного правового регулирования использования искусственного интеллекта для помощи или непосредственного принятия судебных решений в судебной системе Бразилии, а также с учетом вышеизложенных фактов, представляется важным соблюдать эти основные положения как способ согласованного использования AI в рамках системы отправления правосудия, без нанесение ущерба фундаментальным гарантиям процесса.

Вывод

Обратного пути нет. Несомненно, что использование искусственного интеллекта в судебной системе представляет собой эффективный инструмент, способствующий снижению нагрузки на

¹¹ E. E. Frolova, E. P. Ermakova. Utilizing Artificial Intelligence in Legal Practice // Smart Innovation, Systems and Technologies. – 2022. – Vol. 254. – P. 17–27. – DOI 10.1007/978-981-16-4621-8_2.

судебные органы. Однако в ряде случаев искусственный интеллект переходит в области процессов и принятия решений. Именно в этом контексте следует совершенствовать руководящие принципы применения AI в системе направления гражданского судопроизводства. Эти меры предосторожности необходимы для предотвращения использования в судебной системе искусственного интеллекта, который является ненадежным, что может привести к небезопасному принятию решений, противоречащих основополагающим конституционными принципами.

Соблюдение баланса между преимуществами новых технологий и гарантиями прозрачной и справедливой защитой нарушенных прав способны вывести применение систем искусственного интеллекта в судебной системе на принципиально новый уровень.

Благодарности

Работа выполнена при финансовой поддержке Гранта Президента РФ № НШ-3270-2022.2 «Эволюция или революция гражданского судопроизводства: цифровизация через призму искусственного интеллекта».

*Анастасия Андреевна Летушева,
ведущий советник отдела развития
государственно-частного партнерства
Департамента проектной деятельности
Минздрава России, студентка института
частного права уровень магистратуры
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА);
anasteyshal@yandex.ru*

ОБ УЧЕТЕ НЕМАТЕРИАЛЬНЫХ АКТИВОВ В СОСТАВЕ ИМУЩЕСТВА ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

В статье дано определение активов юридического лица, раскрыта сущность нематериальных активов с точки зрения различных нормативно-

правовых актов, показана важность учета организациями нематериальных активов, а также проанализированы ключевые изменения учета нематериальных активов.

Ключевые слова и фразы: активы; нематериальные активы; учет; результат интеллектуальной деятельности.

Экономические ресурсы, находящиеся во владении юридического лица и именуемые активами, являются важнейшей составляющей функционирования юридического лица поскольку, именно благодаря им реализуются цели деятельности, для которых создавалась организация и обеспечивается ее экономическая, в том числе, хозяйственная, предпринимательская деятельность в целом.

В современной юридической науке под активами юридических лиц принято понимать денежное и неденежное имущество¹.

Одним из видов активов юридического лица являются нематериальные активы.

В условиях стремительной глобализации и цифровизации экономики обладание и управление со стороны юридических лиц нематериальными активами являются одним из инструментов повышения конкурентоспособности вне зависимости от сферы деятельности юридических лиц. Несмотря на отсутствие физического выражения, нематериальные активы также являются важнейшей составляющей имущества любой компании, отражают ее ликвидность и стабильность, позволяют получать прибыль.

Однако стоит отметить, что в настоящее время в отношении нематериальных активов наблюдается проблема неопределенности понятийно-категориального аппарата, что проявляет себя в отсутствии единого подхода к определению нематериальных активов в нормативно-правовых актах, доктринальных источниках и судебной практике. Во многом данная проблема связана с многогранностью понятия активов в целом и использования его юридической, экономической и бухгалтерской сферами деятельности.

Так, например, пунктом 3 статьи 257 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) определено, что нематериаль-

¹ См.: Долинская В.В. Акционерное право: основные положения и тенденции: – М., 2006. С. 120.

ными активами признаются приобретенные и (или) созданные налогоплательщиком результаты интеллектуальной деятельности и иные объекты интеллектуальной собственности (исключительные права на них), используемые в производстве продукции (выполнении работ, оказании услуг) или для управленческих нужд организации в течение длительного времени (продолжительностью свыше 12 месяцев).

Иначе определяются нематериальные активы Положением по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утвержденным приказом Минфина России от 29.07.1998 № 34н. Анализ данного акта показывает, что к нематериальным активам относятся именно права (а не сами объекты результатов интеллектуальной деятельности), а также деловая репутация.

Состав конкретных активов, в т.ч. нематериальных индивидуален для каждого юридического лица. При принятии нематериального актива организацией осуществляется постановка его на учет. Трудно переоценить значимость для юридического лица постановки на учет нематериальных активов. Например, с точки зрения налогового аспекта учет нематериальных активов на балансе общества позволит увеличить размер амортизационных отчислений, что уменьшит налогооблагаемую базу для налога на прибыль. В то же время нематериальные активы не облагаются налогом на имущество, и их увеличение не приведет к росту налоговых платежей. Таким образом, нематериальные активы могут применяться в качестве средства оптимизации налоговых расходов.²

Минфином России подготовлены изменения, касающиеся учета нематериальных активов.³ Соответствующий проект приказа «Об утверждении Федерального стандарта бухгалтерского учета ФСБУ 14/2021 «Нематериальные активы» (далее – ФСБУ) был размещен на портале regulation.gov.ru 28.09.2021.

ФСБУ будет применяться начиная с бухгалтерской (финансовой) отчетности за 2023 год. Однако организация может принять решение о применении ФСБУ и до указанного срока. ФСБУ призвано

² См.: Беликова Е.Р.. Влияние нематериальных активов на стоимость компании : измерение и моделирование : автореферат дис.... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Москва, 2018. С. 26.

³ Официальный портал правовой информации: <https://regulation.gov.ru/projects#пра=120843>

заменить собой Положение по бухгалтерскому учету «Учет нематериальных активов» ПБУ 14/2007, утвержденного приказом Минфина от 27.12.2007 № 153н⁴.

ФСБУ не будет применяться к организациям бюджетной сферы, для которой действует свой федеральный стандарт бухгалтерского учета государственных финансов «Нематериальные активы»⁵.

Итак, ФСБУ устанавливает, что для целей бухгалтерского учета объектом нематериального актива является такой актив, который одновременно обладает рядом признаков.

К этим признакам относится, во-первых, то, что актив не должен иметь материально-вещественной формы.

Во-вторых, актив должен быть предназначен для использования организацией в ходе обычной деятельности при производстве и (или) продаже ею продукции (товаров), при выполнении работ или оказании услуг, для предоставления за плату во временное пользование, для управлеченческих нужд, либо для использования в деятельности некоммерческой организации, направленной на достижение целей, ради которых она создана.

В-третьих, актив должен быть предназначен для использования организацией в течение периода более 12 месяцев или обычного операционного цикла, превышающего 12 месяцев.

В-четвертых, необходимо, чтобы актив был способен приносить организации экономические выгоды (доход) в будущем (обеспечить достижение некоммерческой организацией целей, ради которых она создана).

И, наконец, для признания актива нематериальным он должен обладать возможностью выделения или отделения (идентификации) от других активов, в том числе в отношении такого актива у организации при его приобретении (создании) возникли исключительные права, права использования в соответствии с лицензионными договорами либо иными документами, подтверждающими существование самого актива и прав на него.

⁴ Приказ Минфина России от 27.12.2007 № 153н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Учет нематериальных активов» (ПБУ 14/2007)» // «Российская газета», № 22, 02.02.2008.

⁵ Приказ Минфина России от 15.11.2019 N 181н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета государственных финансов «Нематериальные активы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.12.2019.

В ФСБУ также закрепляется перечень активов, к которым ФСБУ применяться не будет. Например, это финансовые вложения; результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, приобретенные или созданные (находящиеся в процессе создания) для продажи в ходе обычной деятельности организации; права пользования активом, возникающие из договора аренды и т.д.

ФСБУ закрепляет, что для целей бухгалтерского учета нематериальные активы подлежат классификации по видам (в частности, произведения науки, литературы и искусства; программы для электронных вычислительных машин (программы ЭВМ); базы данных; изобретения; полезные модели; промышленные образцы; секреты производства (ноу-хай); селекционные достижения; лицензии и разрешения) и группам. При этом группой нематериальных активов признается совокупность объектов нематериальных активов одного вида, объединенных исходя из их сходного содержания и характера использования.

При признании на бухгалтерском учете объект нематериальных активов подлежит оценке по первоначальной стоимости, под которой понимается общая сумма связанных с этим объектом капитальных вложений, осуществленных до признания объекта нематериальных активов в бухгалтерском учете. Т.е. иными словами нематериальный актив признается в учете в тот момент, когда организацией понесены связанные с этим активом затраты.

Бывают случаи, когда в фактические затраты на приобретение или создание объекта нематериального объекта включается в том числе материального носителя (вещи), в которой выражены результаты интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации. В таких случаях организация может принять решение учитывать такой материальный носитель (вещь) отдельно от объекта нематериальных активов в составе основных средств или запасов. В этом случае первоначальная стоимость объекта нематериальных активов уменьшается на величину расчетной стоимости этого материального носителя (вещи).

После признания объект нематериальных активов организация может выбрать следующие способы оценки:

- а) по первоначальной стоимости;
- б) по переоцененной стоимости.

При этом необходимо учитывать два ключевых момента: во-первых, выбранный способ последующей оценки нематериальных активов применяется ко всей группе нематериальных активов. Во-вторых, способ учета по переоцененной стоимости не применяется для оценки средств индивидуализации, прав на занятие отдельными видами.

Таким образом, можно сказать, что нематериальные активы – это многогранное понятие. Являясь имуществом хозяйствующего субъекта, нематериальные активы являются той его составляющей, для использования которой в деятельности организации материальная форма воплощения не имеет определяющего значения⁶. Именно отсутствие материальной формы воплощения во многом объясняет особенности порядка бухгалтерского и налогового учета нематериальных активов.

Учет нематериальных активов является довольно сложной, но необходимой процедурой в деятельности организаций любой организационно-правовой формы, поскольку нематериальный актив – это наиболее перспективная с позиции капитализации имущества часть активов.

⁶ См.: Котина С.Т. Внесение исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества : диссертация... кандидата юридических наук : 12.00.03 /. Москва, 2010 г. С. 30.

Данил Владиславович Фатихов,
студент, юридического института РУДН
maggpul@vk.com

Даниил Сергеевич Ярцун,
студент, юридического института РУДН
1032201263@pfur.ru

Иван Валерьевич Шмелёв,
*к.ю.н., ассистент кафедры административного
права и финансового права юридического
института РУДН*
e-mail: shmelev-iv@rudn.ru

ПУБЛИЧНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ МЕКСИКИ

Цель статьи заключается в рассмотрении публичной администрации Мексики. При анализе информации использовалось действующее законодательство данной страны, которое позволило подробно описать публичную администрацию страны и тщательно понять структуру администрации. С помощью изучения данной информации было выявлено, что Мексика имеет сложную, но грамотно выстроенную систему публичной администрации, которая закреплена органическими законами. В состав публичной администрации входят Администрация Президента Республики, Федеральные министерства, Юридический совет Федеральной исполнительной власти и Координируемые Регулирующие Органы являются составной частью Централизованной государственной администрации, а также децентрализованные учреждения, государственные компании, национальные кредитные учреждения, национальные вспомогательные кредитные организации, национальные страховые и поручительские учреждения и трасты, которые составляют «полугосударственную» (децентрализованную) публичную администрацию.

Ключевые слова: публичная администрация, административное право зарубежных стран, исполнительная власть Мексики, публичная администрация Мексики.

В ряде государств понятие «публичная администрация» законо-дательно закреплено, например в Органическом законе о федеральной

публичной администрации Мексики¹ (испанский: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) 1976 г. В Мексике соответствующие законодательные акты приняты также на уровне штатов, например Органический закон о публичной администрации штата Пуэбла 1996 г., который в развитие федерального закона устанавливает основы организации и функционирования региональной «публичной администрации», как централизованной, так и децентрализованной.

Мексика, официально Мексиканские Соединённые Штаты, по форме государственно-территориального устройства является федерацией, в состав которой входят 31 штат и Мехико, федеральный округ, который является столицей государства и крупнейшим городом.

Согласно закону о публичной администрации Мексики, Администрация Президента Республики, Федеральные министерства, Юридический совет Федеральной исполнительной власти и Координируемые Регулирующие Органы являются составной частью Централизованной государственной администрации.²

В состав децентрализованной публичной администрации входят децентрализованные учреждения, государственные компании, национальные кредитные учреждения, национальные вспомогательные кредитные организации, национальные страховые и поручительские учреждения и трасты³.

Администрация Президента Республики является государственным органом, непосредственно поддерживающим президента Мексики, в рамках полномочий, возложенных Органическим законом о федеральной публичной администрации Мексики, изложенных в регламенте администрации Президента Республики.

Администрация Президента состоит из 5 основных должностей, причём ни одна не превосходит над другими, поэтому нет главы Администрации. В состав входят начальник Управления,

¹ Зеленцов, Александр Б., Ястrebов, Олег А. 2019. «Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование)». Вестник Санкт-Петербургского университета. Право 4: 626–654. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402>;

² Articulo 1o – ley orgánica de la administración pública federal// nueva ley publicada en el diario oficial de la federacion el 29 de diciembre de 1976

³ Articulo 45 – ley orgánica de la administración pública federal// nueva ley publicada en el diario oficial de la federacion el 29 de diciembre de 1976

личный секретарь, координатор социальных коммуникаций, советник и секретарь Совета национальной безопасности⁴.

В число обязанностей начальника Управления входят согласование с Президентом вопросов, относящихся к его компетенции; консультирование Президента по вопросам, взаимоотношения Администрации Президента с государственным и негосударственными организациями⁵.

Личный секретарь сохраняет межведомственное взаимодействие Президента; отвечает за календарное расписание, участие в общественных мероприятиях.

Координатор социальных коммуникаций отвечает за разработку, планирование, реализацию и контроль политики в области средств массовой информации.

Советник принимает участие в заседаниях кабинета министров, консультирует и поддерживает Президента по порученным ему вопросам, проводя исследования, анализы, заключения и рекомендации. Одной из его обязанностей является контроль за экономическими, социальными и политическими показателями, представление Президенту информации⁶.

Среди функций секретаря Совета Национальной Безопасности следует отметить разработку, выполнение и контроль за выполнением соглашений Совета, предложение политики и руководящих принципов в области национальной безопасности, Программы национальной безопасности, Национальной повестки дня о рисках и докладах, запрошенных Советом.

Юридический совет Федеральной исполнительной власти – это подразделение Федеральной публичной администрации, в обязанности которого входит пересмотр и утверждение указов, соглашений и других правовых документов, представляемых на рассмотрение

⁴ Ley orgánica de la administración pública federal// nueva ley publicada en el diario oficial de la federacion el 29 de diciembre de 1976

⁵ Reglamento de la oficina de la presidencia de la república

⁶ Ley orgánica de la administración pública federal// nueva ley publicada en el diario oficial de la federacion el 29 de diciembre de 1976

рение Президента Республики, а также проектов инициатив в области развития. Возглавляет Юридический совет советник по правовым вопросам Федеральной исполнительной власти⁷.

Советник напрямую подчиняется Президенту Республики, который определяет Межсекретариатские комиссии и рабочие группы, в состав которых он должен быть включен⁸.

Для изучения, планирования и оформления вопросов, входящих в его компетенцию, Советнику помогают: Заместитель Консультанта по конституционным вопросам и исследованиям; Заместитель консультанта по законодательству и исследованиям в области политики; Заместитель советника по конституционному и судебному контролю; Координация деятельности консультантов; Главное административно-финансовое управление.

Координируемые регулирующие органы обусловлены необходимостью децентрализации государственных функций, выполняемых государством в отношении конкретных видов деятельности.

Они также нужны для контроля за предоставлением государственных услуг частными предприятиями, как только их предоставление было санкционировано и, в частности, после процессов приватизации. Регулирующие органы работают там, где рыночное решение невозможно. Таким образом, эти учреждения заменяют рынок в ситуациях, когда он не функционирует должным образом.

Как отмечается в доктрине, экономическое регулирование оправдано не только наличием естественных монополий, но и асимметричной информацией, транзакционными издержками и необходимостью обеспечения преемственности и регулярности государственной поддержки.

Федеральные министерства и ведомства в Мексике имеют равное положение, ни одно из них не имеет преимущественное положение по отношению к другому. Главы министерств и ведомств осуществляют свою деятельность с одобрения Президента, так же они подготавливают проекты законов, регламентов, декретов, по-

⁷ Reglamento interior de la consejería jurídica del ejecutivo federal// publicado en el dof el 15 de mayo de 2009

⁸ Reglamento interior de la consejería jurídica del ejecutivo federal// publicado en el dof el 15 de mayo de 2009

становлений и указаний Президента. Правительство Мексики состоит из 19 государственных секретариатов(министерств): внутренних дел, иностранных дел, обороны, военно-морского флота, финансов, энергетики и горной промышленности, торговли, сельского хозяйства и водных ресурсов, связи и транспорта, социального развития, образования, труда и социального обеспечения, президентского управления, аграрной реформы, здравоохранения и обеспечения, туризма, рыбного хозяйства, юстиции и главного контрольно-финансового управления.

Во главе каждого министерства стоит Государственный Секретарь, который имеет заместителей, главного администратора, руководителей департаментов, отделов, секторов и других чиновников.⁹ В свою очередь, во главе каждого административного департамента стоит руководитель департамента, который имеет схожих с Государственным секретарем, заместителей, главного администратора и т.д. Рассмотрение и разрешение дел, входящих в их компетенцию, принадлежит в первую очередь главам министерств и административных департаментов, однако для лучшей организации работы они могут возложить на чиновников, любое из своих полномочий, за исключением тех, которые согласно закону или соответствующему внутреннему регламенту должны быть исполнены только названными главами. В случаях, когда полномочия передаются начальникам отдела, сектора и группы министерства или административного департамента, за указанными лицами сохраняется статус кадровых служащих в соответствии с положениями Федерального закона о трудащихся, занятых на государственной службе.

Министерства и административные департаменты устанавливают свои соответствующие вспомогательные административные службы по вопросам планирования, программирования, бюджета, информатики и статистики, трудовых и материальных ресурсов, учета, налогообложения, архивов и необходимые другие службы в пределах, указываемых Федеральной исполнительной властью.

К децентрализованным органам относятся юридические лица, созданные в соответствии с Органическим законом о федеральной

⁹ Ley orgánica de la administración pública federal// nueva ley publicada en el diario oficial de la federacion el 29 de diciembre de 1976

публичной администрации Мексики¹⁰ (испанский: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal): Осуществление мероприятий по стратегическим или приоритетным направлениям; Предоставление государственной или социальной услуги; Получение или применение ресурсов для целей социальной помощи или обеспечения.

Статут децентрализованного органа должен быть внесен в Государственный реестр децентрализованных органов, независимо от того, какую правовую структуру они принимают.

К компаниям с государственным мажоритарным участием относятся национальные кредитные компании, учрежденные в соответствии с их конкретным законодательством.

Общества любого другого характера, включая национальные вспомогательные кредитные организации; а также национальные страховые и поручительские учреждения, в которых удовлетворяются некоторые или несколько из следующих требований:

Федеральное правительство или одно или несколько полугосударственных образований совместно или по отдельности вносят или владеют более чем 50% акционерного капитала.

Федеральное правительство наделено полномочиями назначать большинство членов руководящего органа или его эквивалента или назначать президента или генерального директора или когда оно имеет право наложить вето на соглашения самого органа.

Для того чтобы в соответствии с законами Федеральная исполнительная власть могла осуществлять вмешательство в деятельность полугосударственных органов государственного управления, президент Республики группирует их по определенным секторам с учетом целей каждого из этих образований в области компетенция, возложенная этим и другими законами на Государственные секретариаты и административные департаменты.

Штаты Мексиканской Федерации являются свободными и суверенными, автономными в своем внутреннем режиме¹¹. У них есть право управлять собой в соответствии со своими собственными законами; у них есть своя собственная конституция, которая не

¹⁰ Ley orgánica de la administración pública federal// nueva ley publicada en el diario oficial de la federacion el 29 de diciembre de 1976

¹¹ Constitución política de los estados unidos mexicanos//constitucion publicada en el diario oficial de la federacion el 5 de febrero de 1917

должна противоречить принципам федеральной конституции. Полномочия его исполнительной и законодательной ветвей власти понимаются как те, которые являются правами субъектов; как право собственности на командование общественными силами (государственная полиция и национальная гвардия прилагаются), направление и регулирование их собственной экономической политики, социального развития и общественной безопасности; а также управление теми ресурсами, которые возникают за счет их местных налогов или собственных доходов.

Согласно органическому закону Мексики о свободном муниципалитете-свободный, муниципалитет является основой территориального деления и политико-административной организации Мексики. Свободный муниципалитет обладает собственной правосубъектностью и имуществом, управляемый городским советом.¹² Концепция свободного Муниципалитета возникла в Мексике после революции, проходившей в 1910–1917 годах.

Городской совет возглавляет муниципальный президент, избираемый каждые три года.¹³ Конгресс штата вправе создавать, упразднять или объединять муниципалитеты, а также изменять их расширение путем голосования двух третей его членов, предварительно выслушав мнение губернатора штата и Городского совета или муниципалитетов соответствующих муниципалитетов.

На основании проведённых исследований можно сказать, что Мексиканские Соединённые Штаты на законодательном уровне закрепили особую структуру органов публичной администрации, в которую входят: Администрация Президента Республики, Федеральные министерства, Юридический совет Федеральной исполнительной власти и Координируемые Регулирующие Органы являются составной частью Централизованной государственной администрации. Исторически сложилось так, что Мексика до начала революционных движений имела полностью централизованную систему во главе с Президентом, обладающим абсолютной полнотой власти. Од-

¹² Ley organica del municipio libre //última reforma publicada en la gaceta oficial: 22 de febrero de 2018

¹³ Ley organica del municipio libre //última reforma publicada en la gaceta oficial: 22 de febrero de 2018

нако после появления Органического закона «О публичной администрации Мексиканских Соединённых Штатов» Президент лишился абсолютной полноты власти и вместе с тем централизованные органы обрели новые властные полномочия, после чего были сформированы децентрализованные органы, которые были нужны для более эффективного регулирования вопросов на уровне штатов.

Таким образом, Мексика смогла решить ряд вопросов, связанных с неэффективным управлением внутри субъектов федерации (штатов). Однако, всё ещё существует многочисленное количество проблем, которые так и не были решены.

Марика Авотина,

*магистр кафедры административного
и финансового права Российского университета
дружбы народов
marikaavot@gmail.com*

КРИМИНАЛИЗАЦИЯ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ОРГАНОВ И ТКАНЕЙ

Статья затрагивает проблему криминализации незаконного оборота органов человека в Российской Федерации. Проанализированы правовые аспекты трансплантации и донорства. Установлено, что в Российской Федерации незаконный оборот органов человека сам по себе не криминализирован и действующее законодательство не содержит определения незаконного оборота человеческих органов и тканей. Изучен зарубежный опыт уголовной ответственности и установлена проблематика российского правового регулирования в отношении охраны органов и тканей человека.

Ключевые слова и фразы: оборот, незаконный оборот, криминализация, человеческие клетки, ткани и органы, трансплантация (пересадка или имплантация), донор, реципиент, прижизненное донорство, посмертное донорство, презумпция согласия.

Развитие трансплантиологии способствовало увеличению спроса на органы и ткани человека, превышающего предложение,

вследствие чего увеличилась незаконная торговля ими¹. Коммерческое использование человеческого тела и его частей является не только одной из основных этических проблем современного общества², но и актуальной юридической проблемой.

Всеобщая декларация прав человека гарантирует свободу и равенство каждого, обеспечивает каждому человеку право на достоинство, свободу и личную неприкосновенность и запрещает обращение унижающее достоинство человека (ст. 1, 3 и 5)³.

Незаконный оборот органов и тканей (далее – незаконный оборот органов человека) нарушает принцип гуманности, неприкосновенности личности и достойного отношения к телу человека, в т.ч. к его органам, тканям, и является общественно опасным деянием вне зависимости от причинения вреда жизни и здоровью человека. Международное право запрещает коммерческий оборот человеческих органов. На национальном уровне необходимо принять соответствующие правовые меры для предотвращения незаконного оборота органов человека. Приоритет охраны личности, её прав и свобод служит основанием для специальной криминализации незаконного оборота органов человека.

Криминализация деяния есть оценка величины общественной опасности определённого деяния и как результат есть признание определённого деяния преступлением⁴.

В Руководящих принципах ВОЗ говорится о том, что «Доступ к наивысшему возможному стандарту здоровья является важнейшим правом человека и не должен приобретаться в обмен на части

¹ Руководящие принципы ВОЗ по трансплантации человеческих клеток, тканей и органов. URL: https://www.who.int/transplantation/Guiding_PrinciplesTransplantation_WHA63.22ru.pdf (дата обращения: 12.12.2021).

² Биоэтический дискурс в судебной практике Конституционного суда Латвийской Республики. URL: <https://juristavards.lv/doc/275090-bioteikas-diskurs-latvijas-republikas-satversmes-tiesas-judikatura/> (дата обращения: 03.04.2022).

³ Всеобщая декларация прав человека. Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 16.03.2022).

⁴ Бытко Юрий Ильич Криминализация как важнейшая составляющая уголовной политики // Вестник СГЮА. 2016. № 6 (113). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriminalizatsiya-kak-vazhneyshaya-sostavlyayuschaya-ugolovnoy-politiki> (дата обращения: 21.03.2022).

тела»⁵, а также о том, что достойное отношение к телу человека есть одно из основных и неотчуждаемых конституционных прав человека (ч. 2 ст. 17)⁶ и должно охраняться даже после его смерти.

Принцип гуманизма первоначально заключается в обеспечении безопасности человека (ч. 1 ст. 7 УК РФ)⁷, т. е. признании человека наивысшей ценностью. «Понятие человек включает в себя социальную и биологическую стороны, а понятие “личность” – понятие только социальное. Уголовное право охраняет человека с точки зрения его общественной сущности и с точки зрения его физической целостности»⁸. Незаконный оборот человеческих органов «(..) включает социальную и биологическую стороны»⁹, соответственно: первое есть неприкосновенность личности и достойное отношение к телу человека, а второе есть человек и его здоровье в биологическом смысле как физическое состояние организма и анатомическая целостность, т. е. сохранность тканей и органов. Оборот органов человека с нарушением принципов и правил является преступлением против свободы, т. е. воли человека и выраженного согласия или несогласия в части донорства, а также против чести и достоинства личности. Стандарт здоровья и достойное отношение к телу человека являются критериями для криминализации незаконного оборота органов человека. Тогда, в отношении неприкосновенности личности, достойного отношения к телу человека и здоровью как наивысшим ценностям установление уголовноправовых запретов необходимо для защиты от преступных посягательств. В Российской Федерации незаконный оборот органов человека сам по себе не криминализирован. Нет в действующем законодательстве и дефиниции незаконного оборота человеческих органов и тканей.

⁵ Руководящие принципы ВОЗ по трансплантации человеческих клеток, тканей и органов. URL: https://www.who.int/transplantation/Guiding_PrinciplesTransplantation_WHA63.22ru.pdf (дата обращения: 12.12.2021).

⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁸ Уголовное право России: учебник для вузов: 2-й том / ред. А. Н. Игнатов, Ю. А. Красикова. 2-е изд., перераб. Москва: НОРМА, 2000. С. 81.

⁹ Там же.

Понятие «оборот» толкуется как использование¹⁰; ввести (вовлечь) в употребление¹¹. Кроме того, есть полный повторяющийся цикл в каком-либо процессе, а также приём, способ, которым что-либо делается¹².

Действующее российское законодательство знает ряд определений того или иного оборота, в зависимости от находящихся в обороте предметов. Например:

- 1) «оборот наркотических средств, психотропных веществ – разработка, производство, изготовление, переработка, хранение, перевозка, пересылка, отпуск, реализация, распределение, приобретение, использование, ввоз на территорию РФ, вывоз с территории РФ, уничтожение наркотических средств, психотропных веществ, разрешенные и контролируемые в соответствии с законодательством РФ» (ч. 6 ст. 1)¹³;
- 2) «оборот оружия и основных частей огнестрельного оружия – производство оружия, торговля оружием, продажа, передача, приобретение, коллекционирование, экспонирование, учет, хранение, ношение, перевозка, транспортирование, использование, изъятие, уничтожение, ввоз оружия в РФ и вывоз его из РФ» (ч. 11 ст. 1)¹⁴.

Можно сделать вывод, что термин «оборот» характеризует цикл жизни предмета – с момента его появления и до момента его исчезновения (уничтожения). *Законный оборот* осуществляется в соответствии с законодательством, а вот незаконный оборот – с нарушением такового. Например, *незаконный оборот* наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров понимается как

¹⁰ Оборот [Электронный ресурс] // Толковый словарь Ожегова. URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/оборот>? (дата обращения: 23.03.2022).

¹¹ Оборот [Электронный ресурс] // Фразеологический словарь Волковой. URL: <https://gufo.me/dict/volkova/оборот> (дата обращения: 18.03.2022).

¹² Оборот [Электронный ресурс] // Толковый словарь Ефремовой. URL: <https://gufo.me/dict/efremova/оборот> (дата обращения: 19.03.2022).

¹³ Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О наркотических средствах и психотропных веществах» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

¹⁴ Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об оружии» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, осуществляемый с нарушением законодательства РФ (ч. 7 ст. 1)¹⁵.

Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров наказуем согласно действующему УК РФ: статьи 228, 228.1 и 228.2.

Общими признаками этих преступлений являются: 1) основной объект, посягающий на порядок обращения и использования таких предметов; 2) сам предмет посягательства¹⁶; 3) объективная сторона, выражающаяся в альтернативно указанных действиях¹⁷; 4) момент окончания (являются оконченными при установлении факта совершения предусмотренного деяния)¹⁸.

Уголовный закон, по сути дела, предусматривает два вида обрата: без цели сбыта (ст. 228 УК РФ) и с целью сбыта (ст. 228.1 УК РФ). *Незаконный сбыт* предметов – «это любые способы их возмездной или безвозмездной передачи другим лицам (продажа, дарение, обмен, уплата долга, дача взаймы и т.д.), а также иные способы реализации (...)»¹⁹. *Нарушение правил оборота* может быть выражено в активном действии, так и преступном бездействии, следовательно характерен умысел или неосторожность. Объективная сторона заключается в несоблюдении специальных правил, установленных специальными нормативными актами²⁰, также в несоблюдении процедур, инструкций и порядка при совершении определённых действий или в халатном отношении лиц к своим обязанностям. Субъект преступления специальный, т.е. лицо, в обязанности которого входит соблюдение правил или контроль за их соблюдением²¹.

¹⁵ Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О наркотических средствах и психотропных веществах» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

¹⁶ Наркотическое средство, психотропное вещество или их аналоги согласно ст. 1 указанного закона.

¹⁷ Деяния, предусмотренные ч. 1 ст. 228, ч. 1 ст. 228.1 и ч. 1 ст. 228.2 УК РФ.

¹⁸ Уголовное право России: учебник для вузов: 2-й том / ред. А. Н. Игнатов, Ю. А. Красикова. – 2-е изд., перераб. – Москва: НОРМА, 2000. С. 499–502.

¹⁹ Там же. С. 507.

²⁰ Специальные правила установлены ФЗ № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

²¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2006 № 14 (ред. от 16.05.2017) «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61074/ (дата обращения: 27.03.2019).

Рассматривая вопрос о возможной криминализации незаконного оборота человеческих органов, обратимся к специальной терминологии.

Донорство и трансплантация. Всемирная организации здравоохранения (ВОЗ) термин «трансплантация» (или пересадка) определяет как «пересадка (или имплантация) человеческих клеток, тканей или органов от донора реципиенту для восстановления функции или функций организма»²². Происходит от лат. *transplantare* пересаживать и есть «замещение поврежденных или отсутствующих тканей или органов собственными тканями либо тканями и органами, взятыми из другого организма»²³. Донорство – добровольный акт помочь больному, когда люди отдают часть своей крови или других тканей, а также органы для лечебных целей, в т.ч. для трансплантации органов и тканей²⁴. Донорство органов может быть прижизненным или посмертным.

Этапы трансплантации. *Забор* (изъятие) – «извлечение внутренних органов для пересадки (...)»²⁵. *Консервирование* (хранение, сохранение) органов и тканей есть этап трансплантации и метод воздействия на ткань, орган или комплекс органов для сохранения их полноценной функции для существования вне организма, позволяет их заготовлять и создавать запасы для использования и перемещения²⁶. *Имплантация* (пересадка) – «хирургическая опе-

²² Health topics: Human organ transplantation // World Health Organization (WHO). URL: <https://www.who.int/transplantation/organ/en> (дата обращения: 18.11.2021).

²³ Шумаков, В. И. Трансплантация органов и тканей [Электронный ресурс] // Большая Медицинская Энциклопедия (БМЭ). Т. 25 / под ред. Б.В. Петровского. 3-е издание. URL: <https://bmz.org/index.php/ТРАНСПЛАНТАЦИЯ> (дата обращения: 18.04.2022).

²⁴ Гавчилов О. К. Донорство [Электронный ресурс] // Большая Медицинская Энциклопедия (БМЭ). Т. 7 / под ред. Б.В. Петровского. 3-е издание. URL: <https://bmz.org/index.php/ДОНОРСТВО> (дата обращения: 18.04.2022).

²⁵ Забор [Электронный ресурс] // Толковый словарь Ефремовой. URL: <https://gufo.me/dict/efremova/забор> (дата обращения: 15.04.2022).

²⁶ Соловьев Г. М., Федотенков А. Г. (гем.). Консервирование органов и тканей [Электронный ресурс] // Большая Медицинская Энциклопедия (БМЭ). Т. 11 / под ред. Б.В. Петровского. 3-е издание. URL: https://bmz.org/index.php/КОНСЕРВИРОВАНИЕ_ОРГАНОВ_И_ТКАНЕЙ? (дата обращения: 18.04.2022).

рация вживления в организм человека биологических или искусственных тканей, органов и т.п.»²⁷. В данной работе трансплантация рассматривается как *пересадка (имплантация) тканей, клеток и органов (биологических) реципиенту, изъятых у донора.*

Клетка, ткань и орган. Клетка – «универсальная структурно-функциональная единица живого, выполняющая определённые функции в организме (...)»²⁸. Ткань – «(..) общность клеток и межклеточного вещества, объединённых происхождением, строением и функциями»²⁹. Орган – «это часть тела, имеющая определённую форму, отличающаяся особой для этого органа конструкцией, занимающая определённое место в организме и выполняющая характерную для этого органа функцию»³⁰.

Реципиент, донор и донорство. Реципиент является лицом, которому пересаживают органы для восстановления функций организма, а донор – лицом, органы которого пересаживаются³¹. Донорство – добровольный акт помочи больному, когда человек отдаёт часть своей крови или других тканей, а также органы для лечебных целей, в т.ч. для трансплантации органов и тканей³². Донорство органов может быть прижизненным или посмертным. Тогда, трансплантация как медицинское вмешательство включает этапы: изъятие (забор) органов и тканей у донора, их заготовка, консервирование и пересадка (имплантация) реципиенту.

Закон Российской Федерации «О трансплантации органов и (или) тканей человека»³³ (далее – Закон о трансплантации) устанавливает *правовые аспекты трансплантации*. Трансплантация как крайнее вмешательство назначается с учётом показаний и коллегиально (ч. 1 ст. 1), а именно медицинское заключение выдаётся

²⁷ Имплантация [Электронный ресурс] // Толковый словарь Кузнецова. URL: <https://gufo.me/dict/kuznetsov/имплантация> (дата обращения: 15.04.2022).

²⁸ Сапин, М.Р., Никитюк, Д.Б., Ревазов, В.С. Анатомия человека / под ред. М.Р. Сапина. 5-е изд., перераб. и доп. М: Медицина, 2001. С. 27.

²⁹ Там же. С. 58.

³⁰ Там же. С. 84.

³¹ Health topics: Human organ transplantation // World Health Organization (WHO). URL: <https://www.who.int/transplantation/organ/en> (дата обращения: 18.11.2021).

³² Гавчилов О. К. ДОНОРСТВО [Электронный ресурс] // Большая Медицинская Энциклопедия (БМЭ). Т. 7 / под ред. Б.В. Петровского. 3-е издание. URL: <https://bmz.org/index.php/ДОНОРСТВО> (дата обращения: 18.04.2022).

³³ Закон РФ от 22.12.1992 № 4180-1 (ред. от 08.12.2020) «О трансплантации органов и (или) тканей человека» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 62.

пациенту (реципиенту) консилиумом врачей (ст. 5) в определённом составе и порядке³⁴. Органы, ткани и (или) клетки человека³⁵ – *объекты трансплантации* установлены перечнем³⁶. Осуществление забора и заготовки объектов трансплантации, а также их трансплантации (пересадки) в компетенции определённых государственных и муниципальных учреждений здравоохранения (ст. 4), установленных перечнем³⁷. Действует правило соблюдения очерёдности и ведения учета объектов трансплантации, доноров и пациентов (потенциальных реципиентов) (ст. 4) согласно порядку³⁸. Для ввоза и вывоза органов и тканей человека³⁹ при наличии определённой лицензии установлен порядок⁴⁰. Утилизация⁴¹ органов и тканей как медицинских отходов⁴² (*класс Б*) должна осуществляться с соблюдением

³⁴ См.: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 25.05.2007 № 358 «О медицинском заключении о необходимости трансплантации органов и (или) тканей человека». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69300/ (дата обращения: 16.04.2022).

³⁵ Исключения: органы их части и ткани, имеющие отношение к воспроизведству человека (в т.ч. репродуктивные ткани), кровь и её компоненты (ч. 2 ст. 2 Закона РФ «О трансплантации органов и (или) тканей человека»).

³⁶ См.: Приказ Минздрава России № 306н, РАН N 3 от 04.06.2015 (ред. от 27.10.2020) «Об утверждении перечня объектов трансплантации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181448/2db977b788fafaf44516ee74983ed18c0ec50f102/ (дата обращения: 13.04.2022).

³⁷ См.: Приказ Минздрава России № 515н, РАН N 1 от 25.05.2021 «Об утверждении перечня учреждений здравоохранения, осуществляющих забор, заготовку и трансплантацию органов и (или) тканей человека». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385988/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafdadff518/ (дата обращения: 17.04.2022).

³⁸ См.: Приказ Минздрава России от 08.06.2016 № 355н «Об утверждении порядка учета донорских органов и тканей человека, доноров органов и тканей, пациентов (реципиентов), форм медицинской документации и формы статистической отчетности в целях осуществления учета донорских органов и тканей человека, доноров органов и тканей, пациентов (реципиентов) и порядка их заполнения». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_202714/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafdadff518/ (дата обращения: 17.04.2022).

³⁹ На таможенной территории Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

⁴⁰ См.: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21.04.2015 № 30 (ред. от 25.01.2022) «О мерах нетарифного регулирования». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_178556/5343ea508ea7b49296e55996eaedc6de5d184d11/#dst115910 (дата обращения: 11.04.2022).

⁴¹ Переработка списанных объектов (отходов).

⁴² К отходам класса Б относятся: патологоанатомические отходы; органические операционные отходы (органы, ткани) (ч. 3 п. 157 Санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.3684-21).

требований органов и тканей в определённом порядке⁴³. Правовые аспекты **посмертного донорства** включают: 1) установление презумпции согласия на изъятие в законном порядке (ст. 8); 2) объективности и коллегиальность при установлении факта смерти потенциального донора (ст. 9), согласно установленным критериям и порядку⁴⁴; 3) разрешение на изъятие, полученное в определенном порядке (ст. 10). **Правовые аспекты прижизненного донорства:** 1) при отсутствии объектов трансплантации от умершего донора (ч. 1 ст. 11); 2) живой донор является совершеннолетним дееспособным лицом (ч. 1 ст. 3); 3) живой донор находится в генетической связи⁴⁵ с реципиентом (исключение пересадка костного мозга) (ч. 2 ст. 11); 4) заключение консилиума врачей-специалистов с учётом результатов обследования живого донора (ч. 2 ст. 3); 3) обязательное медицинское освидетельствование доноров органов и тканей (ч. 2 ст. 3) в установленном порядке⁴⁶; 4) письменное информированное добровольное согласие живого донора (ст. 11). **Использование органов, тканей и тела умершего человека** в медицинских (исключение донорство и трансплантация), научных и учебных целях допустимо с соблюдением правовых предпосылок: 1) наличие при жизни оформленного письменного и нотариально заверенного в определённом порядке согласия для указанных целей; 2) тело данного лица не востребовано после его смерти определённым кругом лиц (ст. 68

⁴³ См.: Санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.3684-21. URL: <https://base.garant.ru/400289764/> (дата обращения: 18.04.2022).

⁴⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 20.09.2012 № 950 «Об утверждении Правил определения момента смерти человека, в том числе критерий и процедуры установления смерти человека, Правил прекращения реанимационных мероприятий и формы протокола установления смерти человека». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_135634/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (дата обращения: 17.04.2022).

⁴⁵ Руководящие принципы ВОЗ помимо генетической связи, допускают правовую и (или) эмоциональную связь живого донора с реципиентом.

⁴⁶ Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 14. Ст.1212.

Закона об охране здоровья⁴⁷. Также, конституционно гарантировано, что «(..) Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам (ч. 2 ст. 21)⁴⁸.

Таким образом, определены правовые основы обращения и использования клеток, тканей и органов человека в целях донорства и трансплантации. Законный оборот человеческих органов включает: общие правила, устанавливающие выдачу медицинских заключений консилиумом-врачей, использование определённых объектов трансплантации, их изъятие (забор), заготовка, консервирование (сохранение) и пересадка (имплантация), порядок и осуществление этапов трансплантации в определённых учреждениях, ввоз и вывоз, а также их утилизацию; в посмертном донорстве установление презумпции согласия, факта смерти донора и получение разрешений; в прижизненном донорстве (при генетической связи с реципиентом) с согласия донора и при обязательном медицинском освидетельствовании. Тогда, незаконный оборот осуществляется с нарушением правил и законодательства Российской Федерации. Законный оборот органов умершего и использование его тела в научных, учебных и иных медицинских целях осуществляется, получив согласие (нотариально заверенное), оформленное при жизни на использование в указанных целях, и, если тело не востребовано определёнными лицами. Незаконное использование и оборот осуществляется с нарушением правил и законодательства РФ.

Рекомендации ВОЗ⁴⁹ и Стамбульская декларация о трансплантационном туризме и торговле органами являются⁵⁰ состав-

⁴⁷ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁴⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398

⁴⁹ В 1991 г. резолюцией WHA40.13 были утверждены Руководящие принципы ВОЗ по трансплантации человеческих клеток, тканей и органов, они были пересмотрены и изменения утверждены в мае 2010 г. в резолюции WHA42.5.

⁵⁰ Принята участниками Стамбульского Саммита в Стамбуле в мая 2008 г. Трансплантационном Обществом (TTS) и Международным обществом нефрологии (ISN). Стамбульская декларация о трансплантационном туризме пересмотрена и изложена с дополнениями в июле 2018 г. на Международном конгрессе TTS.

ляют правовой фундамент профиля трансплантация, а также учитываются в Российской Федерации при определении условий и порядка трансплантации органов человека.

Руководящие принципы ВОЗ по трансплантации человеческих органов (далее – Руководящие принципы) устанавливают стандарты и правовые основы для системы согласия и этапов трансплантации: изъятие, получения, пересадка (имплантация), этические принципы и запрет коммерциализации донорства и трансплантации. Прижизненное донорство разрешено при наличии информированного добровольного согласия и на безвозмездной основе, а посмертное донорство при получении согласия в форме, требуемой законом⁵¹. Система согласия («презумпции несогласия» или «презумпция согласия») определяется национально с учётом определённых правил. Стамбульская декларация о трансплантационном туризме⁵² (далее – Декларация) освещает необходимость национального регулирования, предотвращающего незаконный оборот человеческих органов. «Торговля органами человека и торговля людьми с целью изъятия у них органов должны быть запрещены и считаться преступными действиями»⁵³. Понятие «торговля органами»⁵⁴ включает альтернативно-указанный вид деятельности: 1) изъятие или отчуждение органов (в т.ч. клеток и тканей) у живых или умерших лиц без правовых оснований и без согласия или разрешения донора или для получение финансовой или соизмеримой выгоды⁵⁵.

Российский уголовный закон об охране органов и тканей человека. В Законе Российской Федерации о трансплантации установлен запрет купли-продажи органов (ч. 4 ст. 1) и запрет осуществления их продажи учреждениям здравоохранения (ч. 1 ст. 15), а также установлено, что «Купля-продажа органов и (или) тканей

⁵¹ Руководящие принципы ВОЗ по трансплантации человеческих клеток, тканей и органов. URL: https://www.who.int/transplantation/Guiding_PrinciplesTransplantation_WHA63.22ru.pdf (дата обращения: 12.12.2021).

⁵² Стамбульская декларация о трансплантационном туризме и торговле органами (Редакция 2018 года). URL: https://www.declarationofistanbul.org/images/documents/doi_2018_Russian.pdf (дата обращения: 07.04.2022).

⁵³ Там же.

⁵⁴ На основании определения, установленного Конвенцией против торговли органами Совета Европы (2015).

⁵⁵ URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=216> (дата обращения: 16.04.2022).

человека влечет уголовную ответственность в соответствии с законодательством РФ» (ч. 4 ст. 1). Тогда, органы и ткани человека ограничены в обороте⁵⁶, а совершение сделок, цель которых заведомо противна основам правопорядка или нравственности (купли-продажа), ничтожна и влечет юридические последствия (ст. 167, 169 ГК РФ)⁵⁷. Оборот объектов прав включает помимо сделок купли-продажи, также дарение, мену и ренту. Можно с уверенностью утверждать, что органы и ткани изъяты из свободного гражданского оборота и сделки любого вида запрещены, т.к. они могут быть отчуждены лишь на безвозмездной, добровольной основе и с учётом правовых аспектов.

Уголовную ответственность за осуществление любой сделки органов и (или) тканей человека в учреждении здравоохранения может понести специальный субъект в рамках норм о служебных преступлениях, например, по статье 286 УК РФ «Превышение полномочий». Объективная сторона этого деяния заключается в совершении должностным лицом активных действий, явно выходящих за пределы его полномочий, которые повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан, гарантированных международными принципами и правилами (в т.ч. Руководящими принципами ВОЗ), а именно, совершение действий, которые никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать, т.е. купли-продажу органов (ч. 2 п. 18, п. 19)⁵⁸.

Получение материального вознаграждения в той или иной форме квалифицируется как «получение должностным лицом (...) взятки за незаконные действия (бездействие)» (ч. 3 ст. 290 УК РФ), соответственно вторая сторона (взяткодатель) привлекается к ответственности на общих основаниях за дачу взятки за совершение заведомо незаконных действий (ч. 3 ст. 290 УК РФ). Но в силу того,

⁵⁶ Объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не ограничены в обороте (ч. 1 ст. 129 ГК РФ).

⁵⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // Собрание законодательства РФ.1994. № 32. Ст. 3301.

⁵⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 (ред. от 11.06.2020) «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93013/#dst100044 (дата обращения: 18.04.2022).

что уголовная ответственность за незаконный оборот органов человека не предусмотрена упомянутое должностное лицо будет нести уголовную ответственность только по статьям главы 30 УК РФ.

Кроме того, органы и ткани человека могут выступать в качестве конститутивного или квалифицирующего признака (предмета преступления) в ряде статей Особенной части УК РФ, предусматривающих ответственность за преступления против жизни, здоровья и свободы личности.

Речь идёт о следующих преступлениях: *убийство в целях использования органов или тканей потерпевшего* (п. «м» ч. 2 ст. 105); *умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, совершённое в целях использования органов или тканей человека* (п. «ж» ч. 2 ст. 111 УК РФ); *принуждение⁵⁹ к изъятию органов или тканей человека для трансплантации* с применением насилия либо угрозой его применения (ст. 120 УК РФ); *торговля людьми⁶⁰ в целях изъятия у потерпевшего органов или тканей* (п. «ж» ч. 1 ст. 127.1 УК РФ).

Уголовная ответственность за незаконный оборот человеческих органов в зарубежном законодательстве. Конвенция Совета Европы против торговли человеческими органами⁶¹ (далее – Конвенция) предусматривает криминализацию незаконного изъятия органов и тканей, их использование для трансплантации или в иных целях (ст. 4 и 5)⁶². Использование включает: имплантацию, их заготовку, сохранение (консервирование), хранение, перевозку, передачу, получение, импорт и экспорт (ст. 5 и 8)⁶³.

В законопроекте 2018 года было предложено дополнить ст. 139 УК ЛР и инкриминировать использование незаконно изъятых⁶⁴.

⁵⁹ При реализации принуждения содеянное квалифицируется по ст. 120 УК РФ и надлежащей статье УК РФ (ст. 111, ст. 112 или ст. 115 УК РФ) с учётом степени тяжести реально причинённого вреда здоровью потерпевшего.

⁶⁰ Дополнительный объект преступления – жизнь и здоровье лица, влияющие на квалификацию содеянного. Если в процессе торговли совершается убийство, то содеянное квалифицируется по ст. 127.1 и 105 УК РФ.

⁶¹ Конвенция Совета Европы заключена в г. Сантьяго-де-Компостела 25.03.2015

⁶² Council of Europe Convention against Trafficking in Human Organs (CETS N 216). URL: <https://rm.coe.int/16806dc3a3> (дата обращения: 17.04.2022).

⁶³ Там же.

⁶⁴ Likumprojekta “Grozījumi Krimināllikumā” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija). URL: <http://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/4AAAB775B6E31FA7C225833E003DA12D?OpenDocument> (дата обращения: 10.04.2022).

В УК ЛР «незаконное изъятие и использование тканей и органов человека» квалифицируется как: «Незаконное изъятие или использование тканей или органов умершего в медицинских или иных целях (...)» (ч. 1 ст. 139 УК ЛР) и аналогично в отношении *тканей или органов живого человека* (ч. 2 ст. 139 УК)⁶⁵. Квалифицирующие признаки: 1) корыстные побуждения или совершение в группе лиц (ч. 3 ст. 139 УК ЛР); 2) совершение специальным субъектом, т. е. медицинским работником, или организованной группой (ч. 4 ст. 139 УК)⁶⁶. Определение понятия «использование органов и тканей человека» содержится в специальном законе⁶⁷ и включает: «(..) любые совершаемые действия с тканями и органами, включая отбор доно-ров тканей и органов, получение тканей и органов, изъятие, освидетельствование, обработка, консервация, маркирование, документиро-вание процесса, хранение, распространение (также экспорт и импорт), транспортировку и трансплантацию» (ч. 2 ст. 1)⁶⁸. Нововведе-ниями инкриминирована также «вербовка донора тканей и орга-нов человека и реципиента» для незаконного изъятия или транс-плантации (ст. 139¹ УК ЛР)⁶⁹.

В заключении можно установить, что основанием кримина-лизации деяния является степень общественной опасности, обу-словленная значимостью охраняемых законом ценностей и значи-мостью вероятного причинения вреда. В РФ незаконный оборот ор-ганов человека сам по себе и нарушение правовых аспектов транс-плантации не криминализированы, и нет в действующем законода-тельстве и определения незаконного оборота человеческих органов и тканей. Неприкосновенность личности, достойное отноше-ния к телу человеку и здоровью как наивысшие ценности обуславли-вают криминализацию незаконного оборота органов. Способ неза-

⁶⁵ Krimināllikums. URL: <https://likumi.lv/ta/id/88966-kriminallikums> (дата обраще-ния: 10.03.2022).

⁶⁶ Там же.

⁶⁷ Закон ЛР “О защите тела умершего и использование тканей и органов человека в медицине” принят 15 декабря 1992 г. и в силе с 1 января 1993 г.

⁶⁸ Par miruša cilvēka ķermēja aizsardzību un cilvēka audu un orgānu izmantošanu medicīnā. URL: <https://likumi.lv/ta/id/62843-par-mirusa-cilveka-kermena-aizsardzibu-un-cilveka-audu-un-organtu-izmantosanu-medicina> (дата обращения: 19.04.2022).

⁶⁹ Там же.

конного получения органов уголовно наказуем, а их дальнейшее незаконное использование нет и юридического значения не имеет. Уголовная ответственность за незаконный оборот человеческих органов в зарубежном законодательстве предусматривает ответственность как за незаконное получение органов и тканей, так и за их использование. По нашему мнению, аналогичные нормы должны быть включены и в УК РФ.

Ксения Денисовна Драгунова,
*студент III курса бакалавриата Юридического
института Балтийского федерального
университета им. И. Канта;*
draagunova@yandex.ru

Научный руководитель –
Татьяна Владимировна Ярошенко,
*к.ю.н., доцент кафедры гражданского права
и процесса Балтийского федерального
университета им. И. Канта*
t.yaroshenko2011@yandex.ru

ВЫЯВЛЕНИЕ ПОДДЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НОТАРИАЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ В ЦИФРОВОЙ СРЕДЕ

В данной статье рассматриваются особенности проверки подлинности документов при осуществлении нотариальных действий с помощью единых информационных систем. Более того, в данной работе исследуются риски информационной безопасности в части использования цифровых подписей и выявления механизма цифровой подделки документов.

Ключевые слова и фразы: единые информационные системы, СМЭВ, QR-код, цифровая подпись.

Так как цифровизация проникла во все сферы человеческой жизни, нотариат не остался в стороне. С 2014 года Федеральная но-

тариальная палата входит в состав участников единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), позволяющей федеральным, региональным и местным органам власти, кредитным организациям (банкам), внебюджетным фондам, и прочим участникам СМЭВ обмениваться данными, необходимыми для оказания государственных услуг гражданам и организациям, в электронном виде. Для нотариата подключение к данной системе способствовало оптимизации направления запросов и получению информации из таких ведомств как Росреестр, ФНС, МВД, а также кредитных организаций и иных инстанций. Как итог, осуществление проверки документов на подлинность путем направления запросов в необходимые ведомства стало занимать кратчайшие сроки, что в свою очередь обеспечило снижение количества случаев использования подложных документов при осуществлении нотариальных действий.

В процессе осуществления нотариальных действий нотариусы зачастую сталкиваются с подделкой документов о гражданском состоянии. По словам Александры Игнатенко, члена Правления ФНП, в интервью телеканалу «Россия 24» в 2018 году, в практике нотариусов встречались клиенты, которые оформляли поддельное свидетельство о браке с умершим человеком, чтобы войти в число наследников¹. С 2018 года Федеральная налоговая служба на основании Указа Президента Российской Федерации от 15 января 2016 года № 13 создала Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния². Это единая база, в которой хранятся записи актов гражданского состояния со всей территории России, куда вносятся новые акты и любые изменения существующих записей. С того же года у нотариата появилась возможность запрашивать необходимые для совершения нотариальных действий сведения о гражданском состоянии заявителей напрямую из соответствующего электронного реестра ЗАГС. Благодаря единому реестру

¹ Поддельных документов станет меньше благодаря новым технологиям нотариата. / Официальный сайт Федеральной нотариальной палаты. [Электронный ресурс].

² Указ Президента Российской Федерации от 15.01.2016 г. № 13 «О дополнительных мерах по укреплению платежной дисциплины при осуществлении расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования» / Официальный сайт Президента России. [Электронный ресурс].

ЗАГС нотариусы избавлены от долгосрочного ожидания предоставления сведений от органов ЗАГС, что иногда являлось причиной совершения нотариальный действий на основе недостоверной информации. Как отметила Александра Игнатенко, «теперь нотариус буквально в два клика, зайдя в соответствующий электронный реестр ЗАГС, сможет поверить подлинность предоставленного документа». Создание единого государственного реестра ЗАГС и предоставление к нему доступа нотариату способствовало усложнению, а иногда и полной невозможности, совершения преступных действий с использованием поддельных документов о гражданском состоянии.

В 2018 году по инициативе Минкомсвязи Центральным Банком и ПАО «Ростелеком» была создана единая биометрическая система (ЕБС), осуществляющая сбор биометрической информации (голоса и лица) и использование ее для идентификации и аутентификации пользователей финансовых услуг. Использование данной системы регламентировано ст. 14.1 ФЗ № 149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», на основании которой, государственные органы, банки и иные организации при личном присутствии физического лица с его согласия на безвозмездной основе размещают в электронной форме биометрические данные гражданина в единой системе персональных данных, обеспечивающей обработку, сбор, проверку и хранение биометрических персональных данных, а также передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным физического лица³. На основании части 5 статьи 42 ОЗН, введенной 27 декабря 2019 года ФЗ № 480, с 29 декабря 2020 года нотариусы получили полномочия устанавливать личность гражданина, его представителя или представителя юридического лица с использованием Единой биометрической системы⁴. Стоит отметить, что данные действия со стороны нотариуса осуществляются при отсутствии документа, удостоверяющего личность, либо при наличии сомнений в подлинности данного документа. Более того,

³ Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 02.07.2021) [Электронный ресурс].

⁴ Федеральный закон от 27.12.2019 N 480-ФЗ «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс].

для осуществления установления личности гражданина путем использования ЕБС не требуется согласие обратившегося гражданина на обработку его биометрических персональных данных. Возникает коллизия норм ФЗ № 149, который регламентирует размещение биометрических данных гражданина в ЕБС только с его согласия, а Основы законодательства о нотариате позволяют осуществлять обработку биометрических данных без согласия гражданина. Более того, возможны случаи, когда гражданин не предоставил свои биометрические данные в единую систему персональных данных, что исключает возможность удостоверения его личности нотариусом с помощью ЕБС. Проанализировав все вышесказанное, можно сделать вывод, что использование единой системы персональных данных требует более детального правового регулирования во избежание ущемления прав и свобод граждан.

Согласно статье 42 Основ законодательства о нотариате при совершении нотариальных действий удаленно нотариус устанавливает личность гражданина двумя способами: путем усиленной квалифицированной электронной подписи обратившегося лица, либо с помощью единой системы идентификации и аутентификации и единой системы персональных данных. Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА) создана еще в 2010 году и среди граждан наиболее часто используется для авторизации на сайте «Госуслуги». Данная система выступает своего рода «электронным паспортом» гражданина РФ. Получение учетной записи ЕСИА происходит путем удостоверения личности на основе паспорта и СНИЛС через МФЦ. Согласно информации, размещенной на официальном сайте Минцифры, количество пользователей, зарегистрированных в ЕСИА на 12 мая 2021 года, составило 78 млн граждан. Это почти 2/3 всех граждан старше 14 лет⁵. Таким образом, данная система оказывает огромное содействие нотариату при установлении личности граждан за счет ее обширного использования населением. Иная ситуация обстоит с усиленными квалифицированными электронными подписями. В соответствии со статьей 5 ФЗ № 63 от 06.04.2011 «Об электронной подписи» усиленная квалифицированная электронная

⁵ Количество граждан, которые воспользовались сервисами единого портала Госуслуг в 2020 году, составило 56 млн человек / Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. [Электронный ресурс].

подпись (УКЭП) характеризуется следующими признаками: получена в результате криптографического преобразования информации с использованием ключа электронной подписи; позволяет определить лицо, подпавшее электронный документ; позволяет обнаружить факт внесения изменений в электронный документ после момента его подписания; создается с использованием средств электронной подписи; ключ проверки электронной подписи указан в квалифицированном сертификате ключа проверки электронной подписи.⁶ Получение УКЭП возможно путем обращения в удостоверяющий центр на основе паспорта и СНИЛС. С учетом, что УКЭП применяется во многих системах, например, ГАС «Правосудие», «Мой Арбитр», системе маркировки «Честный знак», Росреестре, а также при осуществлении закупок и торгов, на данном этапе усиленная квалифицированная электронная подпись в основном используется должностными лицами, юридическими лицами и ИП, многие граждане даже не знают о сущности УКЭП и сфере ее применения. Однако возможность установления личности путем усиленной квалифицированной электронной подписи способствует оптимизации идентификации обратившихся к нотариусу лиц.

Безусловно, наиболее важной единой информационной системой для нотариусов является единая информационная система нотариата. Данная система была создана еще в 2014 году и регламентирована главой 7.1 Основ законодательства о нотариате. Благодаря единой информационной системе нотариата в 2018 был осуществлен переход на полноценный электронный документооборот. Все нотариальные действия регистрируются в реестре ЕИСН, что позволяет производить проверку подлинности нотариальных документов, описанной ранее. Более того, на основе ЕИСН были созданы различные онлайн-сервисы нотариата, одним из которых является сервис проверки подлинности доверенности, часто используемый гражданами. Согласно информации, размещенной на официальном сайте ФНП, «за полтора года работы в электронной базе данных нотариата зарегистрировано свыше 33 миллионов доверен-

⁶ Федеральный закон от 06.04.2011 N 63-ФЗ «Об электронной подписи» (ред. от 11.06.2021) [Электронный ресурс].

ностей, а количество запросов на проверку доверенности превысило 20 миллионов».⁷ Основы законодательства о нотариате обязали нотариусов незамедлительно вносить сведения о совершаемых нотариальных действиях, что обеспечивает обновление информации и обеспечение ее актуальности. Во избежание разглашение нотариальной тайны, нотариусы, имеющие доступ к сведениям реестра ЕИСН несут ответственность за ее разглашение и незаконное использование. Стоит отметить, что законодательство предусмотрело возможность совершения нотариусом технической ошибки и регламентировало оперативный и защищенный способ исправления нотариусом данной ошибки в соответствии со статьей 34.3 ОЗН. Исходя из вышесказанного, единая информационная система нотариата довольно надежна и эффективно используется российскими нотариусами, помогая в выявлении поддельных документов.

На данном этапе развития существует значительное количество единых информационных систем, доступ к которым имеется у нотариусов, способствующий оптимизации и повышению эффективности процесса выявления поддельных документов при осуществлении нотариальных действий. Однако, исходя из проведенного анализа, следует отметить, что на сегодняшний день данные системы имеют недоработки и пробелы в законодательном регулировании, что создает возможность совершения мошеннических действий с использованием подложных документов.

Цифровые технологии наряду со своими глобальными преимуществами имеют и ряд недостатков. Одним из них является возможность взлома систем, выгрузки баз данных, внесение ложной информации и иное. В таком случае может произойти нарушение нотариальной тайны, совершение незаконных сделок и многое другое. Рассмотрим предпринятые способы защиты от «цифровых» злоумышленников.

С 29 декабря 2020 на большинство нотариальных документов стали наносить QR-коды с целью обеспечения дополнительной цифровой защиты документов от подделок. Главной особенностью данной маркировки является возможность проверки подлинности документа непосредственно гражданином с помощью онлайн-сервиса нотариата. Проверка документа по QR-коду происходит в два этапа.

⁷ Единая информационная система нотариата – четыре года опережающего развития. / Официальный сайт Федеральной нотариальной палаты. [Электронный ресурс].

Каждый QR-код уникален, в нем зашифрованы основные реквизиты документа. Убедиться в подлинности нотариального документа с помощью QR-кода не составляет труда, достаточно лишь навести камеру на маркировку, которая выдаст ссылку на сайт нотариальной палаты и покажет реквизиты документа. На втором этапе проверки происходит поиск соответствующего документа по уникальному идентификационному номеру в ЕИСН и выдача ответа о наличии такого документа в нотариальном реестре. Если данные не будут найдены, значит, документ является подделкой. Данная маркировка является достаточно защищенной от взлома и подделки, так как сгенерировать идентичный код в другой программе невозможно, а копирование подлинного QR-кода на подделываемый документ раскроется при проверке иных реквизитов (даты совершения нотариального действия) на втором уровне проверки⁸.

Таким образом, введение столь защищенного способа маркировки документов облегчило выявление поддельных документов нотариусом, сделав криминальный рынок подложных документов нерентабельным.

К сожалению, мошенники тоже не стоят на месте и с каждым годом придумывают все более изощренные способы обхода закона. Введение QR-кодов на нотариальных документах потребовало от правонарушителей знаний программирования. Злоумышленники подделывали QR-коды, которые переносили пользователей на «зеркальный» сайт Федеральной нотариальной палаты, на котором находилась информация о подлинности проверяемого документа. Поддельные QR-коды выявлялись при проверке их нотариусом через ЕИСН. Однако, рисков для граждан, совершающих действия по предъявлению нотариальных документов без участия нотариуса, избежать не удалось. Во избежание данных рисков необходимо осуществлять проверку через онлайн сервис на официальном сайте палаты, а не простым переходом по ссылке, при сканировании QR-кода через камеру⁹.

⁸ QR-код на нотариальных документах: цифровая гарантия защищенности. / Официальный сайт Федеральной нотариальной палаты. [Электронный ресурс].

⁹ Нотариусы предупредили о новом способе мошенничества с доверенностями. / РИА Новости. Недвижимость. [Электронный ресурс].

QR-коды наносятся только на бумажные нотариальные документы. Электронные документы, удостоверенные нотариусом, защищаются усиленной квалифицированной электронной подписью. УКЭП нотариуса подделать невозможно (по крайне мере на данный момент таких случаев не происходило), однако с цифровыми подписями лиц, обращающихся за осуществлением нотариальных действий, ситуация обстоит иначе.

В 2019 году впервые у жителя Москвы Романа отобрали квартиру с помощью поддельной цифровой подписи. Мошенник из Уфы удаленно удостоверил договор дарения с помощью УКЭП Романа. Причем Роман не оформлял цифровую подпись, злоумышленник из Уфы оформил ее самостоятельно, несмотря на усложненную процедуру идентификации гражданина при получении УКЭП, регламентированной ФЗ «Об электронной подписи». Также ярким примером является случай, когда на жителя Подмосковья зарегистрировали юридические лица и оформили поручителем по их долгам¹⁰.

К счастью, данные ситуации возможно исправить, доказав недействительность оформленной электронной подписи путем обращения в суд. Доказательствами недействительности оформленной электронной подписи будут квалифицированный сертификат, выданный в удостоверяющем центре; подписи получившего электронную подпись лица; регистрационное дело в удостоверяющем центре, то есть документы, получаемые и подписываемые при получении электронной цифровой подписи на основании ФЗ «Об электронной подписи». Однако только лишь после вступления решения суда в силу о признании цифровой подписи недействительной, заявитель может оспорить сделку, совершенную с помощью данной ЭЦП. Данный процесс является довольно продолжительным и утомительным для обычных граждан, не имеющих специального юридического образования. В связи с этим необходимо дополнить законодательство более оперативным процессом оспаривания сделок, совершенных с использованием поддельных электронных подписей. Более того, возникает необходимость более эффективной защиты электронных подписей и создание механизма выявления поддельной электронной подписи при осуществлении нотариальных действий.

¹⁰ Д. Кудрин. Что делать, если электронную подпись подделали. / Закон.ру. [Электронный ресурс].

Выводы по исследованным вопросам

1. Внедрение единых информационных систем способствовало оптимизации и повышению эффективности проверки нотариусом документов. Наличие информационных систем, упрощающее взаимодействие нотариата с различными ведомостями и иными инстанциями сократило время выявления подложных документов до минимума. Несмотря на это, существует достаточное количество не урегулированных вопросов, связанных с использованием нотариусом единых информационных систем, а также проблема наличия коллизии норм, регулирующих предоставление информации в указанные информационные системы.

2. Несмотря на усовершенствование цифровых технологий с каждым годом, проблема информационной безопасности остается актуальной. С введением новых механизмов защиты электронных документов (QR-коды) мошенники находят новые способы преодоления или обхода данной защиты. Менее защищенной цифровой категорией остается электронная подпись, возможность подделки которой на сегодняшний день довольно высока. На данном этапе развития невозможно разработать «панацею» от цифровой преступности в электронном документообороте, однако стоит более детально урегулировать цифровой документооборот во избежание преступлений в электронной среде и усовершенствования механизма выявления поддельных документов при осуществлении нотариальной деятельности.

София Сергеевна Камышанова,
студентка IV курса очного обучения кафедры
государственного и муниципального права
института государства и права Сургутского
государственного университета Ханты-
Мансийского автономного округа-Югры;
sophia.kamyshev@mail.ru

*Научный руководитель –
к.ю.н., доцента В.К. Нехайчик*

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО
АВТОНОМОГО ОКРУГА – ЮГРЫ
И ИХ РОЛЬ В ФОРМИРОВАНИИ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОКРУГА**

В статье предпринята попытка показать сущность и место административных регламентов в общей системе административного и административно-процессуального законодательства, их правовую обеспеченность в правоприменительной практике российских органов исполнительной власти всех уровней. Особое внимание в статье уделено административным регламентам органов исполнительной власти Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, их месту и роли в формировании административно-процессуального законодательства округа.

Ключевые слова: административная процедура, административный процесс, административный регламент, нормативный правовой акт, административное и административно-процессуальное законодательство

Рассматривая заявленную тему, на наш взгляд, следует вспомнить о доктрине широкого понимания административного процесса в науке административного права, которая сегодня поддерживается большинством ученых-специалистов в данной отрасли.

Напомним, что согласно концепции широкого понимания административного процесса в него включаются как административные процедуры (производства) административного юрисдикционного процесса, целью которых является рассмотрение и принятие

решений по административным делам в основе которых содержится административный спор, так и административные процедуры (производства) неюрисдикционного процесса, в основе которых нет административного спора и административное дело разрешается согласно поставленным целям и задачам администраций и полномочиям их должностных лиц (позитивные управленческие производства). Последние представляют собой две основные группы административных процедур (производств) – это 1) нормотворческие административные процедуры (производства) органов исполнительной власти всех уровней и 2) административные процедуры (производства) направленные на выполнение законодательства РФ, целей, задач и функций (компетенции, полномочий) органов исполнительной власти, закрепленных нормативными административно-правовыми актами соответствующей правовой формы.

Изложенное ставит перед нами два основных вопроса: какое значение имеют для административных регламентов эти вышедшие на передний план категории «административные процедуры» и «нормативный административно-правовой акт» и как все три термина между собой взаимосвязаны. Ответ на эти вопросы попробуем найти в сформированном в последнее время правопонимании и дефинициях ученых-исследователей административных регламентов.

Так, согласно определению Т.Я. Хабриевой «административный регламент – это юридический акт, регламентирующий процессуальную часть деятельности органов исполнительной власти, которая регулирует функционирование (административную процедуру) этих органов исключительно в их внутренней деятельности»¹.

Из приведенного определения видно, во-первых, что административный регламент – это нормативно-правовой (юридический) акт, во-вторых, он есть административно-процессуальный правовой акт, поскольку регламентирует процессуальную часть деятельности органов исполнительной власти, и в-третьих, в содержательном плане он отражает определенную административную процедуру,

¹ Хабриева Т.Я. Основные правовые аспекты административной реформы в субъектах Российской Федерации // Административная реформа в субъектах Российской Федерации. М., 2008. С. 20.

характеризующуюся строгим порядком осуществления необходимых действий уполномоченных лиц при достижении управлеченческих целей, требующих своего правового оформления.

Называемые характеристики (признаки) административного регламента подтверждают и другие исследователи. Так, административную процедуру рассматривают в качестве предмета административного регламента². По мнению Л.С. Козловой административный регламент «содержит процессуальные (процедурные) административно-правовые нормы»³. И хотя автор не раскрывает до конца приведенного тезиса о взаимном (взаимозаменяемом) использовании дефиниций «процессуальный» и «процедурный», мы склонны к пониманию их равнозначного этимологического употребления современной юридической наукой.

Мы придерживаемся мнения, что административная процедура представляет собой единичное процессуальное действие, совокупность которых может быть классифицирована как административные производства или административный процесс⁴. Подобно тому, как норма права является «первичной клеточкой» всего объективного права, «процедура» также, по нашему мнению, является первичным звеном и базовой категорией всего процессуального права, в частности административно-процессуального.

Придерживаясь также широкого понимания в формировании административного процесса в России и выдвигая концепцию интегративного подхода в формировании административного процесса, А.И. Стахов выделяет в его структуре административные процес-

² Ломакина В.Ф. Административные регламенты органов исполнительной власти: правовые основы их разработки и внедрения // Актуальные проблемы административного права и административного процесса: Сборник научных статей / Отв. ред. М.А. Штатина. – М.: РГУП, 2017. С. 86.

³ Козлова Л.С. Административные регламенты: учеб. Пособие для вузов / Л.С. Козлова; Тюменский государственный университет. – М.: Издательство Юрайт, 2017. С. 28.

⁴ Нехайчик В.К., Р.С. Нагиев. Административный процесс и административная юстиция: актуальные проблемы административной правовой защиты: моногр. / В.К. Нехайчик. Р.С. Нагиев; Сургут. гос. ун-т – Сургут: ИЦ СурГУ, 2020. С. 23;

дурь, осуществляемые органами исполнительной власти всех уровней и судебные административные процедуры, осуществляемые квази-судебными и судебными органами соответственно⁵.

Несмотря на некоторое отличие в подходах, и в том, и в другом случае мы видим административные процедуры, которые осуществляются в целях исполнения соответствующих властных управлеченческих полномочий и эти процедуры носят характер процессуальных, поскольку осуществление таких процессуальных полномочий требует придания им соответствующей юридической формы, соответствующего документального процессуального оформления.

Важно отметить и то, что в современном Российском законодательстве административный регламент, как нормативный правовой акт, до сих пор не получил своего закрепления в качестве легальной правовой формы, поскольку по-прежнему не отражен в перечне основных видов таких актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти⁶. В общей теории права пока тоже нет поддержки о включении административных регламентов в структуру (иерархию) законодательных норм (нормативных правовых актов) публичного права⁷. На это же обстоятельство обращает внимание В.Ф. Ломакина, несмотря на констатацию ею того факта, что на сегодняшний день административные регламенты стали самыми многочисленными нормативными правовыми актами органов исполнительной власти всех уровней в современной России⁸.

Следует отметить и то, что в постсоветской России, столь остро нуждающейся в едином систематизированном своде общих правил об административных процедурах, нет необходимого законодательного акта ни на федеральном, ни на региональном уровнях. Административные процедуры в России, начиная с 2005 года, свое

⁵ Стахов А.И. К вопросу о понятии и структуре административно-процессуального права // Актуальные проблемы административного права и административного процесса: Сборник научных статей / Отв. ред. М.А. Штатина. – М: РГУП, 2017. – С. 242–253.

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (с изменениями на 11 марта 2022 года) // СЗ РФ, № 33. 18.08.97. Ст. 3895;

⁷ См., например, Кашанина Т.В. Классификация законодательных норм // Структура права: монография. – Москва: Проспект, 2016. С. 365–373.

⁸ Ломакина В.Ф. Указ. соч. С. 90.

правовое оформление получили в соответствии с принятыми Правительством Российской Федерации тремя Типовыми административными регламентами: исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), внутренней организации ФОИВ, взаимодействия ФОИВ⁹. Через 5 лет, 27 июля 2010 года России был принят федеральный закон № 210-ФЗ (с изменениями на 2 июля 2021 года) (редакция действующая с 1 января 2022 года) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁰. Дальнейшее правовое регулирование по разработке и принятию административных регламентов, учитывая количество субъектов Российской Федерации, осуществлялось значительно в большем объеме и на основании соответствующих типовых регламентов регионального уровня.

Все это позволило в будущем говорить о возникновении в России так называемого административного регламентного права, как формирующегося института административного законодательства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях публичного управления¹¹.

По мнению А.Б. Зеленцова и его соавторов, Конституция Российской Федерации 1993 года статьей 118 «стимулировала усиление тенденции к широкому пониманию административного процесса»¹². Тенденцию к широкому пониманию административного процесса мы обнаруживаем, в том числе, в правомочиях на осуществление административных процедур органов государственной власти регионального уровня у субъектов Российской Федерации.

Так, в соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Учитывая, что административное судопроизводство и производство по делам об административных правонарушениях относятся исключительно к пред-

⁹ СЗ РФ. 21.11.2005. Ст. 4933; СЗ РФ. № 31. 01.08.2005. Ст. 3233; СЗ РФ. № 4. 24.01.2005. Ст. 305.

¹⁰ СЗ РФ. № 31. 02.08.2010. Ст. 4179.

¹¹ Козлова Л.С. Указ. соч. С. 8–9, 27–31.

¹² Зеленцов А.Б. Указ. соч.

мету ведения РФ, можно сделать вывод, что конституционное положение относительно административно-процессуального законодательства как предмета совместного ведения РФ и субъектов РФ следует рассматривать в широком его виде, выходящем за рамки КАС РФ, КоАП РФ и законов об административных правонарушениях субъектов РФ, включающем в него, в том числе и административно-регламентную деятельность органов исполнительной власти всех уровней.

Началом разработки и внедрения административных регламентов в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре послужила, как и для всех субъектов Российской Федерации, принятая в Российской Федерации Концепция административной реформы на период 2006–2008 гг. Концепцией одной из задач ставилась разработка и внедрение административных регламентов в органах исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях государственной власти¹³.

В соответствие с названной Концепцией Постановлением губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 7 июля 2006 № 93 была утверждена Программа проведения административной реформы на 2006–2009 гг., где одним из региональных приоритетов в области реформирования государственного управление были выделены разработка и внедрение административных регламентов¹⁴.

Таким образом, внедрение административных регламентов в округе осуществлялось, в том числе, принятием собственных Типовых административных регламентов на уровне субъекта Российской Федерации. Так, Постановлением Губернатора ХМАО-Югры от 30 декабря 2005 № 188 был утвержден Типовой регламент взаимодействия исполнительных органов государственной власти ХМАО-Югры¹⁵ (в настоящее время утратило силу).

Постановлением Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 4 августа 2010 № 152 был утвержден Типовой регламент исполнительных органов государственной власти

¹³ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // СЗ РФ. № 46. 14.11.2005. Ст. 4720.

¹⁴ СЗ ХМАО-Югры. 31.07.2006. № 7. Ст. 830.

¹⁵ СЗ ХМАО-Югры. 31.01.2006. № 1. Ст. 58.

Ханты-Мансийского автономного округа-Югры¹⁶. Данный вид административного регламента устанавливал «общие правила организации» деятельности органов исполнительных власти ХМАО-Югры (департаментов, служб) по реализации их полномочий и взаимодействия. Этот регламент, судя по его содержанию, по всей видимости и был в свое время принят в соответствии с Типовым регламентом «внутренней организации» 2005 года федерального уровня.

После принятия в июле 2010 года выше названного федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 29.01.2011 № 23-п утвержден порядок разработки и утверждения сразу двух административных регламентов: об осуществлении регионального государственного контроля (надзора) и предоставления государственных услуг. Кроме того, этим же Постановлением был утвержден порядок проведения экспертизы проектов этих административных регламентов¹⁷. Особенность данного документа состоит в том, что в нем дается *определение административного регламента*, под которым понимается *нормативный правовой акт* исполнительного органа государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур и административных действий исполнительного органа государственной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры для целей осуществления регионального государственного контроля (надзора) и предоставления государственной услуги. Кроме этого определено, что данные виды административных регламентов устанавливают «порядок взаимодействия» исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа.

¹⁶ СЗ ХМАО-Югры. 01.08.2010-16.08.2010. № 8 (часть I), ст. 674. (с изменениями на 13 августа 2020 года) (постановление утратило силу на основании нового постановления Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 19.04.2021 № 49)

¹⁷ СЗ ХМАО-Югры. 31.01.2011. № 1. Ст. 60. (ред. от 02.07.2021 года)

Анализ представленного законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры относительно рассматриваемой нами проблематики административных регламентов как нормативных правовых актов, содержащих административные процедуры, позволяет нам высказать суждение о том, что его формирование и становление во многом зависело от Концепции государственной политики в осуществлении объявленной административной реформы.

Говоря о роли разрабатываемых и принимаемых административных регламентов органов исполнительной власти Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, необходимо отметить их безусловное положительное влияние на формирование и становление не только административного и административно-процессуального законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, но и всей его общей системы законодательства. Нельзя не отметить значительную роль разработанных административных регламентов (в том числе электронных) на создание многофункциональных центров в округе, позволивших поднять на должный уровень предоставление государственных услуг.

Подводя итог, на основании проделанного анализа нормативных правовых актов и отдельных теоретико-правовых взглядов рассматриваемой нами научной проблемы, можно сделать некоторые предложения, позволяющие, на наш взгляд, сконцентрировать особое внимание на основных ориентирах будущей правотворческой работы исполнительной власти в России. Во-первых, ввиду отсутствия общего федерального закона об административных процедурах мы предлагаем выйти с инициативой принятия такого закона на региональном уровне, в частности в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре. Во-вторых, учитывая, что в настоящее время административные регламенты разрабатываются в основном по двум направлениям: предоставления государственных и муниципальных услуг, осуществления контроля (надзора) органами исполнительной государственной власти, считаем необходимым продолжать работу по реализации Концепции трех направлений разработки административных регламентов, в том числе внутренней организации и взаимодействия органов исполнительной власти. В-третьих, учитывая, анализ принятых и действующих административных регламентов в округе можно сделать вывод о том, что основной объем данной разновидности нормативных правовых актов, в своей основе

отражают исполнение основных функций органов исполнительной власти, закрепленных Указом Президента от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти¹⁸. В этой связи, учитывая региональную политику Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, направленную на повышение качества жизни граждан, хотелось бы видеть среди нормативных правовых актов административно-процедурного характера, направленных на реализацию материальных норм, больше административных регламентов отражающих социальные направленность процедур, связанных с защитой прав и свобод граждан в округе, с их реализацией порядка общественных и правотворческих инициатив, с обеспечением доступа к информации о деятельности госорганов, обеспечением безопасности и здоровья граждан проживающих на территории округа.

Ло Хунся,

*аспирант I курса Юридического института
РУДН, кафедра Административного
и финансового права*

**Научный руководитель –
М.М. Прошуний,**

*доктор ю.н. профессор
Российского университета дружбы народов
(Москва, Россия);
Alisa20210901@mail.ru*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

В данной статье изучается тема «Правовое регулирование использования искусственного интеллекта в финансовой деятельности государства». Даная тема всегда была актуальной, и в настоящее время, в связи

¹⁸ С3 РФ. № 11. 15.03.2004. Ст.945 (с изменениями на 20 ноября 2020 года).

с глобальной мировой трансформацией во всех сферах жизнедеятельности, тема все больше прогрессирует в реалиях изучения и исследования. Целью работы является исследование теоретических аспектов правового регулирования использования искусственного интеллекта в финансовой деятельности государства.

Ключевые слова: искусственный интеллект, робототехника, правовое регулирование.

В современный период времени, который знаменуется глобальным развитием экономики, политики, социальной сферы, инноваций и т.д., искусственный интеллект является для человека каким-то необычным направлением общественного сознания. Эта сторона жизни увлекает человека, ставит перед человеком цель создавать все более новые, прогрессирующие технологии, которые проникнут во все сферы жизнедеятельности. Данная тема всегда волновала общественность, научные умы, которые изучали, писали о данной тематике, не раз подвергались критики со стороны общественности. Общественность не воспринимало, не принимала что-то новое, ее пугало это новое, но, тем не менее, без этого ей становилось все сложнее жить, работать. Поэтому данная тема будет являться актуальной для изучения.

Трансформация глобальной экономики, социальной и политической жизни свидетельствует о появлении новых прогрессирующих инновационных технологий, цифровых модификационных механизмов, которые влияют на все стороны жизни общественности. Экономика все больше углубляется в цифровые инновационные системы, которые обеспечивают прогрессирующй уровень развития финансовых и экономических систем. Искусственный интеллект стал основным курсом развития экономического и финансового механизма деятельности государства.

Мировая цифровизация ведет к созданию более мощных прогрессирующих интеллектуальных систем для выполнения функциональных, творческих функций, которые присущи человеку. Искусственный интеллект становится заменителем человеческого интеллекта. Происходит создание интеллектуальных машин, систем, компьютерных программ, роботов, которые справляются с исходной задачей человеческого интеллекта. В понимании многих авторов (Пройдаков Э.М., Быковский И.А., Волков А.Н., Незамов А.В. и других) искусственный интеллект является основой прогрессирующего развития всех сфер деятельности и человека.

Например, Э.М. Пройдаков (2018) отмечает «искусственный интеллект – это наука и технология, включающая набор средств, позволяющих компьютеру на основании накопленных знаний давать ответы на вопросы и делать на базе этого экспертные выводы, т.е. получать знания, которые в него не закладывались разработчиками. Наука под названием «искусственный интеллект» входит в комплекс компьютерных наук, а создаваемые на ее основе технологии относятся к информационным технологиям. Соответственно, системы искусственного интеллекта определяют как компьютерные системы, использующие в своей работе технологии искусственного интеллекта. При этом в большинстве случаев до получения результата неизвестен алгоритм решения задачи». Автор связывает искусственный интеллект с компьютерными системами, которые используют в своей работе технологии искусственного интеллекта.

И.А. Быковский (2003) дает следующее определение «Интеллект представляет собой целостный комплекс способностей, включающий здравый смысл, рассудок, разум и интуицию. Наличие интеллекта предполагает способность к теоретическому обобщению, к творческому мышлению, предполагает способность не только самостоятельно решать задачи, но и самостоятельно их ставить, открывать новые проблемные области исследования».

В настоящее время искусственный интеллект появился во всех сферах экономики, промышленности, производства, политики, в финансовой деятельности и т.д. Он стал основным звеном связи между человеком и компьютеризацией (роботизацией). Финансовая сфера деятельности государства больше всего подвержена рискам из «вне», искусственный интеллект обеспечивает эффективность в работе с клиентами, в риск-менеджменте, оптимизирует процессы ценообразования, снижает отток клиентов, выявляет факты мошенничества, прогнозирует уровень спроса и т.д. Искусственный интеллект производит все операции быстро, качественно и результативно.

В государствах появилось много ИТ-компаний, которые создают цифровые системы, способные обеспечить финансовую систему в глобальном масштабе. Например, А.Н. Волков (2021), в своем исследовании отмечал роль образования ИТ-компаний по созданию искусственного интеллекта, как «отдельные государства», которые, по словам автора «...ведут политические действия не

только внутри стран, но и на международном уровне. Таким образом, исходя их принципов информационного общества, определенных философами последних лет, можно сделать вывод, что информационное общество уже наступило». Поэтому искусственный интеллект представляет особую сферу, которая способна обеспечить все направления финансовой деятельности государства.

Но, как и каждая деятельность в любом государстве, искусственный интеллект является объектом правового регулирования, например, в отношении возникновения инцидента между производителем и потребителем.

10 октября 2019 года Указом Президентом РФ «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» была утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года. Утвержденная стратегия стала основным документом в России, который ознаменовал эпоху развития цифровизации. Необходимо обозначить, что во многих государствах уже приняты национальные стратегии развития технологий искусственного интеллекта, также приняты нормативные правовые акты, которые регулируют данную сферу деятельности. При этом даже выделяется три модели правового регулирования искусственного интеллекта:

- первая модель «документы стратегического планирования играют основную роль, нормы непосредственного действия имеют минимальный «вес»»;
- вторая модель правового регулирования отражает существование документов стратегического планирования, но, тем не менее, акты прямого воздействия играют существенную роль, чем в первой модели;
- третья модель является гибридной, которая отражает нестандартную комбинацию обоих направлений правового управления, то есть двух вышеобозначенных моделей.

Также, в России утвержден Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», в рамках которого установлены правовые режимы в сфере требований предписания, запретов внедрения инновационных технологий. Госдума в 2021 году внесла поправки в закон «о семи проектах для функционирования

в режиме «цифровой песочницы», которые направлены на установление ЭПР и развития инновационных технологий. Данный правовой режим предполагает осуществление данного направления исключительно при условии тестирования применения искусственного интеллекта в финансовой сфере.

Таким образом, приходим к выводу, что искусственный интеллект становится объектом изучения, исследования в правовом, политическом, экономическом поле, который обеспечивает прогрессирующий уровень развития данных сфер деятельности человека. Искусственный интеллект стал ключевым драйвером развития экономической и финансовой системы и деятельности государства, который в будущем будет все больше прогрессировать. Правовое регулирование использования искусственного интеллекта в финансовой деятельности государства регулируется Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года, Федеральным законом от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», также национальными проектами реализации искусственного интеллекта. Преимуществом развития искусственного интеллекта является эффективность и быстрый уровень реализации финансовой деятельности государства в сфере бюджетного финансирования, конкурентоспособность экономики, повышение социально-экономического развития государства, эффективное распределения финансовых потоков и т.д.

Константин Павлович Баскаков,
студент юридического института РУДН;
Baskakov.kostya@gmail.com

Иван Александрович Бирюков,
студент юридического института РУДН;
vivan.02@mail.ru

Иван Валерьевич Шмелёв,
к.ю.н., ассистент кафедры административного
права и финансового права юридического
института РУДН;
shmelev-iv@rudn.ru

ЛОББИЗМ В ЕВРОСОЮЗЕ

Современное мировое сообщество трудно представить без наличия в нем групп интересов, стремящихся представить свою точку зрения на уровне государства. Так, одним из элементов функционирования европейских органов власти стала деятельность лоббистских организаций. Несмотря на высокую роль лоббизма в Европейских странах, эта форма продвижения интересов остается не самым прозрачным механизмом. В нашей работы мы постарались изучить и проанализировать теоретико-методологическую базу функционирования лоббистских организаций, а также историю их развития в Европейском союзе, сравнив первые попытки и состояние по настоящее время. Особое внимание было уделено историческому ходу развития лоббистской деятельности, ее нормативно-правовой базе, организационным формам участия групп интересов в законодательном процессе ряда государств и позиции Европейского парламента и Европейской комиссии.

Ключевые слова: Европейский союз, Европейский парламент, Европейская комиссия, лоббизм, группы интересов, Лиссабонский договор.

Основой конституционно-правового регулирования лоббизма в странах Европы является принятая в 1952 году резолюция Совета Европы, которая закрепила необходимость обсуждения многих вопросов, имеющих государственное значение, с общественными организациями. Лоббистские структуры с представлением интересов европейских корпораций, начали формироваться

в Брюсселе в одно время со стартом европейского интеграционного проекта, который принято отсчитывать с момента подписания в 1957 году договора об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭО). Начиная с 1958 года в Брюсселе были образованы две группы интересов, которые играют большую роль и по настоящее время. Основой первой группы стал Комитет аграрных организаций в ЕС (Committee of Agricultural Organizations in the EU / COPA-COGECA¹ – наст.время), который представлял интересы фермеров в рамках аграрного развития Европейских стран. Представителем второй группы стал Союз конфедераций промышленников и работодателей (Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe / UNICE).

В феврале 1986 года в Люксембурге был подписан Единый европейский акт², призванный создать внутренний европейский рынок и урегулировать сотрудничество между его участниками, и в 1991 году ратифицирована Европейская конвенция о признании правосубъектности международных неправительственных организаций. Подписание Единого европейского акта было вызвано необходимостью структурно оформить общий рынок и закончить переход от национальной экономической системы каждой страны к общей наднациональной структуре. Благодаря подписанию этого документа была резко увеличена роль Европейского парламента, так как были введены процедура сотрудничества и согласительная процедура, которые подразумевают право наложения Европейским парламентом отлагательного вето. Это привело к смещению сферы воздействия лоббистских организаций от органов государственной власти стран-членов ЕС к наднациональным органам Европейского союза, что подтверждает состояние экономического законодательства стран ЕС, 75% из которого разрабатываются Брюсселем и только потом проходят утверждение в органах стран-членов ЕС³.

¹ History of Committee of Agricultural Organizations in the EU // copa-cogeca.eu URL: <http://cpa-cogeca.eu/> (дата обращения: 05.05.2022).

² The Single European Act // Europa.eu URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027> (дата обращения: 05.05.2022).

³ Justin Greenwood (ed.), The Effectiveness of EU Business Associations, Palgrave, Basingstoke, 2002., цит. по: Бордачёв Т.В. Лоббизм по-европейски // «Россия в глобальной политике». № 1, Январь – февраль 2004. С. 13–25.

Наднациональные структуры росли одновременно с ростом лоббизма в ЕС:

- 1992 год – заключение Маастрихтского договора, который закрепил переход в сферу влияния Европейского союза многих хозяйственных вопросов общественной жизни, а также установил цель более тесного сотрудничества в области правосудия и внутренних дел⁴;
- 1997 год – подписание Амстердамского договора, который закрепил переход в сферу влияния Европейского союза таможенного сотрудничества, визовой и иммиграционной политики⁵;
- 2001 год – подписание Ниццкого договора, который закрепил право Европейского союза в области сотрудничества с третьими странами по экономическим и финансовым вопросам⁶.

В 1989 году по инициативе депутата М. Гале началась разработка кодекса поведения лоббистов и их открытой регистрации. Депутат впервые на официальном уровне дал определение понятию лоббист – лицо, выступающее представителем третьего лица для обозначения и защиты его интересов⁷.

Ключевым моментом в регулировании лоббистской деятельности стало принятие Кодекса поведения лоббистов в 1997 году⁸. Данный акт был погружен жесткой критике, так как практически все нормы документа были общими и абстрактными, и отсутство-

⁴ Бабынина Людмила Олеговна 20 лет Маастрихтскому договору: куда движется Европейский союз? // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2012. № 2.

⁵ Текущее развитие права Европейского Союза: Амстердамский договор // eulaw.edu.ru URL: <https://eulaw.edu.ru> (дата обращения: 05.05.2022).

⁶ Договор, учреждающий Европейское Сообщество (в редакции Ниццкого договора) // eulaw.edu.ru URL: <https://eulaw.ru> (дата обращения: 05.05.2022).

⁷ Руденкова Дарья Эдуардовна Регулирование лоббизма в Европейском союзе: история и перспективы // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2015. № 1.

⁸ Богиня Т. Ю. Конституционно-правовые основы лоббистской деятельности в европейском союзе // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 3.

вала возможность санкционного воздействия за несоблюдение прописанных норм (самой серьезной санкцией являлось лишение пропуска для входа в Европейский парламент), но этот акт стал первым шагом в нормативно-правовом регулировании лоббистской деятельности. Следующим фундаментальным этапом в развитии европейского лоббизма стало вступление в силу Лиссабонского договора⁹, который расширил полномочия Европейского парламента и реформировал систему комитологии¹⁰ Европейской комиссии. Выход лоббистов из национальной структуры государства-члена в сферу ЕС, стал обыденным процессом. С подписанием каждого нового нормативно-правового документа на уровне союза, который задает новые сферы влияния, происходит одновременное увеличение роста групп интересов на уровне союза и снижение на уровне на уровне государства-члена.

Важным механизмом регулирования лоббистской деятельности в странах ЕС является регистрация в реестре лоббистов. Эти реестры помогают оценивать легальность представляемых интересов и знать, кто стоит за принятием тех или иных значимых решений. Несмотря на создание подобной базы, на сегодняшний день сложно оценить степень влияния компаний и корпораций на принятие решений государственными органами. На данный момент в Европейском союзе создан реестр лоббистов Европарламента и реестр лоббистов Еврокомиссии. Данная особенность была вызвана осуждением непрозрачности и «серости» деятельности европейских лоббистов. Но при этом система взглядов на развитие лоббизма в Европе у Европейской комиссии и Европейского парламента совершенно различна. Так, Еврокомиссия в отличие от Европарламента находится на более высоком уровне открытости к представителям групп интересов. Все данные, переданные лоббистами при регистрации, заносятся в специализированный реестр, который находится под контролем квесторов Европарламента¹¹. По условиям,

⁹ Treaty of Lisbon // eulaw.ru URL: <https://eulaw.ru/treaties/lisbon/> (дата обращения: 05.05.2022).

¹⁰ Hardacre, Alan; Kaeding, Michael «Delegated and implementing acts: The new worlds of comitology – implications for European and national public administrations» // Eipascope. – 2011. – С. 1: 29–32. ISSN1025-6253

¹¹ «Rules of Procedure of the European Parliament – Rule 28 – Duties of the Quaestors // europarl.europa.eu. URL: www.europarl.europa.eu. (дата обращения: 05.05.2022)

предусмотренными положениями Регламента реестр является публичным и часть данных, а именно имена, фамилии и названия структур с 2003 года публикуются на сайте Европарламента. Согласно опубликованным данным, по состоянию на 2016 год в реестре было зарегистрировано более 10000 регистраントв¹². В основных актах ЕС, касающихся работы лоббизма, определен ряд функций, к которым относят деятельность:

- по оказанию специализированных услуг в заявленной области;
- направленная на принятие конкретного решения непосредственно изнутри процесса продвижения интересов;
- по прямому влиянию при реализации проекта (может проявляться в захвате управленческих функций при процедуре рассмотрения программы).

Указанные функции также делятся на две группы:

- Консультативные;
- Прямые.

Лоббистская деятельность в Европейском союзе построена на большом количестве нормативно-правовых актов, но, несмотря на их большое количество, все они базируются на принципиальных аспектах регулирования:

- праве граждан Европейского союза на участие в принятии решений властными органами;
- участие граждан и их объединений в разработке политики;
- обеспечении прозрачности разработки актов;
- защиты от возможных злоупотреблений представителями власти.

Стоит отметить, что в Европейском союзе ключевую роль в регулировании этой сферы играет Европарламент, Еврокомиссия и Совет Европейского союза, которые имеют более 1000 комитетов и департаментов, осуществляющих консультативно-информационную и репрезентативную функции.

¹² Илья Шуманов, Юлия Введенская и др. Российский корпоративный лоббизм в странах Европейского союза: публичные реестры лоббистов // «Трансперенси Интернешнл-Россия». – 2017. – С. 30.

На уровне мирового экономического сообщества и уровне Европейского Союза созданы независимые друг от друга нормативные акты регулирования лоббистской деятельности и реестры лоббистов. Несмотря на обширную правовую базу лоббизма, эта сфера остается неоднородной. По данным Transparency International, полученным при исследовании лоббизма в ЕС в 2015 году¹³, только девять стран (Австрия, Франция, Ирландия, Литва, Польша, Словения и Великобритания) из семнадцати имели собственное законодательство, прямо регулирующее лоббизм. В оставшихся странах, не имеющих специальных законов, были приняты попытки создания саморегулируемых организаций лоббистов – Румыния, Хорватия, либо определения их деятельности специальными решениями высших органов власти – Нидерланды, Германия. Особого внимания заслуживает Итальянская Республика так как там для лоббизма создана отдельная – итальянская Национальная Комиссия рынков и конкуренции.

Исследование публичных реестров лоббистов в европейских государствах в 2017 году показало, что подобные реестры созданы в 12 из 28 стран Европейского Союза¹⁴. Проблема регистрации в Европейских реестрах заключается в том, что во многих странах подобная процедура носит добровольный характер, а публикуемые данные обладают высоким уровнем абстрактности и не имеют большого значения для определения уровня клиентов, объектов и представляемых программ.

Говоря о регистрации, лоббисты должны сделать следующее:

- Предоставить информацию о своей деятельности;
- Указать информацию о своих финансовых показателях;
- Уведомить о лицах, аккредитованных в институтах (организациях) Европейского Союз;
- Подписать этический кодекс.

После прохождения процедуры регистрации лоббисты получают право на информационное уведомление об изменениях нормативно-правовой базы и получение статистических данных, право на

¹³ Елена Басманова, Ольга Березовская, Светлана Тельнова Лоббизм в Государственной Думе Федерального Собрания (седьмой созыв) // Transparency International Russia. – 2019. – С. 35.

¹⁴ Там же.

вхождение в экспертные группы и встречи с официальными представителями власти, главное – им выписывают длительный пропуск в здания Европейского парламента, позволяющий неограниченно передвигаться по ним.

По характеру деятельности лоббистов разделяют на несколько групп:

- Консалтинговые агентства, юридические фирмы и самостоятельные консультанты;
- Корпоративные лоббисты;
- Торговые и отраслевые объединения;
- Неправительственные организации и сети;
- Исследовательские, прогнозирующие и академические институты;
- Представители церквей и религиозных сообществ;
- Представители территориальных органов власти;
- Прочие общественные объединения.

Мотивацией регистрации лоббистов выступает высокая ответственность чиновников и парламентариев за контакты с неофициальными представителями лоббистской деятельности, которые зачастую прибегают к сокрытию информации о себе и о своих клиентах.

Подводя итог всему вышесказанному, мы можем сделать несколько конструктивных выводов. Открытое устройство лоббизма в Евросоюзе также дало рост внешним экономическим отношениям ЕС, а также сделало возможным развивать единый рынок ЕС. Внешнеторговые балансы стран ЕС стали увеличиваться с момента подписания Лиссабонского договора. В заключение хочу сказать, что на опыте лоббизма в ЕС, мы можем увидеть эволюцию европейского экономического законодательства, от протекционизма к открытому рынку. Открыта позиция лоббистских групп к ЕС, и открытая позиция ЕС к ним – это результат огромного труда экономистов и законодателей, с целью реализации обширного рынка ЕС.

**Андрей Николаевич Попудренко,
бакалавр Юридического института
Российского университета дружбы народов
(г. Москва)**

**Научный руководитель –
З.В. Макарчук,
к.ю.н., доцент кафедры административного
и финансового права РУДН**

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КРИПТОВАЛЮТЫ В РОССИИ

В данной научной статье рассмотрены актуальные проблемы правового регулирования криптовалюты в Российской Федерации: неоднозначность подхода к определению цифровой валюты и криптовалюты, различная терминология, используемая действующим законодательством и терминологией, используемой в позиции, выработанной Верховным судом РФ, вопросы ограничений, связанных с использованием криптовалюты и приобретения криптовалюты через токены.

Ключевые слова и фразы: криптовалюта, цифровая валюта, токены, майнинг, блокчейн.

В условиях стремительного развития цифровых технологий перед законодателем стоит важная задача по адаптированию права к современным реалиям. Какое-либо общественной явление, с учётом высокого темпа роста технологий, всегда появляется раньше, чем его законодательное регулирование: формирование общественных отношений, которые проходя через процесс законодательного урегулирования преобразовываются в правоотношения. Именно такой процесс в рамках российского законодательства переживают общественные отношения, связанные с использованием криптовалюты. С одной стороны, относительно недавно был принят ФЗ N-259 о Цифровых финансовых активах 31.07.2020¹, с другой сто-

¹ Федеральный закон «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31.07.2020 N 259-ФЗ.

роны, данный закон не затронул важные аспекты, связанные с регулированием криптовалюты. В силу этого, отечественному законодателю только предстоит закончить процесс урегулирования данного вопроса.

Существуют разные походы в определении, что представляет собой криптовалюту. Одни склоняются к тому, что криптовалюта – это цифровая валюта, учёт и эмиссия которых основана на криптографических методах, другие считают, что криптовалюта – электронное платёжное средство, учёт которых является децентрализованным на основании ранее установленных правил². Криптовалюта основывается на технологии блокчейна и используется государственными органами и банками с целью упрощения обработки информации и осуществления транзакций³. В своей работе эксперты Резервного банка Новой зеландии С. Смит и А. Кумар разводят понятия криптовалюты и цифровой валюты так как криптовалюта является децентрализованной технологией, предназначенной для проведения транзакций без обращения к центральному учреждению⁴. Таким образом, в научных новеллах сформировался разный подход при определении сущности криптовалюты.

Однако, в условиях отечественных правовых реалиях мы можем ставить равно между терминами «цифровая валюта» и «криптовалюта». Это подтверждают и недавние события, связанные с докладом Центрального банка 20.01.2022 г : «Цифровые валюты в соответствии с 259-ФЗ2, а также ЦФА, которые могут использоваться в иностранной юрисдикции для платежей (в данном докладе – криптовалюты)»⁵. Таким образом, Центральный банк рассматривает цифровую валюту в двух ипостасях: 1) Цифровая валюта центрального банка, эмитентом которой является Российская Федерация как государство; 2) Криптовалюта, которая может использоваться

² См.: Анохин Николай Валентинович, Шмырева Александра Ивановна Криптовалюта как инструмент финансового рынка // Идеи и идеалы. 2018. № 3 (37).

³ См.: Бердышев А.В. Блокчейн как технологическая основа развития банков // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2018. – № 4

⁴ См.: Kumar A., Smith C. Crypto-currencies – An introduction to not-so-funny moneys. Reserve Bank of New Zealand Analytical Note Series AN2017/07. November 2017

⁵ Доклад для общественных консультаций «Криптовалюты: тренды, риски, меры» <https://www.cbr.ru/>

в иностранной юрисдикции для платежей. Таким образом Центральный банк как бы объединяет понятия «цифровая валюта» и «криптовалюта», но, в то же время, фактически разводит их в зависимости от эмитента и юрисдикции платежей. Министерство финансов направило в Правительство Российской Федерации законопроект «О цифровой валюте»⁶ 17.02. 2022 г. (ID проекта: 02/04/02-22/00125083), которое в том числе должно подробно урегулировать вопросы майнинга, целью которого является получение криптовалюты. Соответственно, попытка урегулировать вопросы майнинга в законопроекте «О цифровой валюте» (сущность которого является получение криптовалюты), подтверждает, что официальная позиция государства выражается как раз таки в рассмотрении криптовалюты как цифровой валюты.

Определённую ясность в данный вопрос внёс п 3 Ст. 1 ФЗ N-259, который дал легальное определение цифровой валюты в Российском законодательстве: «Цифровой валютой признается совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве инвестиций и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам».⁷ Таким образом, легальное определение цифровой валюты по своей сущности схоже с природой криптовалюты, что так же предоставляет нам основу для приравнивания этих двух понятий.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 26.02.2019 N 1 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного

⁶ https://minfin.gov.ru/ru/document/npa_projects/?id_4=7722-o_tsifrovoi_valyute

⁷ Федеральный закон «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31.07.2020 N 259-ФЗ

Суда Российской Федерации от 7 июля 2015 года N 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем» в пункте б) использовалась следующая формулировка: «дополнить абзацами третьим, четвертым и пятым следующего содержания: исходя из положений статьи 1 Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма от 16 мая 2005 года и с учетом Рекомендации 15 ФАТФ предметом преступлений, предусмотренных статьями 174 и 174.1 УК РФ, могут выступать в том числе и денежные средства, преобразованные из виртуальных активов (криптовалюты), приобретенных в результате совершения преступления»⁸. В связи с этим, возникает определённое терминологическое расхождение. В постановлении Пленума Верховного Суда даётся термин «криптовалюта», в то же время, в действующем законодательном регулировании имеется другой термин «цифровая валюта». С одной стороны – судебные решения не являются источником права в Российской Федерации, так как не создают новую норму права, а постановление Пленума Верховного Суда носит разъяснительный характер, с другой стороны – суды первой инстанции при вынесении решения не могут толковать норму иначе, нежели это сделал Верховный Суд. Таким образом, встаёт вопрос насколько критически может повлиять различие в терминологии в случае конкретной проблемной ситуации.

П. 7 ст. 14 ФЗ N-259 о Цифровых финансовых активов «В Российской Федерации запрещается распространение информации о предложении и (или) приеме цифровой валюты в качестве встречного предоставления за передаваемые ими (им) товары, выполняемые ими (им) работы, оказываемые ими (им) услуги или иного способа, позволяющего предполагать оплату цифровой валютой товаров (работ, услуг)». Данное положение фактически и определяет статус криптовалюты как неплатёжного средства. Несмотря

⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.07.2015 N 32 (ред. от 26.02.2019) «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем».

на отсутствие запрета криптовалюты в Российской Федерации, действующее регулирование сильно ограничивает возможности использования криптовалюты. Как показывает мировая практика, сущность криптовалюты как раз и выражается в представлении её как средства для совершения платежа. Например: Сальвадор признал криптовалюту «биткоин» в качестве законного платёжного средства, а в начале 2022 года компания Tesla начала полноценно внедрять продажу своих товаров за криптовалюту «dogecoin». Таким образом, ограничивая платёжеспособность криптовалюты теряется её смысл, а как следствие торможение развития данного института.

Один из важных вопросов, который остался неохваченным в рамках действующего правового регулирования правовой статус токена, и связан с правовым статусом криптовалюты. «Токен – это цифровой актив, который выдают инвестору в обмен на средство (фиат или криптовалюту). Он выполняет роль виртуальной учётной единицы, оцифрованной информации об активе, помещённой в блокчейн»⁹.

Токен по своей природе является цифровым правом (то есть цифровым финансовым активом) в отличие от цифровой валюты, которая таковой не являются источником права. В случае приобретения какого-либо блага с использованием токена, возникает право на его получение. С помощью токенов можно приобретать также и цифровую валюту (криптовалюту). В данном случае становится непонятен статус токена, в случае приобретения криптовалюты путём покупки токенов, будет ли в данном случае токен являться цифровым правом или нет.

Проблематику действующего законодательного регулирования вопроса криптовалюты так же выделяли в своей работе Д.А. Доценко и О.А. Мищенко «Отечественная наука в этом вопросе столкнулась с проблемой сбора объективного цифрового материала; законодательство в этой сфере не до конца проработано, официальная статистика не ведётся, большинство проектов криптовалютной сферы находится за рубежом»¹⁰.

⁹ Аюпов А.А., Бадыкова А.Р. Гибридный токен как перспективный финансовый инструмент на рынке ICO // Инновации и инвестиции. 2021. № 1.

¹⁰ Доценко Д.А., Мищенко О.А. Виды токенизации активов в сфере финансов хозяйствующих субъектов // Вестник СИБИТА. 2020. № 1 (33).

Подходя к итогу рассмотрения проблем, можно обозначить следующее: действующее правовое регулирование не в полной мере отвечает тем требованиям, которые определяет наше общество в рамках технологического развития. Помимо вопросов регулирования встает важный доктринальный вопрос с точки зрения представления криптовалюты в отечественном законодательстве. Огромные надежды возлагаются на законопроект Министерства финансов, перед которым лежит важная задача по устранению актуальных проблем в вопросах регулирования криптовалюты и развития данного института в отечественных правовых реалиях.

Маргарита Сергеевна Рыжикова,
*студент юридического института Российского
университета дружбы народов по направлению
«Международное право»*
1032200921@pfur.ru

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ШВЕЙЦАРИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Многие ученые, правоведы, политики относят Швейцарию к одной из лучших стран в плане управления. Государственное устройство Швейцарии обусловлено рядом специфических, не свойственных нашей и соседним странам признаков, а потому привлекают внимание научных деятелей. Большой интерес наблюдается в области истоков формирования подобного типа государства. В данной статье будут изучены основы построения местного самоуправления в России и Швейцарии, так как именно они дают начало для выявления взаимосвязи между хорошо управляемым государством и активным гражданским обществом.

Ключевые слова и фразы: местное самоуправление, кантон, муниципалитет, система МСУ, децентрализация, полномочия.

Организация местного самоуправления в Швейцарской Конфедерации главным образом связана с децентрализованным характером государства. Данный аспект следует рассмотреть подробнее, поскольку именно он объясняет принципы построения системы

местного самоуправления в Швейцарии, главным из которых является принцип субсидиарности.

История нынешней Швейцарии начинается с ее образования, когда несвязанные между собой кантоны (города) в военных и политических целях стали объединяться, образовав тем самым Швейцарский союз. Поскольку до вступления в союз все кантоны обладали автономией, с образованием конфедерации данное свойство сохранилось лишь с той особенностью, что возник федеральный уровень власти, закрепляющий наиболее общие положения устройства общества и государства, которым обязаны следовать все союзные города. Получается, что формирование государства началось именно «снизу вверх», полномочия федеральному центру достались по остаточному принципу, что в корне противоречит построению Российского федерализма.

Рассматривая Россию, следует обратить внимание на проблематику определения вида федерации. В 90-х прослеживается явная децентрализация¹, о чем говорит, например, самостоятельная политика принятия подзаконных актов субъектами в случае отсутствия законов в конкретной области. Такую возможность предусматривает Конституция 1993 года. После прихода в 2000-х к власти В.В. Путина федеративное устройство приобрело централизованный характер. Подтверждение тому – Федеральный закон N 159 от 2004 года «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»², в котором говорится о наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта законодательным (представительным) органом субъекта по представлению Президента Российской Федерации. В данный момент можно говорить о том, что Россия сочетает в себе признаки как централизованного, так и децентрализованного государства.

¹ Камилова Д.В. Российская Федерация: централизованная или децентрализованная федерация. – Статья. // <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-federatsiya-tsentralizovannaya-ili-detsentralizovannaya-federatsiya/viewer>

² Федеральный закон от 11.12.2004 N 159-ФЗ года «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» // <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=108883>

Таким образом, политика разграничения предметов ведения присуща обоим государством с разницей в том, как полномочия распределились между тремя уровнями власти – федеральным, региональным и местным. В то время, как в Швейцарии, и в России действует принцип субсидиарности, Конституция Швейцарии³ прямо закрепляет данный принцип, что не свойственно ни главному закону, ни иным федеральным нормативным правовым актам РФ.

Система и структура местного самоуправления в двух государствах также очень сильно различается. Система МСУ России включает в себя представительный орган муниципального образования, главу муниципального образования и местную администрацию. Такое деление наиболее типично и каждый муниципалитет обязательно включает в себя вышеназванные элементы в дополнении с иными органами и должностными лицами⁴. Николя Шмит в своей работе называет четыре вида систем местного самоуправления. Для первой модели характерно избрание населением совместно с законодательным органом главы муниципального образования, который возглавляет местную администрацию. В рамках второй модели отличительная черта заключается в том, что глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, избирается из состава депутатов законодательного (представительного) органа. Третья модель включает в себя две разновидности: и там, и там местная администрация находится под управлением назначаемого должностного лица, а не главы муниципального образования. И если в первом случае высшее должностное лицо муниципалитета избирается населением, то во втором его выбирает представительный орган из числа депутатов этого органа⁵.

Важно отметить, что в России автономия муниципалитетов определяется федеральным законодательством. Для сравнения, в Швейцарии автономия муниципалитетов зависит от кантонов

³ Конституция Швейцарской Конфедерации <https://business-swiss.ch/zakonodatelstvo-shvejtsarii/publichnoe-pravo/konstitutsionnoe-pravo/konstitutsiya-shvejtsarii/>

⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ч. 2 статьи 34 // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/78baa7d72fd5278521eb98255f79ecb01dbe3428/

⁵ Шмит Н. Местное самоуправление в Швейцарии: организация и компетенции. – Статья. Фрибурский университет, Швейцария. // <https://elibrary.ru/item.asp?id=41536391&>

(условно этот уровень называется региональным). Конституция РФ закрепляет положения об отсутствии местного самоуправления в системе органов государственной власти и о признании и гарантии местного самоуправления, что позволяет говорить о самостоятельности местных органов⁶. На практике же существует перечень норм и разъяснений Конституционного Суда Российской Федерации, которые предусматривают возможность вмешательства государства в жизнь муниципалитетов на самых разных этапах, тем самым полностью игнорируя региональный уровень власти. Примером такой нормы является статья 75 Федерального закона № 131-ФЗ.

Обозначенные выше факторы приводят к выводу о непосредственном воздействии федерального уровня на местный. В данный момент в научных кругах всё еще ведутся споры насчет трактования такой ситуации. Одни придерживаются мнения о нарушении конституционного принципа независимости местного самоуправления, в то время как другие видят в этом стандартную политику контроля⁷.

Возвращаясь к Швейцарии, необходимо еще раз подчеркнуть, что статус муниципалитетов зависит от кантонов. В конфедерации насчитывается 26 кантонов, самостоятельно определяющих степень независимости муниципальных образований, поэтому в Швейцарии существует 26 различных систем МСУ. Законодательная власть выражена в лице Коммунального парламента; исполнительный орган – Местный совет, возглавляемый президентом коммуны, он же выполняет функцию высшего должностного лица на местном уровне. Роль гражданского института, посредством которого формируются местные органы власти, осуществляется всеобщее собрание жителей общины.

Очевидное преимущество швейцарского управления заключается в размерах муниципалитетов и кантонов. Для более точного понимания следует уточнить, что кантоны представляют собой административно-территориальные единицы, по устройству напоминающие субъекты Российской Федерации. В Швейцарии число жителей на одного кантонального законодателя находится на уровне

⁶ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ec531d2938f351bcb3a9b2f1b50a6f119eac231a/

⁷ Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А. – Местное самоуправление на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования. Вестник СПбГУ. Право. 2020. Т. 11. Вып. 2. Стр: 273–292. // <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.202>

от 8,200 в Цюрихе до 327 человек в Аппенцелль-Иннерродене⁸. Исследуя статистические данные, разумно ожидать, что представители кантонов более вовлечены в жизнь населения, культуру, местные традиции и проблемы, а потому в результате принимаютзвешенные и рациональные решения, которые максимально отражают интересы местных коммун.

Если рассматривать ситуацию в России, по данным Федеральной службы государственной статистики на момент 1 января 2020 года насчитывалось около 20,000 муниципальных образований, а среднее значение численности населения по муниципалитетам на 2021 год составляет 490,000 тыс. Обсуждение эффективности управления в таком сравнении указывает на явное превосходство Швейцарии в данном вопросе.

Заслуживает быть отмеченным другой не менее важный вопрос, связанный с тем, каким образом граждане осуществляют реализацию своих прав в различных сферах на местном уровне. Существует широкий перечень способов участия населения в жизни муниципалитета, субъекта и страны в самом широком понимании этого слова. В качестве основных методов участия российских граждан принято выделять обращения и петиции. Сложно представить, чтобы в далеком от Москвы городском поселении местные жители собирались на главной площади или административном здании в целях обсуждения улучшений для муниципалитета или голосования за или против определенных нововведений. Учитывая онлайн форумы и государственные сайты для обсуждений насущных вопросов общественной жизни, количество добровольцев и активистов настораживает, что говорит о пассивном менталитете российских граждан. Что касается швейцарцев, их взгляды на благоустройство провинций сильно отличается. Отличным примером является город Аппенцель, насчитывающий около 5000 местных жителей. Активно выраженная гражданская позиция является неотъемлемой частью политической системы всей Швейцарии, но здесь речь идет еще и о том, как голосование стало для жителей небольшого провинциального города традицией решать проблемы и вносить улучшения совместно. Именно здесь несколько раз в год на

⁸ Грасс К. Вести Экономика. // <https://smotrim.ru/article/1677427>

главной площади собирается все население и выбирают мэров, голосуют за принятие или отклонение законов, избирают Народное Собрание, обсуждают возможности развития города. Путем поднятой руки граждане принимают важнейшие политические решения, что максимально показывает уровень непосредственного участия населения не только в жизни собственного города, но и всей страны в целом. Подобная вовлечённость в политическую жизнь страны крайне благоприятно влияет на всё общество, поскольку в таком обществе каждый гражданин чувствует свою ответственность.

Еще один важный нюанс связан с тем фактом, что каждый гражданин Швейцарии идентифицирует себя в первую очередь с общиной, к которой он принадлежит, только потом уже с кантоном, в который входит община и в последнюю очередь со Швейцарией как государством. Так происходит в силу того, что каждый житель обладает гражданством определенной коммуны. Рассматривая вопрос в таком контексте, становится понятно, почему в Швейцарии так развито межрегиональное взаимодействие. Законодательная база Швейцарии это только подтверждает: между отдельными муниципалитетами ежемесячно заключается огромное количество договоров и соглашений для совместного решения различного рода задач. Соглашений между муниципалитетами больше, чем нормативных документов по сотрудничеству муниципалитетов с кантонами. В России такая практика не развита и только начинает внедряться. Для реализации этого потребуется подготовить ряд законопроектов, определяющих характер взаимоотношений между муниципальными образованиями.

Александра Сергеевна Сергеева,
*студент III курса бакалавриата Юридического
института Балтийского федерального
университета им. И. Канта;*
89517833525@mail.ru

Научный руководитель –
Татьяна Владимировна Ярошенко,
*к.ю.н., доцент кафедры гражданского права
и процесса Балтийского федерального
университета им. И. Канта*
t.yaroshenko2011@yandex.ru

НОТАРИАТ КАК ИНСТИТУТ ПРЕВЕНТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

В данной статье определяется значение нотариата в правовой системе Российской Федерации, рассматриваются особенности превентивной функции данного органа, а также исследуются основные вопросы медиации и применение данной процедуры в институте нотариата.

Ключевые слова и фразы: превентивное правосудие; процедура медиации, как альтернативный способ разрешения правовых конфликтов, нотариальная деятельность, защита прав и интересов.

На сегодняшний день в России происходит значительное увеличение различного рода споров, участники которых нуждаются в защите собственных прав и интересов. На фоне того, что судебная защита требует много временных и материальных затрат, выросла значимость досудебного разбирательства, а также роль нотариата как института превентивного правосудия. Но несмотря на это, применение альтернативного способа разрешения конфликтов, связанного с процедурой нотариальной медиации, используется крайне редко, в основном это связано с недостаточным информированием населения и привычкой разрешать правовые конфликты через судебные инстанции. В связи с этим появилась необходимость в изучении мирного урегулирования споров путем процедуры нотариальной медиации.

В правовом государстве нотариат играет важную роль в обеспечении защиты прав и интересов граждан без обращения к правосудию. Нотариат выполняет множество функций, направленных на

разрешение некоторых задач, основными из которых являются укрепление законности правопорядка; охрана всех форм собственности; предупреждение правонарушений; совершения исполнительных надписей и другое.

На мой взгляд, наиболее важной в деятельности нотариата является превентивная функция, так как именно она полностью отражает специфику данного органа и раскрывает его роль в разрешении конфликтов между участниками гражданского оборота¹. Также, согласно Резолюции Европейского парламента «О нотариате в Европейском Сообществе», нотариат является органом превентивного правосудия, а его главная функция заключается в том, что нотариус, являясь должностным лицом, в процессе своей деятельности информирует граждан о характере правовых последствий, которые могут вытекать из заключаемых сторонами актов, то есть предупреждает стороны и дает возможность избежать обращения в суд².

В предупреждении правовых споров и содействию их разрешения можно выделить два вида деятельности нотариуса:

1. Деятельность по защите прав граждан и юридических лиц в качестве превентивного правосудия. В таком случае нотариус проверяет оформляемые документы на наличие правовых норм, убеждается в понимании их сторонами и в добровольности волеизъявления, а также дает информацию по поводу сущности последствий, вытекающих из обязательств сторон.

Например, при нотариальном удостоверении брачного договора нотариус не только консультирует стороны, повышая их правовую грамотность, и способствует установлению режима общего имущества, который устроил бы каждого супруга, но и минимизирует в случае развода необходимость обращения в суд по вопросам раздела имущества.

Также, нотариус имеет полномочия в совершении исполнительных надписей. По ней кредитор без обращения в суд может взыскать денежную сумму с должника. Такой способ принудительного исполнения обязательств является одним из распространённых форм защиты интересов кредиторов без обращения в суд.

¹ Нотариальное право: учебник / Б. М. Гонгало, Т. И. Зайцева, И. Г. Медведев [и др.]; под ред. В. В. Яркова. 2-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2017. 576 с.

² Нотариат в Европейском Сообществе. Резолюция Европейского парламента // Нотариальный вестник. – 1999. – № 5–6.

2. Деятельность на стадии судебного процесса, если он неизбежен. В этом случае нотариус содействует в исследовании обстоятельств дела, осуществляет оптимизацию процесса доказывания, тем самым, облегчая деятельность правосудия.

Так, например, в процессе искового производства нотариус определяет ряд фактических обстоятельств, способствуя при этомному обеспечению доказательств и установлению обстоятельств дела.

Обычно на практике, в процессе доказывания, документы, удостоверенные нотариусом все же, имеют юридическую силу и пользуются доверием судей, поскольку они выданы компетентным лицом, незаинтересованным в исходе дела. Оспорить такие документы можно только путем предъявления соответствующего иска³.

Кроме того, в особом производстве, нотариус может привлекаться в качестве свидетеля, отсюда вытекает интересный факт, что такое участие нотариуса регулируется гражданским процессуальным законодательством и хранить нотариальную тайну он не обязан⁴.

Таким образом, анализируя правовую природу и сущность нотариата, можно сделать вывод о том, что он является самостоятельным институтом в правовой системе, кроме того, реализуя права граждан на судебную защиту, его роль заключается в предупреждении споров, а также в облегчении и ускорении самого процесса рассмотрения дел в суде.

В 2010 году правовое нововведение в виде принятия закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» № 193-ФЗ послужило толчком в сфере разрешения правовых конфликтов и в целом облегчило процедуру правосудия в России.

Для того чтобы детально разобраться в данной теме необходимо понять, что такое «медиация»? С латинского «mediator» означает «посредник»⁵. Также, в вышеупомянутом законе медиация по-

³ Жуйков В. Нотариат как институт превентивного правосудия: общие цели, принципы и полномочия // Российская юстиция. – 1998. – № 7. – С. 17–21.

⁴ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от ред. от 01.07.2021) // СПС «Консультант Плюс».

⁵ В.Н. Ярхо, Н.Л. Кацман, И.А. Лифшиц// Латинский язык // Учебник для студентов педагогических вузов по специальности «иностранный язык» // 5-е изд. Стер. – М.: Высшая школа, 1998.

нимается, как «способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения»⁶. Из этого определения можно сделать вывод, что нотариальная медиация является альтернативой судебным разбирательствам в разрешении споров. Если обратиться к мнению М. И. Сазоновой, то она считает, что «нотариус – медиатор на генном уровне. Поскольку он, представляя интересы сторон, выступает примирителем при удостоверении всевозможного рода соглашений, договоров».

Процедура медиации основывается на принципе поэтапности, который отражен в законодательных актах, служит ориентиром и обеспечивает порядок проведения медиативной процедуры, которая в свою очередь состоит из трех стадий: первая стадия – подготовительная, следующая – проведение самой процедуры и заключительная стадия – выход из медиации. Далее, рассмотрим каждую из них подробно.

Начинается процесс с разъяснения сторонам о процедуре медиации, правилах поведения, медиатор объясняет свои функции и роль в проведении процедуры, уточняет все ли заинтересованные лица присутствуют на переговорах, разъясняет право о возможности проведения коκусов (индивидуальных бесед с каждой из сторон) и предлагает участникам подписать соглашение об участии в медиации.

После вступительного слова медиатора начинается основная стадия – презентация сторон. Стороны излагают свое видение спорной ситуации. Обычно начинает сторона, которая обратилась с просьбой о проведении медиации. Завершая слушание каждого участника переговоров, медиатор задает уточняющие вопросы и обобщает услышанное. После чего посредник выявляет моменты, в которых прослеживается разногласие между сторонами и утверждает план их урегулирования. В данном случае медиатор помогает сторонам слушать друг друга, найти такой способ разрешения ситуации, который удовлетворил бы обе стороны. После того, как участники с помощью медиатора обменялись предложениями по решению си-

⁶ Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): Федеральный закон от 27.07.2010 N 193-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс»

туации и пришли к общим пописывается договор (медиативное соглашение). Данный документ состоит из волеизъявления каждой из сторон, в него вносятся данные об участниках спора, медиаторе, информация о месте проведения процедуры, указывается предмет спора, способ его урегулирования и сроки по выполнению обязательств.

Завершается процедура выходом из медиации. Задача данной стадии заключается в получении медиаторов информации о выполнении условий договора.⁷

Таким образом, процедура нотариальной медиации является перспективной и очень эффективной в группе по урегулированию правовых конфликтов. Считаю, что данной процедуре необходимо придать большее значение в науке с целью развития и популяризации в обществе.

Выводы по исследованным вопросам

1. Нотариат как институт превентивного правосудия осуществляет досудебное разрешение конфликтов, обеспечивает законность и играет огромную роль в успешном устраниении споров без обращения в судебные инстанции, тем самым облегчая их работу, защищает права и интересы, а также устанавливает взаимопонимание между субъектами гражданского оборота.

2. Важно понимать, что нотариус не вершит правосудие, а устраняет любые препятствия по реализации прав между сторонами, например, когда стороны не могут договориться о реализации своих прав относительно общей собственности. В этом и подобных случаях нотариус берет на себя роль медиатора и помогает урегулировать правовую ситуацию. В процессе медиации нотариус прежде всего осуществляет примирительную функцию, оказывая при этом содействие сторонам в достижение компромисса по решению спора.

3. На сегодняшний день практика применения процедуры нотариальной медиации становится все более распространённой, гарантирует стабильность гражданского оборота и повышает уровень правовой культуры мирного разрешения конфликтов среди населения.

⁷ Джуринская Е.А. Медиация в нотариальной деятельности: вектор развития. // Нотариальный вестник. – 2019. – №03. – С. 4–11.

Дзамболат Даурбекович Датиев,
магистрант II курса кафедры теории и истории
государства и права юридического факультета
Северо-Осетинского государственного
университета им. К.Л. Хетагурова;
datiev.dzambolat@yandex.ru

Научный руководитель –
А.Х. Гацолаева,
канд. юрид. наук, доцент

НОВЕЛЛЫ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 2022

В данной публикации исследуется дальнейшее развитие института местного самоуправления в Российской Федерации путем анализа законо-проекта по реформированию местного самоуправления 2022, предложенного Председателем Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П. Крашенинников.

Ключевые слова и фразы: местное самоуправление, законопроект, конституция, муниципальные образования, публичная власть, органы государственной власти субъектов РФ, народовластие.

Местное самоуправление, несомненно, является неотъемлемой частью полноценного демократического государства. Защита и укрепление местного самоуправления способствуют созданию государства, основанного на принципах демократии и децентрализации власти¹. В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления, как во внутреннем законодательстве, так и в Конституциях государств должен быть признан принцип местного самоуправления².

¹ См.: Овчинников, И.И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 361 с. – (Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-9916-9731-6. – Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/431993> (дата обращения: 11.04.2022). С. 58.

² Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122. Принята Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15 октября 1985 г. Ратифицирована Федеральным законом РФ от 11 апреля 1998 года N 55-ФЗ / <https://docs.cntd.ru/document/1901042>

Муниципалитеты, которые, в том числе избираются непосредственно населением, наделены полномочиями по решению вопросов местного значения. Граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление путем участия в местных референдумах, местных выборах, посредством других форм волеизъявления граждан, а также через избирательные и другие органы местного самоуправления. Эти и другие основы организации местного самоуправления в Российской Федерации закреплены Федеральным законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³.

Народовластие, которое играет ключевую роль в обеспечении стабильности и развитии конституционной системы, является одним из основных принципов современной российской правовой системы. Между тем, в связи с принятием поправок к Конституции в 2020 году, в основном законе прочно закрепилась концепция «единой системы публичной власти», которая получила не только положительные отзывы, но и, по мнению многих, создало неограниченный потенциал для вмешательства органов государственной власти в юрисдикцию местной власти.

Таким образом, в соответствии с частью 1 статьи 132 обновленной Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти являются частью единой системы публичной власти в РФ⁴. Данная норма является новацией, хотя в конституционной доктрине так или иначе проблематика публичной власти давно обсуждалась. Кроме того, в соответствии с частью 1.1 статьи 13 Основного закона органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении и увольнении должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом⁵. Следует отметить, что эти изменения значи-

³ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021 № 492-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

⁵ Там же.

тельно расширили полномочия как федерального центра по отношению к органам государственной власти субъектов, так и федерального центра и субъектов Российской Федерации по отношению к органам местного самоуправления.

В развитие норм обновленной Конституции в декабре 2021 года был принят Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁶. Этот закон фактически заменяет Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷, который уже около 20 раз подвергался внесению поправок.

Бесспорно, принятые нововведения представляют большой интерес для теории и практики конституционализма, но в этой статье уделим особое внимание дальнейшему развитию института местного самоуправления в Российской Федерации.

Местное самоуправление в России за последние 20 лет проделало немалый путь, подвергаясь постоянным реформам. Действующий закон о местном самоуправлении, принятый в 2003 году, уже тогда нацелен на ограничение местной власти в пользу региональной. Впоследствии эта концепция продолжила свое развитие благодаря неоднократным изменениям в упомянутом законе. Так, например, со временем полномочия по регулированию вопросов здравоохранения были переданы на иной уровень публичной власти – органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, в 2015 году появилась возможность избирать высшее должностное лицо муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, половину состава которой определяет высшее должностное лицо субъекта. Можно с полной уверенностью утверждать, что ос-

⁶ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/

⁷ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021 N 414-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/

новной проблемой органов местного самоуправления является несамодостаточность, проявляющаяся в большом перечне полномочий, возложенных на муниципалитеты от других уровней публичной власти и которые зачастую муниципалитеты не могут реализовать ввиду тех или иных факторов.

В этой связи и появилась необходимость в актуализации правовых основ регулирования местного самоуправления Российской Федерации. В декабре 2021 года Комитет Государственной думы по государственному строительству и законодательству внес на рассмотрение законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». В проекте предлагается новая концепция организации местного самоуправления как формы публичной власти, являющейся частью единой системы публичной власти. В целом проект закона повторяет основные положения действующего закона о местном самоуправлении, однако отдельные его нововведения, определенно, требуют внимания и рассуждений.

Часть 1 статьи 1 предлагаемого законопроекта предусматривает, что местное самоуправление является признанной и гарантированной Конституцией Российской Федерации формой самоорганизации граждан для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения населения (вопросов местного значения)⁸.

Приведем для сравнения ныне действующее определение части 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ: «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая ... самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»⁹.

Налицо замена юридически выверенной и отточенной формулировки действующего закона, базирующейся на части 2 статьи 3

⁸ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СОЗД ГАС «Законотворчество» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 30.12.2021 N 492-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

Конституции и определяющей такие формы осуществления своей власти народом как непосредственно, так и органами государственной власти и органами местного самоуправления. Кроме того, замена не эквивалентна, поскольку понятия «демократия» и «самоорганизация граждан» не выступают синонимами.

Предполагается, что проект закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», должен снять все противоречия и расставить акценты на всех возникающих вопросах¹⁰. Однако, как отметили авторитетные исследователи местного самоуправления А.Н. Широков и С.Н. Юркова по этой неоднозначной ситуации: «Законопроект именуется в соответствии с Конституцией «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Каким образом самоорганизация соотносится с организацией публичной власти? Либо власть, либо самоорганизация, – третьего не дано»¹¹.

В действующем законе о местном самоуправлении установлено 8 видов муниципальных образований. Пожалуй, важнейшей новеллой реформы местного самоуправления, согласно представленному документу, станет то, что останутся три вида муниципальных образований, это: городской округ, муниципальный округ, а также внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения. Это упразднит муниципальные районы, а также городские и сельские поселения. Названные образования преобразуются в муниципальные или городские округа. Кроме того, с учетом особенности организации городского хозяйства, как следует из текста документа, в городах федерального значения сохраняются как отдельные муниципальные образования внутригородские территории. Таким образом, упраздняется так называемая двухуровневая система местного самоуправления и осуществляется переход к одноуровневой системе организации местного самоуправления, исключая случаи, когда один муниципалитет находится в другом. Таким образом, авторы закона-проекта предлагают избежать многочисленных перераспределений

¹⁰ См.: Михеева Т. Н. «Обновленная модель» местного самоуправления // Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. № 1. С. 89.

¹¹ Широков А.Н., Юркова С.Н. МСУ: большая реформа или упразднение? // Бюджет. 2022. № 1 (229). С. 71.

полномочий между администрациями поселений и администрациями муниципальных районов и городских округов.

В связи с уменьшением видов муниципальных образований, соответственно, возникла потребность в пересмотре их полномочий. Так, все полномочия органов местного самоуправления будут осуществляться одним муниципальным образованием.

Как в федеральной системе исполнительной власти, так и в системе исполнительной власти субъектов Российской Федерации существует определенная иерархия, выражаяющаяся в распределении полномочий между министерствами, комитетами и другими ведомствами. Как известно, органы местного самоуправления на низших уровнях не способны создать свою систему органов местной власти, которые бы смогли заниматься реализацией отдельных полномочий в определенных сферах. В связи с этим концепция одноуровневой системы, на наш взгляд, видится весьма актуальной.

Представленным законопроектом предлагается закрепить исчерпывающий перечень неотъемлемых полномочий муниципальных образований (27 полномочий). В действующем законодательстве о местном самоуправлении отдельные полномочия органов местного самоуправления сформулированы крайне неопределенно, а в некоторых местах даже пресекаются полномочиями других органов публичной власти. Вследствие этого Президентом был подписан указ от 16 июля 2004 года № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления»¹², направленный на совершенствование государственного управления путем создания соответствующей комиссии при Президенте РФ. Комиссия была создана, в том числе, для решения вопросов о разделении полномочий между региональными и муниципальными органами власти. Из вышесказанного становится ясно, что на данный момент в законодательстве отсутствует полный и исчерпывающий перечень полномочий, отнесенных к ведению местной власти. Зачастую приходится обращаться к конкретизирующими нормативным актам, в которых также могут быть закреплены определенные полномочия местных органов власти, не нашедшие отражение в основном законе о местном самоуправлении. Кроме того, нередко в таких нормативных актах содержатся несодержательные

¹² Указ Президента РФ от 16.07.2004 № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления» / <https://base.garant.ru/5169923/>.

формулировки, такие как «участие органов местного самоуправления...», причем, в чем именно ограничивается это участие, правовым актом не устанавливается. Ввиду устранения подобных коллизий и пробелов, установление закрытого перечня полномочий муниципальных образований кажется довольно уместным. При этом также устанавливаются перераспределенные полномочия, которые, как правило, реализуются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, но нормативными актами субъекта могут быть переданы на уровень ниже.

Законопроект предусматривает, что муниципалитеты формируются не по территориальным основаниям, а по принципу привязки к населению, другими словами, исходя из количества и плотности жителей муниципалитета. Авторами законопроекта предполагается, что такой подход даст толчок к созданию новой системы организации власти на местах. При этом планируется не подвергать изменениям структуру органов местного самоуправления, которую составляют: представительный орган муниципального образования вместе с главой муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования, а также иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, которые предусмотрены уставом соответствующего муниципального образования и обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Согласно документу, будут изменены способы избрания главы муниципалитета. Таким образом, при избрании высших должностных лиц муниципалитетов предполагается несколько вариантов: избрание на прямых выборах населением; избрание представительным органом из числа его депутатов; избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных главой субъекта Российской Федерации. В то же время нынешняя возможность избрания главы муниципалитета из кандидатов, предложенных конкурсной комиссией, будет упразднена. Стоит отметить, что такая концепция как раз вписывается в процесс вертикализации власти в связи с принятым ранее законом о публичной власти в субъектах.

Во исполнение положений обновленной Конституции РФ о единой системе публичной власти, глава муниципального образования, по аналогии с высшим должностным лицом субъекта, должен быть наделен двойным статусом, позволяющим ему замещать

как муниципальную должность муниципального образования, так и государственную должность субъекта РФ. Кроме того, статус главы администрации усилится путем его перехода из разряда «муниципальный служащий» в разряд «муниципальная должность муниципального образования».

Кроме того, законопроектом предусматриваются основания для отставки главы муниципального образования. Одной из причин отставки главы муниципального образования станет систематическое невыполнение показателей эффективности органов местного самоуправления, определяемых Президентом Российской Федерации. Подчеркнем, что такие меры могут применяться главой субъекта только в случаях, связанных с перераспределенными полномочиями. В случае с неотъемлемыми полномочиями глава субъекта имеет право обратиться с соответствующим предложением в представительный орган муниципального образования. Кроме того, руководитель субъекта имеет право вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципалитета (или главе администрации) за ненадлежащее исполнение или неисполнение своих полномочий, либо отрешить от должности, если причины предупреждения или выговора не были устраниены через месяц. Такие меры могут применяться независимо от способа избрания как главы муниципального образования, так и главы администрации. Помимо прочего, одной из главных новелл, согласно законопроекту станет возможность отрешить главу муниципального образования от должности в связи с утратой доверия Президента.

Не можем согласиться с положением законопроекта о том, что глава муниципалитета может быть освобожден от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Считаем, что данный подход противоречит Конституции, поскольку часть 1 статьи 12 Основного закона гласит, что местное самоуправление действует самостоятельно в рамках своих полномочий¹³. Надеемся, что путем внесения поправок к законопроекту подобные коллизии будут устранены.

¹³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.

Как мы видим, подход Законопроекта-2021 по реформированию местного самоуправления, в целом, разрешает некоторые дилеммы муниципалитетов. Отдавая часть полномочий другим уровням публичной власти, и устанавливая закрытый перечень полномочий органов местного самоуправления, предлагаемый законопроект решает основные проблемы современного местного самоуправления в Российской Федерации, которые заключаются, прежде всего, в недостаточном пополнении местных бюджетов и избыточности обязанностей и функций, возложенных на органы местного самоуправления. Поскольку другим органам публичной власти, так или иначе, приходится довольно плотно вторгаться в юрисдикцию муниципалитетов, предлагаемый законопроект по совершенствованию местного самоуправления, с концептуальной точки зрения, определённо, заслуживает поддержки (не имея в виду отдельные положения, дефиниции и т.д.)¹⁴.

Отметим, также, что в соответствии с положениями законопроекта предлагаемая реформа местного самоуправления планируется быть постепенной. На протяжении нескольких лет до 1 января 2028 года планируется переход к упомянутой выше одноуровневой организации местного самоуправления.

Егор Александрович Фартунов,
*студент магистратуры кафедры
административного и финансового права
Российского университета дружбы народов;*
1032203338@pfur.ru

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ В США, ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И РОССИИ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ СОБЛЮДЕНИЕМ

В статье проанализированы экономические санкции, используемые государствами в качестве средств осуществления своей внешней политики.

¹⁴ См.: Упоров И.В., Гришай Е.В., Попов М.Ю.. Местное самоуправление в России на пороге перемен: к законопроекту есть вопросы // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки 2022. № 1. С. 125.

тики. Проанализированы санкционные режимы на примере США, Европейского союза и России. Проанализирован санкционный комплаенс организаций, его цели и методы осуществления.

Ключевые слова и фразы: санкции, ограничительные меры, специальные экономические меры, санкционные режимы, санкционная политика, санкционный комплаенс.

В настоящее время санкции активно применяются государствами и международными организациями в рамках проводимой ими внешней политики. И хотя они преследуют цель повлиять на правительства государств, тем не менее, они воздействуют и на неправительственный сектор, из-за чего различным организациям, осуществляющим деятельность с иностранными контрагентами, приходится осуществлять контроль за соблюдением санкционных режимов.

В зарубежной литературе существует ряд определений такого понятия как «санкции». Так, Г.К. Хаффбауэр определяет санкции как: «преднамеренное и инспирированное государством ограничение либо угроза ограничения нормальной межгосударственной торговли или финансовых отношений»¹. Э.Г. Преег – как «ограничение нормальных коммерческих отношений с государством, в отношении которого вводятся санкции»². Б.Е. Картер определяет экономические санкции как «принудительные экономические меры, предпринятые против одной или более стран в попытке принудить к изменению политики или, как минимум, продемонстрировать позицию применяющей санкции страны в отношении политики другой страны»³.

Обобщая предложенные определения, можно определить санкции как принимаемые одним государством против другого государства, его граждан и организаций меры, ограничивающие обыденные экономические отношения, в целях оказания влияния на проводимую этим государством политику.

Далее будут разобраны санкционные режимы на примере США, Европейского союза и России.

¹ Hufbauer, Gary Clyde et al. “Economic Sanctions Reconsidered, 3rd Edition.” (2020). P. 3.

² Preeg, Ernest H. “Feeling good or doing good with sanctions : unilateral economic sanctions and the U.S. national interest.” (1999). P. 4.

³ Carter B. E. International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U. S. Legal Regime // California Law Review. 1987. Vol. 75. P. 1166.

Функции финансовой разведки в сфере применения и контроля за соблюдением санкционных режимов в США осуществляет специальное подразделение министерства финансов – Управление по контролю за иностранными активами (Office of Foreign Assets Control, далее – OFAC).

В настоящее время, в США действует 36 санкционных программ, которые можно выделить в три группы: по обеспечению санкций СБ ООН, в рамках противодействия терроризму и международной преступности, а также санкции связанные с внешнеполитической деятельностью США⁴.

Санкции США вводят запреты не только на осуществление долларовых операций, но и операции в любой иностранной валюте, если такие операции содержат связи с США (например, одной из сторон является американский гражданин или организация, а также контролируемые ими организации)⁵. Сами санкции делятся на секторальные (sectoral sanctions) и персональные (specically designated nationals, далее – SDN).

Персональные санкции вводятся в отношении отдельных физических лиц и организаций. В список SDN могут быть включены физические лица и организации, являющиеся гражданами, зарегистрированные и контролируемые государствами, в отношении которых введены санкции, а также отдельные лица, не связанные с находящимися под санкциями государствами (например, террористы, экстремисты, наркоторговцы т.д.)⁶.

Ограничения, введённые в отношении лиц, включённых в список SDN, распространяются также и на любые организации, в которых доля участия данного лица составляет 50% и более.

⁴ Sanctions Programs and Country Information // U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY [сайт] URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information> (дата обращения 24.04.2022).

⁵ Дубов Дмитрий Александрович Мониторинг режимов эмбарго и санкций в деятельности комплаенс подразделений российских банков // УЭкС. 2017. № 4 (98).

⁶ Specially Designated Nationals And Blocked Persons List (SDN) Human Readable Lists // U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY [сайт] URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specically-designed-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists> (дата обращения 24.04.2022).

Американские активы лиц и организаций, включённых в список SDN, блокируются и подлежат аресту. Американским гражданам и организациям, как правило, запрещено совершать любые сделки и операции с такими лицами. Компании несут ответственность за идентификацию таких лиц и организаций с помощью своих программной осмотрительности. Все коммерческие предприятия США должны учитывать опасность нарушения законодательства о санкциях, прежде чем участвовать в международных деловых операциях⁷. Кроме того, данные требования распространяются и на организации, которые хоть и не находятся в США, но тем не менее, контролируются американскими лицами и организациями.

Данный, экстерриториальный аспект действия запретов, вызывает определённые сложности в работе иностранных кредитных организаций, особенно тех, что находятся под контролем американских лиц. Так, например, российские кредитные организации, с одной стороны, связаны требованиями российского законодательства, обязаны производить операции в конкретный срок, и могут отказать лишь в конкретных, определённых российским законодательством случаях, но с другой стороны, рискуют быть привлечёнными к ответственности со стороны США за осуществление операций с участием лиц, в отношении которых США ввели санкции. В связи с этим, сотрудникам кредитных организаций приходится искать пути выхода из такой ситуации, путём как бы легального отказа в совершении операции (например, ссылаясь на 115-ФЗ⁸), стараться отказаться от проведения операций под предлогом отсутствия технической возможности осуществления подобных операций, либо рекомендовать клиентам осуществлять операцию через другую кредитную организацию и т.д.⁹

⁷ What are Specially Designated Nationals (SDNs)? // DOW JONES [сайт] URL: <https://www.dowjones.com/professional/risk/glossary/sanctions/specially-designated-nationals/#:~:text=What%20are%20Specially%20Designated%20Nationals%20%28SDNs%29%3F%20Specially%20designated,SDNs%20assets%20are%20blocked%20and%20subject%20to%20seizure> (дата обращения 23.04.2022).

⁸ Федеральный закон от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Ст. 7.

⁹ Дубов Дмитрий Александрович Мониторинг режимов эмбарго и санкций в деятельности комплаенс подразделений российских банков.

Секторальные санкции действуют в отношении отдельных секторов экономики, в которых функционируют компании, в отношении которых непосредственно введены санкции. Например, в отношении военно-промышленного комплекса, энергетического или финансового секторов и т.д. В процессе реализации санкционной программы адресаты секторальных санкций включаются в специальный список, по аналогии с SDN – Sectoral Sanctions Identification (список SSI), а в отношении отраслей экономики выпускаются специальные директивы OFAC, уточняющие введенные запреты и ограничения¹⁰. Список SSI не является частью списка SDN, но отдельные физические лица и организации, могут быть включены в оба списка¹¹.

Организации обязаны отчитываться OFAC обо всех случаях отклонения операций или замораживания активов лиц, находящихся под санctionами¹². Для этого OFAC разработала соответствующую электронную систему отчётности¹³.

За нарушение санкционных программ законодательство США предусматривает гражданскую и уголовную ответственность¹⁴. В зависимости от санкционной программы, ответственность за умышленное нарушение санкционных предписаний может включать штраф в размере до 20 миллионов долларов, либо лишение свободы на срок до 30 лет¹⁵.

¹⁰ Дораев, Мерген Германович Экономические санкции в праве США, Европейского союза и России. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. – С. 96.

¹¹ Sectoral Sanctions Identifications (SSI) List // U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY [сайт] URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list-non-sdn-lists/sectoral-sanctions-identifications-ssi-list> (дата обращения 23.04.2022).

¹² Code of Federal Regulations Title 31 Subtitle B Chapter V Part 501 REPORTING, PROCEDURES AND PENALTIES REGULATIONS. Режим доступа: <https://www.ecfr.gov/current/title-31 subtitle-B/chapter-V/part-501> (дата обращения 23.04.2022).

¹³ OFAC Reporting System // U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY [сайт] URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/ofac-reporting-system> (дата обращения 23.04.2022).

¹⁴ Frequently Asked Questions // U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY [сайт] URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1501> (дата обращения 23.04.2022).

¹⁵ Дораев, Мерген Германович Экономические санкции в праве США, Европейского союза и России. С. 90

В то же время, законодательством США предусмотрена возможность осуществления деятельности, на которую распространяются санкционные ограничения. Так, существует возможность получения лицензии OFAC, разрешающей участие в запрещённой операции. Предусмотрено два вида лицензии – генеральная и специальная¹⁶.

Генеральная лицензия даёт разрешение определённой категории лиц осуществлять отдельные виды запрещённых операций. Данный вид лицензии действует на постоянной основе и не влечёт обязанности подавать заявку на получение лицензии при каждом осуществлении операции¹⁷.

Специальная лицензия представляет собой письменный документ, который OFAC выдаёт конкретному физическому лицу или организации, на осуществление конкретной операции. Даная лицензия является одноразовой и выдаётся только для совершения одной конкретной операции¹⁸.

Европейский союз применяют ограничительные меры (санкции) в качестве инструмента общей внешней политики союза и политики безопасности. Они применяются в целях выполнения резолюций СБ ООН, а также для достижения целей общей внешней политики и политики безопасности союза. ЕС не использует непосредственно термин «санкции» (sanctions), вместо этого используется термин «ограничительные меры» (restrictive measures), так как, согласно позиции Европейской комиссии, они не носят «карательный» характер, а необходимы лишь для оказания влияния на государства с целью изменения проводимой ими политики¹⁹.

В настоящее время, в ЕС, действует 45 санкционных программ²⁰, которые также можно объединить в три группы: меры

¹⁶ OFAC License Application Page // U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY [сайт] URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/ofac-license-application-page> (дата обращения 23.04.2022).

¹⁷ Frequently Asked Questions // U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY [сайт].

¹⁸ Frequently Asked Questions // U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY [сайт].

¹⁹ Restrictive measures (sanctions) // European Commission [сайт] URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions_en (дата обращения 23.04.2022).

²⁰ EU Sanctions Map [сайт] URL: <https://sanctionsmap.eu/#/main?checked=> (дата обращения 23.04.2022).

в исполнение санкций СБ ООН; меры смешанного характера, которые приняты во исполнение санкций СБ ООН, но расширяют их ограничения; автономные меры, принятые ЕС самостоятельно, без соответствующих санкций СБ ООН²¹.

Ограничительные меры ЕС вводятся, продлеваются и отменяются решением Совета Европейского Союза, по представлению Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности. Совет ЕС, также осуществляет надзор за соблюдением ограничительных мер со стороны государств-членов ЕС²².

Санкции ЕС, в отличие от США, не носят экстерриториальный характер. Они действуют в отношении других государств, но лишь как инструмент внешней политики. Данные меры применяются только в пределах юрисдикции ЕС и являются обязательными для граждан и организаций ЕС, а также лиц, находящихся или ведущих бизнес на территории ЕС²³.

Санкции ЕС могут быть приняты в отношении как государств, не входящих в ЕС, так и в отношении отдельных физических лиц и организаций. В рамках ограничений может предусматриваться эмбарго на поставки оружия, запрет на въезд в ЕС, замораживание активов, а также ограничение импорта и экспорта²⁴.

Мониторинг за осуществлением и обеспечением соблюдения санкций ЕС в государствах-членах, от имени Совета ЕС, осуществляет Генеральный директорат Союза по финансовой стабильности, финансовым услугам и рынкам капитала (The Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, далее – DG FISMA). Данный орган управляет сводным списком лиц, групп и организаций находящихся под финансовыми санкциями ЕС²⁵.

Одной из отличительных особенностей европейских санкционных программ, является возможность их оспаривания в Европейском суде (European Court of Justice)²⁶. Это, в частности, отличает

²¹ Дораев, Мерген Германович Экономические санкции в праве США, Европейского союза и России. С. 113.

²² Restrictive measures (sanctions) // European Commission [сайт].

²³ Restrictive measures (sanctions) // European Commission [сайт].

²⁴ Restrictive measures (sanctions) // European Commission [сайт].

²⁵ Restrictive measures (sanctions) // European Commission [сайт].

²⁶ Дораев, Мерген Германович Экономические санкции в праве США, Европейского союза и России. С. 105.

европейскую систему от американской, где возможность оспаривания введённых санкций не предусмотрена.

В России вопросы санкционной политики регулируются, в первую очередь, Федеральным законом «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ²⁷ (далее – 281-ФЗ).

Данный закон, как отмечает А.В. Калинин: «распространяется лишь на правомерные с точки зрения международного права действия Российской Федерации и не дает оснований для применения в одностороннем порядке мер экономического принуждения в отношении другого государства, например, в целях изменения его политического режима»²⁸. Данный аспект существенно отличает российскую санкционную политику от ЕС и США, так как предполагает, что Россия может вводить санкции только в ответ на аналогичные действия других государств.

Решение о применении или отмене санкций, принимается президентом России, по предложению Совета безопасности РФ, Совета Федерации, Государственной думы или Правительства²⁹.

Данный федеральный закон предусматривает два вида мер: специальные экономические меры, которые применяются в случаях возникновения совокупности обстоятельств, требующих безотлагательной реакции на международно-противоправное деяние либо недружественное действие иностранного государства или его органов и должностных лиц, представляющие угрозу интересам и безопасности Российской Федерации и (или) нарушающие права и свободы ее граждан; а также принудительные меры, которые применяются в целях исполнения резолюций СБ ООН³⁰.

²⁷ Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. N 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 января 2007 г. N 1 (часть I) ст. 44.

²⁸ Калинин А. В. Комментарий к Федеральному закону от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» // Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Т. 2. М., 2007. С. 350–374.

²⁹ Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. N 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» Ст. 4.

³⁰ Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. N 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» Ст. 1.

Данный федеральный закон, не содержит чёткого перечня специальных экономических мер. Статья 2, данного закона, относит к ним: «запрет на совершение действий в отношении иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан, а также лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории иностранного государства, и (или) возложение обязанности совершения указанных действий и иные ограничения»³¹.

Кроме указанного, 281-ФЗ, к нормативно-правовым актам, регулирующим санкционную политику России, следует также отнести Федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» от 04 июня 2018 г. № 127-ФЗ³² (далее – № 127-ФЗ) и Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ (далее – № 272-ФЗ)³³.

Федеральный закон № 127-ФЗ, применяется в целях защиты интересов, безопасности, суверенитета и территориальной целостности России от недружественных действий США и иных государств, в том числе санкций. Меры, необходимые для достижения данных целей, вводятся независимо от других мер, направленных на устранение или минимизацию угрозы интересам, безопасности, суверенитету и территориальной целостности России, угрозы нарушений прав и свобод российских граждан³⁴.

Федеральный закон № 272-ФЗ, распространяется на граждан США, которые причастны к нарушениям основополагающих

³¹ Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. N 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» Ст. 2.

³² Федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» от 04.06.2018 N 127-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 июня 2018 г. N 24 ст. 3394.

³³ Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. N 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. N 53 (часть I) ст. 7597.

³⁴ Федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» от 04.06.2018 N 127-ФЗ Ст. 1.

прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации. Данный закон предусматривает запрет на въезд в Россию гражданам США и арест на территории России финансовых и иных активов таких граждан США, а также запрет на любые сделки с собственностью и инвестициями этих граждан³⁵.

В целях недопущения ситуаций, при которых организация может быть привлечена к ответственности или включена в какую-либо санкционную программу, организации осуществляют санкционный комплаенс – контроль за соблюдением запретов и ограничений, установленных различными санкционными режимами³⁶.

В рамках осуществления санкционного комплаенса организации разрабатывают специальную политику в области санкционных ограничений. Политика определяет цели, распределение полномочий и правила реализации контроля. Так, например, подобная политика разработана в таких организациях как Группа компаний Сбербанка³⁷, Группа «Газпром ЭП Интернэшнл Б.В.»³⁸ и т.д.

В рамках санкционного комплаенса требуется проведение расширенной процедуры проверки контрагентов и сделок, включающей в себя проверку не только лиц, принимающих решение по сделке, на факт наличия их имён в санкционных списках, но также и проверки иных лиц, принимающих решение коллегиально (например, членов совета директоров организации-контрагента)³⁹.

Политика в области санкций должна предусматривать: порядок действий, при взаимоотношениях с субъектом, находящимся под санкциями; выделение в структуре организации специального

³⁵ Федеральный закон от 28.12.2012 N 272-ФЗ (ред. от 28.06.2021) «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» Ст. 1.

³⁶ Примаков Д.Я. Специальные виды комплаенса: антикоррупционный, банковский, санкционный и розыск активов (форензик). – М.: Инфотропик Медиа, 2019. С. 120

³⁷ Экономические санкции // СберБанк [сайт] URL: <https://www.sberbank.com/ru/compliance/ecs> (дата обращения 23.04.2022).

³⁸ Политика Компаний Группы «Газпром ЭП Интернэшнл Б.В.» по соблюдению санкционных ограничений [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://international.gazprom.ru/d/textpage/a7/167/politika-po-soblyudeniyu-sanktsionnykh-ogranichenij.pdf> (дата обращения: 10.05.2022).

³⁹ Примаков Д.Я. Специальные виды комплаенса: антикоррупционный, банковский, санкционный и розыск активов (форензик). С. 146.

уполномоченного лица, ответственного за анализ санкционных программ; положение о процедуре проверки контрагентов и сделок в отношении санкционных ограничений; процедуру идентификации санкционных рисков и порядок взаимодействия с компетентными органами России, США, ЕС и т.д.; а также обучение сотрудников компаний процедуре проверки контрагентов и сделок⁴⁰.

Кроме того, организации, в попытках обезопасить себя от включения в санкционные списки, включают в договора так называемые «санкционные оговорки», которые предусматривают возможность прекращения обязательств или применения мер гражданской-правовой ответственности, в тех случаях, когда контрагент нарушает политику в области санкций⁴¹.

Таким образом, использование государством санкций в качестве средств осуществления совей внешней политики вызывает необходимость осуществления контроля за соблюдением санкционных режимов. Подобный контроль производится как организациями, в рамках осуществления санкционного комплаенса, так и государственными органами. Так как данная деятельность осуществляется на постоянной основе, можно сделать вывод о наличии санкционного мониторинга, то есть совокупности контрольных мероприятий, направленных на недопущение использования финансовой системы государства для проведения финансовых операций отдельными физическими и юридическими лицами, в отношении которых введены ограничения экономического характера.

⁴⁰ Примаков Д.Я. Специальные виды комплаенса: антикоррупционный, банковский, санкционный и розыск активов (форензик). С. 147

⁴¹ Примаков Д.Я. Специальные виды комплаенса: антикоррупционный, банковский, санкционный и розыск активов (форензик). 143–144.

Ирина Александровна Дрёмова,
*студентка II курса магистратуры
юридического института Российского
университета дружбы народов;*

Dremova_i_a@mail.ru

*Научный руководитель –
Марина Анатольевна Штатина,
к.ю.н., доцент*

ПРЕДЕЛЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ

В статье рассматриваются сущность и типы пределов административного усмотрения, их значение в реализации дискреционных полномочий. Проанализированы аспекты проявления пределов административного усмотрения в зависимости от его видов и оснований; доказана необходимость и даны рекомендации в отношении комплексного правового регулирования дискреции и её пределов.

Ключевые слова: административное усмотрение, пределы административного усмотрения, дискреция, принципы права.

Главной сущностной характеристикой административного усмотрения является свобода субъекта в выборе возможного варианта действия. При этом как свобода, так и выбор имеют границы, нарушение которых неправомерно. Пределы административного усмотрения устанавливаются нормативными правовыми актами, но могут быть обусловлены и иными факторами, находящимися за пределами правового регулирования.

Формой выражения пределов административного усмотрения являются критерии его осуществления. Так, субъект управления, осуществляющий дискреционные полномочия, прежде всего должен определить границы допустимых действий. Следовательно, и дискреция допускается лишь после определения её пределов¹.

С одной стороны, пределы необходимы для предотвращения рисков осуществления административного усмотрения, таких как

¹ Шерстобоев О. Разумность дискреционных административных актов: сравнительно-правовое исследование // Ежегодник публичного права: усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. С. 147–148.

злоупотребление правом, административный произвол, коррупция, нецелесообразность применения норм в результате усмотрения, неправильная оценка сложившейся ситуации. С другой – для обеспечения надлежащего осуществления административного усмотрения с целью достижения эффективной реализации правовых норм, поскольку существование пределов делает процесс реализации дисcretionных полномочий понятным для публично-властных субъектов и прозрачным для граждан и организаций.

Право, ограничивая возможность осуществления усмотрения, одновременно обеспечивает субъекту его реализации «свободу внутри этих пределов»².

Пределы административного усмотрения законодательно установлены общими принципами права, компетенцией субъекта административного усмотрения, а также нормами, устанавливающими ответственность за совершение таких деяний, как злоупотребление должностными полномочиями, их превышение, взяточничество, халатность, самоуправство.

Пределы административного усмотрения прежде всего обусловлены компетенцией уполномоченного субъекта. Так, орган публичной власти вправе осуществлять административное усмотрение только в рамках полномочий, предоставленных ему законом или иным нормативным правовым актом, что подтверждается положениями Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов³. Методика предусматривает необходимость устранения дублирующих полномочий, недопустимость заполнения законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательного делегирования соответствующих полномочий, недопустимость принятия органом подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию другого органа.

² Минаев К.А. К вопросу о юридической природе ограничений прав и свобод в контексте соотношения права и свободы // Вестник СГЮА. 2014. №2 (97). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n-k-voprosu-o-yuridicheskoy-prirode-ogranicheniy-prav-i-svobod-v-kontekste-sootnosheniya-prava-i-svobody> (дата обращения: 15.05.2022).

³ Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // «Российская газета», № 46, 05.03.2010.

После того, как уполномоченный орган убедился в том, что он действует в рамках своих полномочий, он должен проверить, соответствуют ли его действия правовым принципам. Приведенный тезис на примере взаимосвязи соблюдения границ компетенции и принципа разумности наглядно отражён в вербальной формуле теста Веднесбери, сформулированного в 1947 году в прецедентном праве Великобритании: «несмотря на то, что орган остался в пределах своей компетенции, он, тем не менее, пришел к выводу настолько неразумному, что ни один разумный орган не смог бы прийти к нему»⁴.

В отличие от норм, закрепляющих конкретные правила поведения, принципы права не определяют порядок действий и должный их результат, но обозначают направление, дают ориентир принятия решений, в том числе субъектам административного усмотрения. Абстрактный характер, присущий правовым принципам, предполагает дискрецию в деятельности субъектов усмотрения.

Существует, однако, риск того, что обобщённость формулировок принципов права послужит причиной принятия неправомерных, неконституционных решений. Так, неопределенность принципов, закреплённых в законодательном акте субъекта Российской Федерации, сформулированных, на первый взгляд, в целях развития норм Конституции РФ, на практике может допускать ограничительное толкование конституционных прав граждан. В таком случае реализация прав попадает в зависимость от усмотрения органов государственной власти субъекта Российской Федерации, которое может противоречить волеизъявлению населения⁵. Минимизировать риск возникновения описанной ситуации позволит применение принципов права в их комплексной взаимосвязи.

Основополагающими являются принципы законности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченный орган может осуществлять административное усмотрение только в соответствии с целью и в объёме, предусмотренными законом, оно

⁴ Шерстобоев О. Указ. соч. С. 147.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

не должно выходить за нормативные границы. Запрещается применение административного усмотрения, если оно ведет к противоправному правовому последствию. Указанные принципы тесно связаны с разрешительным принципом определения компетенции властных субъектов: «разрешено только то, что прямо указано в законе».

Принцип целесообразности означает, что решение, принятое на основе административного усмотрения, должно преследовать ту цель, для достижения которой законодатель дал субъекту право мочь действовать по своему усмотрению, а также цель существования данного органа.

С принципом целесообразности связаны принципы рациональности и соразмерности. Они предусматривают, что орган, применяющий административное усмотрение, должен принимать необходимые и пригодные меры, способные привести к достижению легитимной цели⁶. Меры признаются необходимыми при условии, что не существует иных эффективных методов достижения указанной цели. Принцип соразмерности должен гарантировать, что в конкретной ситуации будет соблюдено разумное соотношение между преследуемой целью и используемыми средствами. Конституционный Суд РФ отмечал необходимость соблюдения разумных пределов продолжительности применения⁷ пригодных и необходимых мер.

Согласно принципу обоснованности орган должен указать, по каким основаниям осуществление конкретного дискреционного полномочия является законным и целесообразным. Дискреционный акт должен содержать в себе мотивы, побудившие орган воспользоваться правом административного усмотрения.

Принцип справедливости, равенства (равного обращения) предполагает, во-первых, применение равного подхода к одинаковым фактическим обстоятельствам и индивидуального подхода к существенно различным фактическим обстоятельствам; во-вторых, рационального обоснования применения неравного подхода.

⁶ Пуделька Й. Понятие усмотрение и разграничение с судебным усмотрением. // Ежегодник публичного права: усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. С. 11.

⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.03.2017 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» в связи с жалобой гражданина В.И. Сергиенко» // «Российская газета», № 68, 31.03.2017.

Принцип последовательности действий или связанности органа публичной власти собственными решениями устанавливает, что орган не имеет права произвольно отступать от сформировавшейся практики публичного управления. Однако орган вправе отказаться от такой практики, если возникнут существенные обстоятельства, имеющие отношение к делу. Данный принцип добавляет дискреционным действиям и решениям предсказуемости и упрощает процесс их реализации.

Принцип доверия и законных ожиданий требует от органа власти максимально прогнозируемой для невластных субъектов деятельности, чтобы физические и юридические лица могли осуществлять свои действия на основе сложившейся практики, полагаясь на решения, ранее принятые органом по аналогичному вопросу.

Пределы административного усмотрения прослеживаются в положениях указанной ранее Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Обоснованность установления исключений из общих правил может быть следствием соблюдения принципов целесообразности, обоснованности, разумности, соразмерности, справедливости; ограничение подзаконного нормотворчества целями, указанными в первоначальном нормативном правовом акте, – результатом следования принципам законности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, целесообразности; установление конкурсных (аукционных) процедур – принципам целесообразности, рациональности, равенства.

Помимо принципов права при реализации административного усмотрения необходимо соблюдать баланс публичных и частных интересов, который предполагает, что действия и решения органов публичной власти, принятые по усмотрению, и их исполнение не должны затрагивать права или законные интересы граждан и организаций в степени большей, чем это необходимо для достижения цели реализации дискреционного полномочия; административное усмотрение должно применяться в соответствии с интересами общества. В то же время уполномоченными органами при применении административного усмотрения должен быть реализован публичный интерес, подчёркивающий целесообразность осуществления властных полномочий, направленный, прежде всего, на поддер-

жение в государстве законности и правопорядка. Однако при реализации административного усмотрения возможно возникновение конфликта как частных и публичных интересов, так и нескольких публичных интересов.

Проявление пределов административного усмотрения зависит от вида дискреции. Так, в условиях чрезвычайной ситуации пределы дискреции расширяются, в том числе за счет ограничения действия принципа соблюдения прав и свобод человека и гражданина, принципа последовательности действий, границ компетенции.

Например, органы особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное или военное положение, вправе издавать в пределах своих полномочий обязательные для исполнения на соответствующей территории приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения⁸. При этом особенно важно не выйти за рамки законности осуществления административного усмотрения. Органы особого управления могут создаваться только на территории, на которой введено чрезвычайное положение и только на срок действия такого положения. В законе указан максимально возможный срок действия чрезвычайного положения и в то же время предусмотрена возможность продления данного срока указом Президента Российской Федерации, и соответственно, продление срока действия органов особого управления. Пределом применения мер, в том числе административного усмотрения, в условиях чрезвычайного положения является «острота создавшегося положения». Особое управление при чрезвычайном положении должно осуществляться высококвалифицированными, компетентными должностными лицами, способными увидеть такие пределы. Отметим, что закон не устанавливает конкретных видов ответственности должностных лиц и органов особого управления. Таким образом, при осуществлении чрезвычайного правового регулирования дискреционные полномочия органов исполнительной власти в меньшей степени ограничены, что объясняется непредвиденным характером сложившейся ситуации, необходимостью принятия оперативных и индивидуальных мер.

⁸ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // «Парламентская газета», № 99, 01.06.2001.

В период действия чрезвычайного правового регулирования необходимо помнить, что такое регулирование несмотря ни на что остается правовым, и что его цель – с минимальными негативными последствиями для жизни общества и государства вернуться к существовавшему ранее обычному, нормальному положению вещей, пусть и изменённому, но не превращение состояния чрезвычайности в новую «обычную жизнь».

Если основанием для осуществления административного усмотрения служит наличие в норме оценочного правового понятия, содержание которого требует толкования, то в соответствии с принципом обоснованности орган должен аргументировать приданье понятию определённого смысла, доказать, что толкование не происходило произвольно.

В рамках реализации конкретного вида административного усмотрения возможно установление дополнительных (специальных) пределов. Например, при выполнении функций по выработке государственной политики возможно применение принципов преемственности и непрерывности в отношении осуществления административного усмотрения, результативности и эффективности, ответственности. При реализации функций по управлению государственным имуществом целесообразно обратить внимание на экономическую выполнимость дисcretionного решения: с учётом специфики публичного статуса орган, осуществляющий полномочия собственника в отношении государственного имущества, должен анализировать, насколько экономически рациональным будет выполнение принятого им дисcretionного решения, существует ли способ его выполнения, предполагающий меньшие затраты (большую прибыль).

Административная дисcretion не может быть эффективно реализована в отсутствие нравственно-правовых пределов, под которыми подразумеваются высокий уровень правовой культуры и правосознания. Нравственно-правовые пределы необходимы в силу субъективистской природы административного усмотрения. В правовых актах они могут быть закреплены путем предъявления квалификационных требований к кандидатам на должности, предполагающие наличие дисcretionных полномочий; повышения уровня правовой культуры и правосознания субъекта усмотрения (прохождения обучения, повышения квалификации).

Для достижения эффективного воздействия формально-юридические (внешние) и нравственно-правовые (внутренние) пределы административного усмотрения должны применяться во взаимосвязи, что следует из сущности самого процесса осуществления административного усмотрения. Внутренние интеллектуальные действия субъекта (оценка обстоятельств, их сопоставление с правовыми нормами, оценка необходимости использования дискреционных полномочий) выражаются вовне в юридически значимых действиях и решениях, принимаемых по усмотрению.

Таким образом, законодательное определение пределов административного усмотрения возможно путем закрепления целей и принципов деятельности органов власти, критериев и порядка применения административного усмотрения, а также чёткого установления ответственности субъектов административного усмотрения.

Илья Владимирович Захаров,
студент I курса магистратуры кафедры
административного и финансового права
Российского университета дружбы народов;
zakharov.iv@inbox.ru

Научный руководитель –
Марина Анатольевна Штатина,
к.ю.н., доцент

РАЗВИТИЕ ПОНЯТИЯ ЦИФРОВИЗАЦИИ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

В статье рассматриваются основные подходы к определению понятия «цифровизация» в доктринальных и нормативных источниках. Делается вывод о доминировании определения цифровизации в узком смысле и о перспективах использования в российском законодательстве понятия цифровизации в широком смысле.

Ключевые слова: цифровая трансформация права, диджитализация, диджитизация, информационные технологии.

Цифровизация – одно из явлений, которое определяет современную эпоху, влияет на все сферы жизни общества, государства и каждого человека, поэтому оно не может оказаться все сферы правового регулирования.

Существует распространённое представление о том, что сам термин «цифровизация» появился в 1995 г.⁹ С этим трудно согласиться, так как по данным Google Books Ngram Viewer слово «цифровизация» использовалось ещё в советский период. Например, в журнале «Техника кино и телевидения» за 1974 г. указывалось: «Первый этап внедрения цифровых систем пройден, сейчас начинается второй этап: существование цифровых систем связи с аналоговыми. Третьим этапом будет полная «цифровизация» систем связи»¹⁰.

В современном русском языке слово «цифровизация», как и многие другие профессиональные термины информатики и программирования¹¹, было заимствовано из английского языка. Отчасти этой причине термин, несмотря на его регулярное использование, не имеет однозначной трактовки.

В английском языке явления, которые чаще всего называют цифровизацией, обозначаются двумя словами: digitalization (диджитализация) и digitization (диджитизация).

Диджитализация как социально-экономическое понятие означает¹² преобразование различных управленческих и экономических процессов с помощью применения информационных технологий в целях повышения эффективности и результативности со-

⁹ Данилова Л.А., Ледовская Т.В., Солынин Н.Э., Ходырев А.М. Основные подходы к пониманию цифровизации и цифровых ценностей // Вестник Костромского государственного университета. Серия: педагогика. Психология. Социокинетика. 2020. № 2. С. 5–12.

¹⁰ Tekhnika kino i televideniiā // Google Books URL: https://www.google.ru/books/edition/Tekhnika_kino_i_televideniiā/PhPvAAAAIAAJ?hl=ru&gbpv=1&bsq=%22цифровизация%22&dq=%22цифровизация%22&printsec=frontcover (дата обращения: 20.03.2022).

¹¹ Буцева Т. Н., Геккина Е. Н., Денисенко Ю. Ф., Карева О. М., Кожевников А. Ю., Козулина Н. А., Левашов Е. А., Левина С. Д., Рицецкая Ю. С., Снегова Е.П. , Ступлова Н. Г., Шагалов Е. Н. Новые слова и значения : словарь-справочник по материалам прессы и литературы 90-х годов XX века : в 3 т. – СПб.: Ин-т лингвистических исследований РАН. — Т. 3 : Паркомат – Я, 2014. – 1360 с.

¹² Digitization vs. digitalization: Differences, definitions and examples // truqc URL: <https://www.truqcapp.com/digitization-vs-digitalization-differences-definitions-and-examples/> (дата обращения: 18.03.2022).

ответствующего вида деятельности. Диджитизация, будучи понятием преимущественно техническим, характеризует переход аналоговых данных на цифровые носители.

Необходимость правового регулирования процессов цифровизации, выходящих за рамки технического перевооружения, возникает с конца XX – начала XXI в. Неслучайно тогда в юридической литературе предпринимаются попытки осмыслиения взаимосвязи и взаимовлияния цифровизации и права, выдвигаются идеи цифровой трансформации права.

Некоторые исследователи рассматривают процессы цифровизации в самом широком смысле – как процесс преобразования общества с применением и широким внедрением информационных технологий во все сферы жизни. Зачастую наряду со словом «цифровизация» ученые используют понятия «цифровое развитие». Такие подходы находим в трудах выдающихся представителей отечественной юридической науки, например в статьях Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина¹³, академика Т.Я. Хабриевой¹⁴, профессора Ю.А. Тихомирова¹⁵.

В трудах такого рода анализируется воздействие цифровизации на право как систему. В частности, Т.Я. Хабриева отмечает¹⁶, что на данном историческом этапе цифровизация наравне с глобализацией является важнейшим фактором, влияющим на право, что выражается в изменении не только действующего законодательства, но и общественных отношений, которые до этого либо не испытывали влияние информационных технологий, либо вообще не существовали. В связи с этим возникает потребность не только

¹³ Зорькин В.Д. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума // Российская газета. 29.05. 2018 Столичный выпуск № 115(7578)

¹⁴ См. например: Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102.; Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9(261). С. 5–16.

¹⁵ См. например: Тихомирова Ю.А., Кичигин Н.В., Цомартова Ф.В., Бальхаева С.Б. Право и цифровая информация // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 4–23; Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Право как эффективный фактор экономического развития // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 4–26.

¹⁶ Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9(261). С. 5–16.

в официальной, но и в научной концептуализации понятия цифровизации. Первое было провозглашено и реализуется путём изменения нормативных правовых актов, связанных с внедрением информационных технологий, а также появляющихся прав и обязанностей субъектов, действующих в сфере цифровизации. Научная концептуализация осуществляется на протяжении последних лет и предполагает изучение взаимовлияния цифровых трансформаций и права.

Другие ученые обращают внимание на цифровизацию как на переход с аналоговых носителей на цифровые. Чаще всего исследуются вопросы документооборота и использования средств связи. В таких случаях анализируется влияние цифровизации на отдельные элементы права: на его институты¹⁷, нормы¹⁸ либо на осуществление государственных функций, связанных с правом¹⁹. Отмечается, что, с одной стороны, технологии значительно упростили некоторые процессы и процедуры, но с другой – породили новые проблемы и вызовы.

Отдельно необходимо отметить исследования, в которых цифровизация лишь упоминается, но не определяется, так как анализируются институты, которые без цифровых технологий просто не могли бы существовать, например, интеллектуальная собственность на цифровые произведения²⁰, NFT²¹, компьютерные игры²².

¹⁷ См. например: Русскевич Е.А. О цифровизации Особенной части УК РФ // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 1. С. 146–151.; Щербакова О.В. Цифровизация трудовых отношений // Междисциплинарные исследования: опыт прошлого, возможности настоящего, стратегии будущего. 2021. С. 104–110.

¹⁸ См. например: Готчина Л.В. Цифровизация наркокриминальных и противодействия им // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2019. № 4(55). С. 32–36.

¹⁹ См. например: Приходько С.О., Калашникова Е.Б. Цифровизация судебной системы // Междисциплинарные исследования: опыт прошлого, возможности настоящего, стратегии будущего. 2020. С. 99–103.; Арнаутова А.А. Цифровизация правотворческой деятельности // Век качества. 2019. № 2. С. 32–41.

²⁰ Новоселова Л.А., Гринь О.С. Цифровизация интеллектуальной собственности: административные барьеры // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 32. С. 164–183.

²¹ Емельянов Д.С., Емельянов И.С. Невзаимозаменяемые токены (NFT) как самостоятельный объект правового регулирования // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 10. С. 71–76.

²² Котенко Е.С. Правовой режим компьютерных игр // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 2. С. 423–429.

Нормативно-правовое регулирование цифровизации основывается на положениях Конституции Российской Федерации, относящих федеральные информационные технологии к исключительному ведению Российской Федерации (п. «и» ст. 71). Следовательно, субъекты Российской Федерации могут развивать информационные технологии на своем, региональном уровне и регулировать соответствующие процессы.

Базовый Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» 2006 г. уделяет основное внимание информационным технологиям, чем существенно отличается от действовавшего ранее Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 г. Закон 1995 г. делал акцент на информационных правах и доступе к ним и, как следствие, определял процесс обеспечения этих прав. Закон 2006 г. признает информатизацией отношения, связанные «с поиском, получением, передачей, производством и распространением информации с применением информационных технологий» (ст. 12), однако не дает законодательного определения внедрения информационных, в том числе цифровых технологий, т.е. цифровизации.

Основополагающим документом в области цифровизации является Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. № 203²³, который утвердил «Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы». На основе этого акта, а позже с учётом Указа Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»²⁴ были приняты документы, определяющие направления деятельности и средства достижения поставленных целей, среди которых указана и цифровая трансформация.

²³ Указ Президента РФ «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» от 09.05.2017 № 203 // СЗ РФ. 15.05.2017 г. № 20. Ст. 2901

²⁴ Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21.07.2020 № 474 // СЗ РФ. 27.07.2020 г. № 30. Ст. 4884

В Приказе Минкомсвязи России от 01.08.2018 г. № 428²⁵ дано прямое определение анализируемого явления: «Цифровизация (цифровое развитие) – процесс организации выполнения в цифровой среде функций и деятельности (бизнес-процессов), ранее выполнявшихся людьми и организациями без использования цифровых продуктов, что предполагает внедрение в каждый отдельный аспект деятельности информационных технологий». Примечательно, что в 2018 г. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязи России) было переименовано в Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минцифры России)²⁶, что подчеркнуло особое внимание государства к цифровизации.

В региональном законодательстве термин «цифровизация» встречается при регулировании развития одной из сфер общественной жизни, чаще всего социально-экономической²⁷. Встречаются и узкие подходы к толкованию исследуемого понятия. Так, в Распоряжении Правительства Москвы от 11.10.2010 г. № 2215-РП указано: «Цифровизация – переход с аналоговой формы передачи информации на цифровую»²⁸.

Таким образом, в настоящее время правовое регулирование процессов цифровизации находится в стадии своего становления,

²⁵ Приказ Минкомсвязи России «Об утверждении Рекомендаций (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» от 01.08.2018 № 428 // Документ опубликован не был

²⁶ Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 15.05.2018 № 215 // СЗ РФ. 21.05.2018 г. № 21. Ст. 2981

²⁷ См. например: Закон Чувашской Республики «О Стратегии социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 года» от 26.11.2020 № 102 // Портал органов власти Чувашской Республики в сети «Интернет». <http://www.cap.ru>. 26.11.2020; Закон Иркутской области «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 года» от 10.01.2022 № 15-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области <http://www.ogirk.ru>. – 11.01.2022

²⁸ Распоряжение Правительства Москвы «О Концепции обеспечения жителей города Москвы телекоммуникационными услугами для получения социально значимой информации путем создания условий равного доступа к кабельному телевидению и интернет-ресурсам» от 11.10.2010 № 2215-РП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 26.10.2010 г. № 60

что предопределяет неоднозначное толкование понятия цифровизации в доктринальных источниках и подзаконных нормативных правовых актах. При этом наблюдается тенденция преимущественно узкого подхода к определению понятия цифровизации. Учитывая всё возрастающее значение информационных технологий в целом и цифровизации в частности, государство пока лишь наметило основные направления законодательного регулирования цифровизации в широком смысле – возможности ее воздействия на формирование и реализацию права, а также на другие общественные процессы.

Галина Юрьевна Фалькина,

*студентка Юридического
института Российского университета
дружбы народов;
gfalkina02@mail.ru*

Научный руководитель –

Марина Анатольевна Штатина,
к.ю.н., доцент

ПРИНЦИП СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В статье рассматривается проблема закрепления в КоАП РФ принципа состязательности. Делается вывод о номинальном отсутствии данного принципа в производстве по делам об административных правонарушениях и возможностях использования диспозитивных норм КоАП РФ для его реализации.

Ключевые слова: принцип состязательности, производство по делам об административных правонарушениях, протокол об административном правонарушении, диспозитивность норм.

Принцип состязательности сторон является важной гарантией прав граждан при рассмотрении конфликтов государственными органами, в том числе и судами. Он обычно закрепляется

с помощью нормативной конструкции, направленной на установление состязательности в качестве основополагающего начала судебного юридического процесса¹. Состязательность сторон, в свою очередь, характеризуется соревновательным способом организации взаимоотношений сторон, обладающих различными материально-правовыми интересами, имеющим целью установление одной из позиций в качестве единственно верной.

Принцип состязательности предусмотрен в нормах уголовного и гражданского процессуального права, в арбитражном процессе и конституционном судопроизводстве. Об обязательности соблюдения и важнейшей роли данного принципа свидетельствует его закрепление в п. 3 ст. 123 Конституции Российской Федерации². Однако, как известно, в КоАП РФ нет упоминания принципа состязательности. Данное обстоятельство довольно долгое время является предметом серьёзных научных дискуссий.

Одни ученые считают, что даже само существование принципа состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях невозможно, не говоря о его закреплении в КоАП РФ³. Другие, напротив, полагают необходимым указание на данный принцип в законодательстве, так как он является обязательным в судопроизводстве⁴. Исследователи высказывают и другие, не столь радикальные позиции,⁵ что свидетельствует о сложности отражения специфики взаимодействия сторон в производстве по делам об административных правонарушениях.

¹ См.: Грешнова Н. А. Принцип состязательности в российском праве: теоретико-правовой анализ // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. Выпуск 3(26). С. 13–17.

² См. об этом: Конституционные основы, формы и методы государственного управления. Учебное пособие / под ред. Н.М. Чепурновой. – М.: Юнити-Дана, 2012.

³ См., например: Горлова С. Состязательность в административном процессе // ЭЖ-Юрист. 2012. № 8.

⁴ См., например: Степанова О.А. Реализация принципа состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2013. № 1. – С. 57–60.

⁵ См., например: Трунова. Е.В Принцип состязательности при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 7.

Следует учитывать, что процессуальные особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях обусловлены особым характером этих дел. Во-первых, как и уголовные дела, дела об административных правонарушениях в отличие от гражданских дел являются публично-правовыми. Но административные правонарушения отличаются от преступлений отсутствием либо значительно меньшей степенью общественной опасности. В связи с этим процесс рассмотрения дел об административных правонарушениях, имея публично-правовые черты, должен отличаться от уголовного процесса большей простотой. Во-вторых, рассмотрение дел об административных правонарушениях относится, прежде всего, к компетенции не судебных, а административных органов, поэтому и процедура рассмотрения указанных дел должна учитывать особенности функционирования органов исполнительной власти.

В настоящее время одной из особенностей производства по делам об административных правонарушениях является упрощённая юрисдикционная процедура возбуждения дела. Факт административного правонарушения фиксируется в протоколе об административном правонарушении или в ином протоколе по делу (ст. 28.2 КоАП РФ). Лицо, составляющее протокол, выявляет правонарушение, а также субъекта, его совершившего, описывает и собирает имеющиеся доказательства по делу, но стороной по делу законом не признается. В результате многие ученые оценивают как существенный недостаток отсутствие диалога между сторонами в органе, рассматривающем дело об административном правонарушении.

Некоторые исследователи предлагают стадию возбуждения дела приблизить к аналогичной стадии в уголовном процессе, а при рассмотрении дела наделить должностное лицо, составившее протокол, функциями стороны обвинения. С такими предложениями вряд ли можно согласиться. У производства по делам об административных правонарушениях особые цели и задачи, которые обуславливают содержание каждой стадии процесса, поэтому в данном случае нецелесообразно брать за образец стадии уголовного процесса.

В соответствии с ч. 1 ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации назначением уголовного судопроизводства является защита прав участнико^в в уголовном процессе сторон – «прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от

преступлений, а также защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод»⁶. Согласно ст. 1.2 КоАП РФ задачами законодательства об административных правонарушениях является не столько защита прав и законных интересов участников процесса, сколько защита охраняемых законом публично-значимых объектов и ценностей, в том числе охрана окружающей среды, общественного порядка и общественной безопасности, а также предупреждение административных правонарушений. Административные наказания применяются «в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами» (ст. 3.1 КоАП РФ), в то время как уголовные наказания имеют главными целями восстановление социальной справедливости, а также исправление осужденного, и лишь вслед за ними Уголовный кодекс Российской Федерации РФ указывает цель предупреждения совершения новых преступлений (ст. 43 УК РФ)⁷.

Целям общей и частной превенции служат такие особенности производства по делам об административных правонарушениях, как оперативность и простота. Задачи уголовного процесса по восстановлению социальной справедливости и исправлению осужденного обоснованно обеспечиваются долгой и сложной процедурой⁸.

Последствия назначения наказаний в уголовном процессе и в производстве по делам об административных правонарушениях тоже разные. В уголовном процессе принимаются решения, влияющие на судьбу человека и основы его правового положения в обществе. Административные наказания не влекут за собой судимости, имеют меньшие и более кратковременные последствия для правового статуса лица, совершившего правонарушение.

В главе 25 КоАП РФ должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, не указано в числе участников производства. Многие ученые считают это существен-

⁶ СЗ РФ. От 24.12.2001 г. № 52. Ст. 4921.

⁷ СЗ РФ. От 12.06.1996 г. № 25. Ст. 2954.

⁸ Бубон. К.В. К вопросу о правовой категории «истина» в гражданском и уголовном процессе и её месте в ряду правовых ценностей// Адвокат. 2012. № 5. С. 10–20.

ным недостатком правового регулирования и предлагают расширить роль составившего протокол должностного лица⁹, наделив его или соответствующий орган статусом стороны обвинения¹⁰, что помогло бы снять определённые обязанности с органа административной юрисдикции, в том числе и с суда.

Однако такое решение неизбежно приведет к новым проблемам. Представители исполнительного органа будут вынуждены отвлекаться от своих прямых должностных обязанностей, чтобы выступить на слушании дела об административном правонарушении. Если учесть, что только за один год возбуждается около 100–120 млн дел об административных правонарушениях, то придётся пересматривать весь кадровый состав органов исполнительной власти, хотя успех этих мероприятий явно не гарантирован.

Фактическое отсутствие представителя противоположной стороны в процессе при необходимости может быть устранено как органом, рассматривающим дело, так и лицом, в отношении которого ведется производство. Орган административной юрисдикции вправе вызвать в процесс должное лицо, составившее протокол, Лицо, в отношении которого ведется производство, может заявить соответствующее ходатайство. КоАП РФ не содержит запретов на подобные действия, на что указано в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ¹¹. Следовательно, не только документационный, но и личный диалог сторон вполне возможен в производстве по делу об административном правонарушении, а значит и принцип состязательности в данном случае реализуется.

Должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, имеет право обжаловать решение органа административной юрисдикции. Тем самым КоАП РФ на стадии пересмотра дела как бы ставит должностное лицо

⁹ См., например: Бахрах Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 2–5.

¹⁰ См., например: Трунова Е.В. Принцип состязательности при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 7.

¹¹ См.: п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // РГ. 19.04.2005. № 10(3749).

в положение стороны обвинения, что свидетельствует, во-первых, о выравнивании правовых возможностей защиты и обвинения¹², а во-вторых – о непоследовательности законодателя, отрицающего статус стороны за лицом, составившим протокол, на предыдущих стадиях производства по делу об административном правонарушении.

Подводя итог проблеме отсутствия стороны обвинения, могу утверждать, что действующего законодательного регулирования достаточно для фактического выполнения принципа состязательности. Пытаясь решить эту проблему путем наделения должностного лица, составившего протокол, статусом стороны в процессе, можно создать ряд других трудностей, связанных с неэффективной перестройкой государственного аппарата, привлечением существенных дополнительных экономических и кадровых ресурсов.

Критики процессуальных норм КоАП РФ обращают внимание на отсутствие в законе обязанности органа административной юрисдикции вести протокол рассмотрения дела. Они оценивают это умолчание как нарушение прав лица, привлекаемого к административной ответственности.¹³ Однако, в соответствии с ч. 1 ст. 24.4 любой участник производства, в том числе и лицо, обвиняемое в совершении правонарушения, может заявить ходатайство о ведении протокола, причем это ходатайство подлежит обязательному рассмотрению¹⁴.

Некоторые учёные факт рассмотрения в единой процессуальной форме дел об административных правонарушениях судами и административными органами оценивают как причину неизбежных проблем применения принципа состязательности.¹⁵ Возможно,

¹² Головко В.В., Губин А.И., Участие органов и должностных лиц в рассмотрении судьями дел об административных правонарушениях. // Электронная библиотека КиберЛенинка.

¹³ Степанова О.А. Реализация принципа состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2013. № 1. – С. 57–60.

¹⁴ См. об этом также: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5, «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // РГ. 19.04.2005. № 0(3749).

¹⁵ См., например: Зеленцов А.Б. Конституция Российской Федерации 1993 г. и проблемы становления административной юстиции // Вестник университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2004. № 1. С. 5–25.

рассмотрение дел об административных правонарушениях в суде и требует учета особенностей судопроизводства, но административные органы все же имеют правовые возможности реализовать принцип состязательности при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

«Административная фемида» порой описывается весьма мрачно, обвиняется в отсутствии состязательности и карательной практике вынесения решений.¹⁶ Не стоит отрицать возможность карательной практики в связи с тем, что административные штрафы зачастую рассматриваются в качестве средства пополнения государственного бюджета. Но это во многом связано с профессиональной этикой должностных лиц, рассматривающих дело об административном правонарушении, и с государственной политикой. Не стоит забывать и о том, что правонарушитель зачастую сам признаёт факт совершения правонарушения и не спорит с государственным органом.

Таким образом, отсутствие принципа состязательности в КоАП РФ может быть оценено как номинальное. Хотя данный принцип и не нашёл прямого закрепления в кодексе, об обязанности придерживаться его на стадиях возбуждения и рассмотрения дела свидетельствуют многие нормы КоАП РФ, а также разъяснения Пленума Верховного Суда РФ¹⁷, определения Конституционного Суда РФ¹⁸. Состязательность не ограничивается только личным спором между сторонами, она достигается также правом представлять доказательства, знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства и обжаловать решение по делу¹⁹.

¹⁶ Горлова С. Состязательность в административном процессе // ЭЖ-Юрист. – 2012. – № 8.

¹⁷ См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5; Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 40 г.

¹⁸ См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 2010 г. № 1086-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ющенко Александра Валерьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 8 части 30.6 КоАП Российской Федерации» // СПС Консультант-Плюс.

¹⁹ См.: Грешнова Н. А. Принцип состязательности в российском праве: теоретико-правовой анализ. // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. Выпуск 3(26). С. 13–17.

КоАП РФ не содержат правовой конструкции принципа состязательности, но многие нормы кодекса фактически реализуют этот принцип. Указанные нормы диспозитивны и закрепляют право выбора соответствующих средств за органами административной юрисдикции и участниками производства по делам об административных правонарушениях. Эта диспозитивность, как представляется, и вызывает критическое отношение к процессуальным нормам КоАП РФ. В новом Кодексе об административных правонарушениях желательно более четко закрепить принцип состязательности и раскрыть особенности его применения в производстве по делам об административных правонарушениях.

Виктория Геннадьевна Булычёва,
студентка юридического института РУДН;
1032201264@rudn.ru

Иван Валерьевич Шмелёв,
*к.ю.н., ассистент кафедры административного
права и финансового права юридического
института РУДН;*
shmelev-iv@rudn.ru

ПУБЛИЧНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ ВО ФРАНЦИИ

Данная статья посвящена организации публичной администрации во Франции. Рассмотрено понятие публичной администрации, выделены ее основные черты, определена ее структура. Выявлены особенности, ей присущие, показаны ее различные виды от центральной до местной. Внимание уделяется не только центральным органам власти, но и вспомогательному органу главы исполнительной власти, региональный структурам, местному самоуправлению и его взаимодействию с центром. Рассмотрены и независимые публичные учреждения, входящие в систему публичной администрации во Франции.

Ключевые слова: Франция, публичная администрация, государственное управление, исполнительная власть, централизованные и децентрализованные органы, публичные службы.

Франция – страна, которая считается родиной административного права, так как именно в ней впервые появляется необходимость отделения органов управления от судов. В административном праве зарубежных стран ведущую роль играет понятие публичной администрации. Поэтому цель данной статью дать определение этому понятию, выявить какие органы и учреждения им охватываются и основываясь на этом описать публичную администрацию во Франции.

Разработано данное понятие было в странах континентального права и потом восприняты административной наукой других зарубежных стран. Если мы обратимся к этимологии словосочетания «публичная администрация», то уже из него мы можем выявить основные характеристики данного понятия и его место в политико-правовой системе. Само слово администрация пошло от латинского «ad-ministrare» – «служить для», в этом проявляется подчиненное положение администрации, ее обслуживающее положение политической власти. Администрация обеспечивает исполнение законов, преобразуя политические предписания в конкретное управленческое действие. Прилагательное же «публичная» отражает то, что прежде всего администрация защищает не частный интерес, а общий, то есть публичный, защищая права и законные интересы неопределенного круга лиц. Такой интерес обусловлен потребностями самого общества, признан государством и охраняется правом. Таким образом, ее основной целью становится воплощение политической воли во всеобщее благо, а задачей реализация публичные интересы во взаимоотношениях с частными лицами. Стоит также отметить, что само это понятие охватывает два аспекта, непосредственно определенные структуры, которые наделены публичной властью, будь то государственные органы, органы местного самоуправления, организации, но и ту деятельность которые эти органы осуществляют в рамках своих полномочий¹.

Таким образом, в понятие публичной администрации включается сфера публичного управления, организаций, которые его осуществляет и сама деятельность властных структур при осуществлении своих публично властных полномочий. Прежде всего

¹ Козырина А. Н., Штатина М. А. Административное право зарубежных стран: учебник. Москва : Спартак, 2003. – с. 28.

публичная администрация связана с исполнительной властью, и руководство ею осуществляют правительство и глава исполнительной власти. Однако отождествлять понятия исполнительной власти и публичной администрации не представляется целесообразным, ведь как минимум они являются предметами разных правовых отраслей. В систему структур публичной администрации включаются органы, которые обладают публично-властными прерогативами и действуют от имени публичного образования, а также учреждения, осуществляющие общественно-значимые функции. Такие органы и учреждения осуществляют свою деятельность на всех уровнях управления, поэтому их можно подразделить на несколько категорий в зависимости от того на какую часть территории их полномочия распространяются. Так центральная публичная администрация, действуют в масштабах всей страны, региональная – части территории, и муниципальная – лишь на территории муниципального образования. Также публичную администрацию можно классифицировать и на основе принципов ее построения. Так выделяют централизованную публичную администрацию, звенья которой находятся в строгой иерархии и нижестоящие органы подчиняются вышестоящим, и децентрализованную, где такое подчинение отсутствует, органы автономны и самостоятельны в решении вопросов своей компетенции, потребности общества определяются из реального положения дел на местах.

Так, определив понятие публичной администрации и ее структуру, можно охарактеризовать систему публичной администрации во Франции, выявив ее особенности и составляющие элементы. Система публичной администрации во Франции обладает рядом особенностей. Во-первых, она носит дуалистический характер, что заключается в том, что носителем высшей исполнительной власти может являться одновременно как Президент, так и Правительство. Так, по мнению Ги Брэбана, французского ученого, специализирующегося на отрасли административного права, «во Франции нет единого верховного главы управления. Управление административным аппаратом обеспечивается, с одной стороны, на индивидуальном уровне – Президентом Республики, Премьер – министром и министрами, а с другой – коллегиальным органом, то есть Правительством²». Так,

² Брэбан Г. Французское административное право: Пер. с фр. / под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. – М.: Прогресс, 1988.

во главе системы управления стоят две равноправные власти, однако с разной специализацией. Правительство является проводником в жизнь национальной политики, и разрешает насущные проблемы общества, а Президент наблюдает за соблюдением законов и правил и своим арбитражем обеспечивает нормальное функционирование органов публичной власти³. Однако данная система обладает определенным изъяном – это размытость границы полномочий, ввиду чего влияние данных органов может варьироваться от соотношения сил в стране. Вследствие такой диархии во Франции существует и двойственность вспомогательных органов, свой аппарат есть и Президента и у Премьер-министра. Более того, условно существуют два Правительства, разграничаются понятия Кабинета министров «Gouvernement», где председательствует Премьер-министр и Совет министров «Conseil des ministres», где председательствует Президент (ст. 9 Конституции Франции 1958).

Вторая особенность публичной администрации во Франции – это условное разделение политических и административных функций. Как было отмечено ранее, действие администрации прежде всего направлено на обслуживание политического аппарата и претворение в жизнь его решений. Однако в системе государственного управления во Франции мы наблюдаем, что высшие органы власти в республики осуществляют и административные, и политические функции. Так, и собственно административные органы, в лице правительенного аппарата, местной администрации выполняют политические функции.

Так, ввиду правительенного дуализма во Франции, управление административным аппаратом государства осуществляют Президент и Премьер – министр. Они уполномочены издавать нормативные акты для обеспечения законов и осуществления своих функций в сфере нормотворчества. Также они обладают кадровыми полномочиями, назначают министров, судей, префектов, послов и т.д.; осуществляют координацию деятельности министерств и ведомств, и при необходимости являются арбитрами при разрешении спорных вопросов.

³ Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Источник: <https://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=793518>.

Также как уже было отмечено выше из-за дуализма в организации правительственной власти Франции структура вспомогательного аппарата правительственной власти также отмечается сложностью и разветвленностью. Аппарат президента Франции включает в себя несколько структур, одной из таких является, например, Генеральный секретариат, состоящий из генерального секретаря, начальника штаба и чиновников высшего ранга, которые являются помощниками и советниками Президента по особым поручениям. Этот орган контролирует деятельность министерств и ведомств и помогает главе государства выполнять функцию арбитра в системе государственного управления. Также в Аппарат Президента входит и «Военный дом», представляющий собой личный штаб президента. Он позволяет главе государства выполнять конституционные полномочия в сфере национальной обороны. Аппарат премьер-министра структурно воспроизводит аппарат президента и также состоит из кабинета и генерального секретариата. Премьер-министр также имеет «военный» кабинеты, состоящий из военного персонала, консультирующего руководство правительства при принятии решений по вопросам обороны. Основная проблема исследования данного вопроса заключается в практическом отсутствии нормативного регулирования деятельности данных вспомогательных органов, так как не в конституции, ни в законах республики они не поименованы. Регламентация данных структур осуществляется нормативными актами Президента и Премьер-министра соответственно. Невозможность знать о конкретных формах работы вспомогательных органов, прежде всего объясняется конфиденциальным характером таких сведений.

Правительство, которое именуется Советом Министров, образуется из Премьер-министра и министров. Президент назначает на должность премьер-министра, и потом уже Премьер – министр предлагает в свою очередь кандидатуры министров и своим актом определяет их количество и полномочия. Правительство несет ответственность перед Парламентом и осуществляет свою регламентированную власть, не принадлежащую президентом в соответствии с остаточным принципом⁴. Министры осуществляют высшую

⁴ Публичная Администрация во Франции. Британская энциклопедия «Britannica» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: public administration – France | Britannica

административную власть в подведомственных им сферах, зачастую министерства во Франции полностью ассоциируют с личностью министра. Действуют они на определенном принципе автономии, так как решения министров могут быть отменены только в судебном порядке, а не Президентом или Премьер-министром. Последний может инициировать отставку министра, и то лицо, которое займет в последствии его место вправе отменить решение предшественника. Действует министр также не в одиночку, обеспечивать его управление также помогает кабинет, который включает в себе не более десяти человек. Внутренняя структура министерства определяется самим министром, крупные подразделения обычно возглавляются генеральными директорами, в подчинении которых находятся директора, их заместители, руководители определенных отделов, служб, бюро.

Центральный аппарат министерства занимается разработкой политики и осуществлением контроля за ее осуществлением. Повседневная оперативная деятельность реализуется периферийными службами. К ним, например, относится региональная таможенная служба, региональная налоговая служба. Как правило они осуществляют свою деятельность на уровне департаментов и возглавляются директорами. Службы входят в централизованную систему, они подчиняются министерству, что, например, может проявляться в возможности отмены решения службы министерством, которому она подведомствена. Они получают указания из центра, обязательные для исполнения, а контроль за их осуществлением осуществляется генеральными инспекторами министерств. Также в департаментах и регионах государство представляют префекты, которые назначаются в территориальный орган по указу, подписанного Президентом и Советом Министров, или по предложению премьер-министра и министра внутренних дел. В сферу деятельности префектов входит информирование правительства о состоянии дел на местах, осуществление административного контроля и соблюдения закона, руководство полицией, взаимодействие с местными службами в отношении благоустройства территории, сельского хозяйства, социальных вопросов и вопросов здравоохранения. Префекты уполномочены на из-

дание нормативных и индивидуальных актов, которые имеют региональных характер⁵. Также они осуществляют контроль за деятельностью местных сообществ, и по сути являются связующим звеном между государственной властью и местным самоуправлением во Франции. Таким образом, префекты и местные службы министерств являются основными средствами претворения в жизнь территориальной политики государственной власти в стране.

Публичная администрация на местном уровне представлена местными объединениями. Они бывают двух видов: обычные, в большинстве территориальных единиц (общины, департаменты, регионы) и особые (в особых территориальных единицах, например, Марсель, Париж, Лион и т.д). Местные объединения являются публичными юридическими лицами, их статус устанавливается на законодательном уровне. Местное самоуправление во Франции строится по принципу bipolarной модели, оно обладает общей компетенцией и подконтрольно центральному аппарату Правительства. На уровне региона главным органом местного самоуправления является Совет региона, а на уровне департамента Генеральный совет. Тут мы наблюдаем достаточно четкое отделение данных органов от государственного управления на местах, однако не стоит и забывать, что контролирует действия местных объединений префект. Последний не стоит выше Генерального совета, и не может отменить его решения, но в случае конфликта он имеет право обратиться в Государственный Совет. В коммунах ситуация обстоит чуть иначе, местное управление представлено Муниципальным советом, из состава которого потом избирается Мэр, по сути являющийся и главой муниципального совета, и представителем государства. Он обладает сразу несколькими значимыми функциями, является не только председателем совета, но и отвечает за исполнительную деятельность совета и руководит его службами, а также является представителем центральной власти в коммуне.

В систему публичной администрации Франции также входят независимые административные органы являются, которые действуют от имени государства и обладают реальной властью, однако не подчиняются правительству. Таким образом, эти учреждения

⁵ Préfet (France). Википедия. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Pr%C3%A9fet_\(France\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Pr%C3%A9fet_(France)).

выведены из централизованной публичной администрации. Они присутствуют сегодня во многих областях, как считают известные французские ученые Ж. Ведель и П. Дельвольве в наиболее «уязвимых» областях управления, требующих особой политической нейтральности.⁶ Например, экономическое и финансовое регулирование; информация и коммуникация; защита прав граждан от административных ошибок; защита работников, пациентов, населения и окружающей среды в связи с использованием атомной энергии. Эти структуры наделяются рекомендательными и контрольными полномочиями, правом проводить расследования. Они могут самостоятельно принимать не только индивидуальные, но и регламентные акты управления.

Таким образом, можно сделать вывод, что руководство единой системой публичной администрацией во Франции осуществляет Президент и Правительство, также в нее наряду с центральными аппаратами министерств, входят региональные службы, которые вместе с префектом являются связующим звеном между государственным управлением и местными сообществами. Особыми децентрализованными органами в системе публичной администрации во Франции являются независимые административные органы, не входящие в общую централизованную систему, однако имеющие социально-значимыми функции, для реализации которых они наделены государственными органами публично-властными полномочиями.

⁶ Ж. Ведель и П. Дельвольве. Административное право. Т. 2. Р., 1992. Р. 459.

Анастасия Кирилловна Архипова,
студент II курса Юридического института
Российского университета дружбы народов;
anastasia4800@bk.ru

Екатерина Иезекиилевна Макарова,
студент 2 курса Юридического института
Российского университета дружбы народов
tatmont_ik@mail.ru

Иван Валерьевич Шмелёв,
к.ю.н., ассистент кафедры административного
права и финансового права юридического
института РУДН
shmelev-iv@rudn.ru

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ КОСТА-РИКА

В данной статье рассматривается организация органов публичной администрации в Республике Коста-Рика и отдельные полномочия централизованных и децентрализованных институтов в пределах предлагаемого исследования. Порядок постановки научной проблемы представлен авторской позицией относительно содержания понятия «публичная администрация». Настоящая работа имеет целью изобразить структуру действующих органов посредством системы институтов, принимающих участие в управлении страной. Отличительной чертой предлагаемого нами исследования является определение круга субъектов, относящихся к публичной администрации Коста-Рики, на основе действующего законодательства.

Ключевые слова и фразы: Республика Коста-Рика, публичная администрация, органы публичной администрации.

Понятие публичной администрации имеет ключевое значение в зарубежных странах, так как оно «используется в качестве фундаментального в научной и учебной литературе подавляющего большинства государств».

Данный термин впервые был разработан в странах романо-германской правовой семьи, а затем «воспринят административно-правовой наукой подавляющего большинства стран мира».

На существующем этапе развития нет единого подхода к пониманию «публичной администрации», однако существующие теории позволяют сделать вывод о вхождении в указанное понятие нескольких составляющих: публично-административная деятельность; система структур, осуществляющих административно-публичные функции; сфера управления публичным сектором. Одной из широко распространенных тенденций является выработка «интегративного определения публичной администрации», в связи с чем зарубежными учеными предлагается понимать под публичной администрацией «совокупность задач (администрация в материально-функциональном смысле), возложенных на систему служб, организованных в соответствии со специальными принципами (администрации в организационном смысле), которые выражаются посредством актов управления, имеющих собственную юридическую силу и ценность (администрация в формальном смысле)».

Органы публичной администрации, действуя от имени всего общества и в его интересах, обладают следующими характеристиками:

- 1) находятся в подчиненном по отношению к органам-политикам (как правило, к ним относятся избираемые населением и ответственные перед ним структуры) положении;
- 2) осуществляют деятельность по исполнению и применению законов;
- 3) обеспечивают баланс публичных и частных интересов;
- 4) наделены правом давать обязательные указания частным лицам и применять меры принуждения в случае их неисполнения.

В структуру органов публичной администрации входят как осуществляющие от имени публичного образования публично-властные полномочия органы, так и учреждения, которые обеспечивают выполнение отдельных функций, указанных в акте об их создании.

Однако органы публичной администрации каждой из зарубежных стран функционируют с особой спецификой, определяю-

щей их место в правовой системе государства. В связи с этим предлагаются установить особенности организации и деятельности органов публичной администрации Коста-Рика.

Наиболее примечательной чертой механизма публичной администрации является регулирование её деятельности специальным нормативно-правовым актом – Общим законом о публичной администрации Коста-Рика от 1978 года (*Ley General de la Administración Pública*), которым устанавливаются компетенция федеральных и территориальных органов государства.

Справедливо было бы назвать выбранную страну одним из немногих государств, закрепляющих публичную администрацию на законодательном уровне. Однако прежде, чем перейти к анализу деятельности органов, отнесенных к публичной администрации, стоит определить, что понимается под публичными институтами.

Публичная администрация в современных государствах является сложным разветвленным механизмом, состоящим из централизованной публичной администрации, функциональной децентрализованной администрации и органов местного самоуправления. Правовое закрепление данных институтов Коста-Рики открывает массу возможностей для последующего углубления в вопрос, касающийся конкретного разграничения полномочий конституционных органов (*órganos constitucionales*) и децентрализованных институтов (*descentralizados*), действующих на территории государства.

Так, согласно Общему закону высшими конституционными органами государственной администрации Коста-Рики являются: Президент Республики, Министры, образующие Правительство, и Правительственный совет (*el Consejo de Gobierno*), в состав которого, помимо указанных выше структур, входят 2 Вице-президента.

Президент Республики Коста-Рика является главой исполнительной власти и осуществляет свои полномочия от имени народа совместно с Министрами. К исключительной компетенции Президента можно отнести: координацию деятельности публичной администрации с Правительством Республики; урегулирование административных споров между децентрализованными образованиями центральной государственной администрацией; назначение как временных, так и постоянных вспомогательных комитетов, которые он сочтет необходимыми; созыв Правительственного совета и др.

По сравнению с главами других государств Центральной Америки Президент Коста-Рики обладает меньшим объёмом полномочий, и большинство из них он осуществляет только совместно или при посредничестве министров или Правительственного совета. Так, Президент не может самостоятельно издавать указы, подзаконные акты исполнительной власти должны быть подписаны и президентом, и компетентным министром (ст. 140 Конституции Коста-Рики).

Законодательство Коста-Рики предусматривает специальный органов лице Вице-президента, осуществляющий полномочия Президента в случаях, предусмотренных Конституцией и иными Законами. На сегодняшний день на территории Республики действуют 2 Вице-президента, поддерживающих существующий политический строй государства.

Статьёй 23 Общего закона установлены действующие министерства: на данный момент правовой акт определяет структуру государства, состоящую из 16 министерств. Высшим должностным лицом соответствующего министерства является Министр. В соответствии с Конституцией 1949 года Министры занимаются назначением и смещением государственных служащих; осуществляют общее руководство деятельностью министерства.

В области публичного управления за ними закреплены полномочия по руководству и координации деятельности всех департаментов министерства; по созданию средств правовой защиты путем урегулирования вопросов, отнесенных к деятельности министерств; по разрешению споров внутри своих департаментов, а также с другими министерствами или децентрализованными структурами; важной функцией министерств является разработка законов, подзаконных и других правовых документов в сфере компетенции соответствующего министерства.

Президент Республики может назначать Заместителей Министров (*Viceministros*). Заместители Министра отвечают тем же требованиям, что и Министры, и обладают определенными полномочиями. Во временное отсутствие Министра его Заместитель является непосредственным начальником всех сотрудников министерства без ущерба для полномочий Министра в этом отношении. Стоит обратить внимание на то, что отличительной чертой Коста-Рики в организации деятельности министерств является возможность назначения несколь-

ких Заместителей, например, Министр финансов имеет двух заместителей, один из которых отвечает за Секцию управления расходами, а другой – за Секцию поступлений и финансовых ресурсов.

Правительственный совет согласно Общему закону является высшим органом исполнительной власти, состоит из Президента, 2 Вице-президентов и Министров. Он формируется и возглавляется Президентом, а в случае его отсутствия – одним из Вице-президентов. Правительственный совет в сфере публичных отношений выступает органом, определяющим внутреннюю политику правительства в сфере публичной администрации. Правительственный совет издаёт резолюции, которыми должны руководствоваться Министры при осуществлении своих полномочий. Вместе с тем, Советом назначаются и отстраняются от должности руководители автономных учреждений, чьи функции относятся к исполнительной власти.

Особенности органов децентрализованной публичной администрации определяются унитарным территориально-государственным устройством Коста-Рики. В соответствии со ст. 168 Конституции территории Коста-Рики разделена на провинции. Провинции поделены на кантоны, кантоны – на муниципальные округа. В Коста-Рике семь провинций (Алахуэла, Гуанакасте, Картиго, Лимон, Пунтаренас, Сан-Хосе, Эредиа), которые включают в себя 63 кантона и 81 муниципалитет. Губернаторы провинций назначаются Президентом. Для создания новой провинции требуется внесение поправок в Конституцию, нового кантона – принятие нормативно-правового акта, одобренного квалифицированным большинством голосов членов Законодательного собрания.

Кантоны и муниципальные округа пользуются большей по сравнению с провинциями автономией. Муниципальные округа управляются советами, которые избираются на всенародных выборах на четыре года и осуществляют исполнение публичной службы на безвозмездной основе, и администратором, назначаемым законом. В состав советов входят также назначаемые представители Президента, которые обладают правом вето. Однако вето может быть обжаловано советами в судебном порядке. В кантональные советы входят представители советов муниципальных округов (исп. *Sindico*) и их заместители, которые не имеют права голоса, но могут участвовать в обсуждении.

Число членов совета зависит от численности населения муниципального образования, но в кантонах, где находятся столицы про-

винций, их должно быть не меньше пяти. Муниципальные образования имеют право вводить налоги для финансирования собственной деятельности и имеют независимый бюджет.

Кроме системы государственного управления, в Коста-Рике существуют особые структуры публичной администрации – автономные учреждения, к которым относятся:

- 1) государственные банки;
- 2) государственные страховые учреждения;
- 3) иные учреждения, созданные Законодательным органом или предусмотренные Конституцией.

Особенность автономных учреждений состоит в том, что на них законодательством республики возлагаются специфичные полномочия, к которым, в частности, можно отнести специальную охрану матери и ребенка (Национальный патронат младенчества), администрацию и руководство социальным страхованием и другие. Согласно Конституции указанные структуры независимы в вопросах управления и администрации.

Большое значение в организации деятельности органов публичной администрации имеет взаимодействие структур различного уровня. При рассмотрении вопроса о взаимовлиянии при предоставлении услуг можно наблюдать двойную тенденцию: с одной стороны, объединение государственных и коллективных служб в рамках одной системы, а с другой - передача полномочий субнациональным автономиям. Одним из примеров такого объединения может служить интеграция Чили и Коста-Рики в области здравоохранения.

Подводя итоги, нельзя не отметить тот факт, что Коста-Рика – уникальное государство, обладающее индивидуальной системой публичной администрации, в которую входят Президент, 2 Вице-президента, Министры, Заместители министров, Правительственный совет; подчиняющиеся центру кантональные советы, советы муниципальных округов, автономные учреждения и иные структуры, обладающие признаками органов публичной администрации. Унитарный характер государственного устройства оказывает влияние на порядок формирования органов управления административно-территориальных единиц. Высокие темпы роста «привлекательной для инвестиций экономики» позволяют развиваться индустрии оказания услуг и осуществления автономными учреждениями делегированных им полномочий.

Таким образом, авторами были определены основные характеристики организации публичной администрации Коста-Рики, установлены отличительные черты деятельности органов управления и систематизированы основные тенденции их развития.

Виолетта Алексеевна Ремизова,
*студентка 2 курса юридического института
РУДН;*
e-mail: violaremiz@mail.ru

Иван Владимирович Рошечкин,
*студент 2 курса юридического института
РУДН;*
ivan.roshchepkin5695@mail.ru

Иван Валерьевич Шмелёв,
*к.ю.н., ассистент кафедры административного
права и финансового права юридического
института РУДН;*
shmelev-iv@rudn.ru

ЭВОЛЮЦИЯ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ ИСПАНИИ И ЕГО СОВРЕМЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Статья посвящена исследованию предпосылок формирования системы административных судов Испании, а также исторического развития данного правового института. На основе нормативного материала в статье анализируется современное устройство механизма административной юстиции Испании. Авторы рассматривают основы функционирования системы судебного контроля над деятельностью публичной администрации в Испании, определяют компетенцию и состав административных трибуналов.

Ключевые слова: административная юстиция, Испания, административные суды, публичная администрация, административные трибуналы, административный процесс, административно-спорная юрисдикция.

Предпосылки возникновения института административной юстиции Испании начали формироваться во второй половине XVIII века. Как известно, данный период в масштабе мировой истории ученые ассоциируют, в первую очередь, с коренными изменениями общественного строя европейских государств: глобальная перестройка происходила в социальной, политической, экономической и правовой сферах.

Стоит отметить, что Испания не стала исключением среди стран европейского континента, в которых наметилась устойчивая тенденция к переменам. На рубеже XVIII–XIX веков в стране происходит наращивание промышленного производства, что, в свою очередь, приводит к формированию новой экономической и политической силы – класса буржуазии. В то же время ослабевают позиции дворянского сословия и монастырей, господство абсолютизма уходит в прошлое.

Как следствие, в обновленном общественном сознании рождается идея формирования правового государства. Популярность данного стремления среди широких масс становится двигателем множества революций, происходивших на всем протяжении XIX века. Итогом слома старого общественного строя становится принятие Конституции 1812 года и утверждение в стране конституционной монархии.

Так, в контексте состоявшихся конституционных преобразований в Испании становится насущным вопрос о поиске эффективного механизма защиты прав и законных интересов граждан от произвола со стороны административных органов. Ответом на указанный общественный запрос стало создание системы административной юстиции.

Административная юстиция была призвана обеспечить беспристрастное и эффективное рассмотрение административных споров, тем самым став гарантом справедливости во взаимоотношениях частных лиц и публично-правовых образований¹. При этом цели деятельности административной юстиции не ограничивались защитой прав, свобод и законных интересов граждан: данный институт также способствовал повышению эффективности государственного управления за счет нахождения оптимального баланса частных и публичных интересов, пресечения злоупотреблений со стороны должностных лиц, а также устранения отклоняющихся от

¹ Шашкова А.В. Проблемы эволюции административной юстиции в Испании // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 7А. С. 285.

действующей системы правового регулирования административных нормативно-правовых актов².

Таким образом, утверждение гарантий судебной защиты прав и свобод граждан в сфере взаимодействия с государственными органами, будучи имманентной характеристикой правового государства, стало закономерным следствием конституционалистских преобразований конца XVIII века.

Однако, как известно, становление института административной юстиции проходило в условиях перманентной борьбы против иммунитета публичной власти³, которая в силу своей природы настойчиво отторгает внешний контроль. В связи с этим следует обратить внимание, что механизм административной юстиции Испании также прошел ряд этапов на пути к созданию эффективной модели административно-спорной юрисдикции.

Первыми источниками нормативного регулирования системы административных судов в Испании стали Законы 1845 года, учреждавшие два надзорных органа – Королевский Совет и Советы провинций. В компетенцию данных административных органов входило рассмотрение ограниченного круга дел. Однако, созданный механизм очень скоро проявил свою несостоятельность, поскольку создавал возможность для отмены решения судов органами административной власти, тем самым выводя ряд категорий дел из-под юрисдикции судебной власти.

Более того ситуация, при которой органы исполнительной власти могли пересмотреть решения судов, вынесенные против органов и учреждений публичной администрации, крайне негативно воспринималась в обществе. При такой настройке системы административной юстиции достижение эффективности ее функционирования становилось крайне затруднительным.

Исправить допущенные ошибки был призван Закон Сантамария де Паредес от 13 сентября 1888 года. Данный акт предусматри-

² Штатина, М. Административно-спорная юрисдикция в Испании и странах Латинской Америки / М. Штатина // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 3(40). – С. 93.

³ Enterria G. de. Las transformaciones de la justicia administrativa: de excepcion singular a la plenitude jurisdiccional. Un cambio de paradigma? – Madrid, 2007. – P. 9.

вал более сбалансированную структуру административной юстиции: учреждалась система органов смешанного судебно-административного состава, решения которых могли быть пересмотрены Судом по административным делам, при этом высшей инстанцией в данной вертикали был Государственный Совет. Указанный Закон также расширил перечень административных вопросов, решения по которым могли быть обжалованы⁴.

Следующим этапом развития института административной юстиции Испании стало упразднение Суда по административным делам и учреждение Коллегии по административным делам Верховного суда вследствие принятия Закона от 5 апреля 1904 года. Наконец, ныне действующая система административных судов была установлена Законом от 27 декабря 1956 года «О регулировании системы судов по административным делам»⁵. Согласно данному Закону административные суды входили в общую систему судов, при этом их компетенция существенно расширилась.

По мнению испанских ученых-административистов, Закон «О спорно-административной юрисдикции»⁶, вступивший в силу 13 июля 1998 года, воплотил в себе проверенные многолетней практикой решения Верховного и Конституционного суда, в которых предпринимались попытки адаптировать механизм контроля над администрацией к принципам правового государства.

Основные принципы организации современного механизма административной юстиции содержатся в Конституции Испании 1978 года⁷. Судебная ответственность за произвол властей установлена в п. 3 ст. 9 Конституции. В свою очередь, п. 1 ст. 106 Конституции закрепляет полномочия судов по контролю за реализацией распорядительных полномочий органами публичной администрации⁸.

На сегодняшний день судебная система Испании включает гражданские, уголовные суды, суды по социальным делам и адми-

⁴ Casado E. G., Ramos S. F. Manual basico de derecho administrative. – P. 520.

⁵ Там же.

⁶ Режим доступа: <https://noticias.juridicas.com/> (дата обращения: 04.05.2022).

⁷ Конституция Испании (принята 27 декабря 1978 года). Режим доступа: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM> (дата обращения: 04.05.2022).

⁸ Конституции государств Европейского союза / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. – М., 1999. – С. 373.

нистративные суды, при этом последние как раз и являются органами административной юстиции. Как уже указывалось выше, в соответствии с принципом единства судебной власти, закрепленным п. 5 ст. 117 Конституции, административные суды являются структурным элементом общей системы судов в Испании.

Принцип единства судебной системы, как правило, предполагает наличие высшего органа судебного контроля. В Испании функции такого органа выполняет Генеральный совет судебной власти. Правовой статус Генерального совета устанавливается органическим законом. Генеральный совет судебной власти наделен полномочиями по контролю за деятельностью судов, проведению набора судей, назначению их в нижестоящие суды в соответствии со специализацией, а также управлению иными учреждениями судебной системы. Так, из вышеизложенного следует, что следующим по значимости актом после Конституции, регулирующим вопросы административной юстиции, является органический закон.

Для системы административных судов Испании характерен ряд особенностей, позволяющих отличить её от французской и ангlosаксонской моделей административной юстиции. Во-первых, органы административной юстиции Испании представляют собой именно суды, а не специализированные или квазисудебные административные органы. Во-вторых, классификация судов в рамках судебной системы осуществляется по отраслевому критерию, то есть административные суды рассматривают исключительно соответствующую категорию дел, что способствует повышению квалификации судей и более качественному рассмотрению споров. В-третьих, конституционные принципы, предусмотренные, в частности, ст. 24 и гл. VI Конституции Испании, имеют прямое действие по отношению к организации административного процесса. В этом отношении особенностью также является то, что помимо Закона «О спорно-административной юрисдикции» нормативное регулирование административного процесса, хоть и в значительно меньшей степени, осуществляется Законом «О гражданском судопроизводстве»⁹.

⁹ LEY N° 1/2000, DE 7 DE ENERO DE 2000, DE ENJUICIAMIENTO CIVIL. Режим доступа: <https://wipolex.wipo.int/ru/text/181483> (дата обращения: 05.05.2022).

Компетенция административных судов устанавливается ст. 1 Закона «О спорно-административной юрисдикции» (далее – Закон 1998 года) и включает в себя рассмотрение административных споров, вытекающих из отношений в связи с деятельностью публичной администрации, при этом такие отношения должны регулироваться административным правом, контроль за соответствием нормам закона положений нижестоящих актов и, в частности, законодательных декретов, выходящих за пределы делегирования. Согласно ст. 5 Закона 1998 года границы компетенции административных судов не подлежат расширению, при этом вопрос о наличии компетенции решается судом самостоятельно после заслушивания позиций сторон и прокуратуры.

Таким образом, представляется возможным выделить два критерия ограничения компетенции административных судов: субъективный и материально-правовой¹⁰. Субъективный критерий предполагает обязательное наличие органа или учреждения публичной администрации в качестве стороны спора. Материально-правовой критерий означает, что административные суды полномочны рассматривать соответствующие дела только тогда, когда публичная администрация действовала в рамках отношений, регулируемых административным, а не частным правом¹¹.

Согласно Закону 1998 года система административной юстиции Испании включает в себя 5 институтов: суды по административным спорам, центральные суды по административным спорам, палаты по административным спорам высших трибуналов юстиции, палата по административным спорам Национальной аудиенции, палата по административным спорам Верховного суда.

Суды по административным спорам рассматривают дела по первой инстанции. Для них характерна достаточно тесная связь с населением определенной территории. Этим фактором обусловлена и специфика рассматриваемых дел: данные суды разрешают споры, возникающие в сфере местного самоуправления, а также в области отношений, связанных с деятельностью администраций автоном-

¹⁰ Общая характеристика административной юстиции Испании / С. А. Капустин // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2011. – № 1(14). – С. 30.

¹¹ Casado E. G., Ramos S. F. Manual basico de derecho administrativo. – Р. 523.

ных сообществ (например, оспаривание решений местных административных органов о привлечении к ответственности за нарушение правил торговли и др.). Как правило, соответствующие дела рассматриваются судьей единолично.

Центральные суды по административным спорам также полномочны рассматривать ряд категорий дел в качестве суда первой инстанции. К их компетенции Закон 1998 года относит рассмотрение дел об оспаривании действий (бездействий) министров, государственных секретарей, решения центральных органов государственной администрации, акты публичных организаций, осуществляющих свою деятельность на всей территории Испании.

Палаты по административным спорам высших трибуналов юстиции осуществляют юрисдикцию в пределах автономных сообществ. В качестве суда первой инстанции они рассматривают дела об оспаривании решений местных органов, которые неподсудны судам по административным спорам. Они могут выступать и в качестве суда апелляционной инстанции, рассматривая дела об обжаловании решений, вынесенных судами по административным спорам.

Стоит отметить, что три вышеперечисленные звена образуют систему общих административных судов.

В свою очередь, Национальная аудиенция, также являющаяся элементом системы административной юстиции, представляет собой общий суд, который включает в себя административную палату. В качестве первой инстанции Национальная аудиенция рассматривает дела об оспаривании актов министров и государственных секретарей, а также договоров, заключенных между органами публичной администрации. Национальная аудиенция также может рассматривать апелляционные жалобы на решения центральных административных судов.

На вершине иерархии органов административной юстиции находится Верховный суд, в котором образована административная палата. По первой инстанции Верховный суд рассматривает дела об оспаривании решений Совета министров, правительственные комиссий, разрешает споры, возникающие в сфере административной деятельности Конституционного суда, палат парламента, Счетного трибунала и др. В рамках кассации Верховный суд вправе пересматривать решения высших трибуналов юстиции и Национальной аудиенции.

Таким образом, исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что система административной юстиции Испании построена по смешанной модели, получившей название «унифицированной» в работах российских ученых¹². Для этой системы характерны признаки как англо-саксонской, так и романо-германской моделей административной юстиции¹³. Стоит также отметить, что, как показала практика, смешанная модель организации административных судов оказалась наиболее востребованной во многих правопорядках.

Смешанная (или унифицированная) система административной юрисдикции предполагает наличие как общих судов, в которых создаются административные палаты, так и специализированных административных судов. При этом и общие, и специализированные суды функционируют в рамках единой судебной системы.

При таком механизме специализированные административные суды создаются с целью, во-первых, снизить нагрузку по рассмотрению административных споров на общие суды, и, во-вторых, обеспечить гражданам и организациям доступ к административному правосудию на наиболее приближенных к населению уровнях судебной системы. Общие суды, в свою очередь, призваны рассматривать административные дела в тех случаях, когда необходимо вынесение независимого и обязательного к исполнению судебного решения.

Таким образом, мы имеем возможность без сомнения констатировать, что систему административной юстиции Испании следует рассматривать как уже сформировавшийся институт. При этом стоит отметить, что на сегодняшний день административная юстиция стремится к достижению таких целей, как, во-первых, обеспечение контроля за законностью деятельности органов публичной администрации, во-вторых, эффективная защита прав и законных интересов граждан в сфере государственного управления и, в-третьих, нахождение справедливого баланса частных и публичных интересов¹⁴.

¹² Зеленцов А. Б. Административная юстиция. М., 1997. С. 24–25.

¹³ Административное право зарубежных стран / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Штатиной. – М., 2003. – С. 192.

¹⁴ Соловьев, А. А. Административная юстиция в Испании / А. А. Соловьев // Зарубежные модели административной юстиции: учебное пособие для аспирантов / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – Москва: Буки Веди, 2015. – С. 103.

Как уже указывалось в начале данного исследования, процесс становления правового государства в Испании имеет многолетнюю историю. Первым шагом на пути к этой цели стало принятие демократической конституции. На протяжении последующих лет в Испании активно развивался институт административной юстиции. Как результат, на данный момент в Испании функционирует эффективная система защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере публичного управления. Таким образом, можно сделать вывод, что развитый и эффективный механизм административной юстиции является важным элементом современного правового государства.

Артур Муратович Пшевунов,
*аспирант кафедры административного
и финансового права РУДН;*

artur.psheunov@yandex.ru

*Научный руководитель –
Макарчук Злата Владимировна,
к.ю.н., доцент*

ИНСТИТУТ НЕОБОСНОВАННОЙ НАЛОГОВОЙ ВЫГОДЫ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Статья раскрывает содержание понятия «необоснованная налоговая выгода» и его трансформацию как правового института, начиная с 90-х гг. XX в. до настоящего времени. Автор акцентирует внимание на проблемах правоприменения норм, регулирующих отношения, связанные с получением необоснованной налоговой выгоды.

Ключевые слова и фразы: необоснованная налоговая выгода, Налоговый кодекс Российской Федерации, минимизация налогового бремени.

Правовой институт необоснованной налоговой выгоды обрел свою форму в российском законодательстве относительно недавно, в 2017 году путем введения статьи 54.1 в Налоговый кодекс Российской Федерации.

Данный институт существовал и ранее. До внесения соответствующих изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации основным документом, имеющим центральное значение в данной сфере, являлось постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 октября 2006 года № 53 (далее – Постановление ВАС РФ № 53), которое на многие годы вперед определило вектор развития практики проведения налоговых проверок и оценки судами заявляемых в налоговых спорах аргументов.

Говоря об исторических предпосылках появления института необоснованной налоговой выгоды, следует отметить, что уже 90-е годы XX века правоприменители были вынуждены разрабатывать схемы противодействия незаконным действиям, направленным на минимизацию налогового бремени, так как прямых предписаний в российском законодательстве не было установлено.

Так, Конституционным Судом Российской Федерации Постановлением от 12 октября 1998 г. № 24-П было введено понятие «добросовестного налогоплательщика»¹. Указанное понятие применялось как в рамках судебных процессов, так и в рамках налогового контроля.

Проблематика здесь состояла в оценочном характере данного термина, так как в рамках Постановления Конституционного Суда не были установлены какие-либо объективные критерии, указывались лишь примерные обстоятельства, которые были призваны помогать определять правомерность действий по уменьшению налоговой нагрузки.

Уже в своем Определении от 8 апреля 2004 г. № 168-0 Конституционным Судом Российской Федерации была проведена оценка недобросовестного налогоплательщика, как лица, которое с помощью инструментов, используемых в гражданско-правовых

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 12.10.1998 N 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

отношениях, создает схему незаконного обогащения за счет бюджетных средств². Оценка добросовестности налогоплательщика заключалась в оценке действительности заключенных им сделок как относительно формального соответствия законодательству, так и соответствия правилу о недопустимости недобросовестного несения налоговых обязанностей. Вследствие этого по идентичным делам стали выноситься абсолютно противоположные решения.

В указанных обстоятельствах наметился ощущимый кризис правоприменения, поскольку выстроенная правовая конструкция имела переходный характер и явно не отвечала тем вызовам, которые стояли перед налоговым законодательством. Появилась необходимость не столько обобщения, сколько формирования целостной судебной практики. Это и послужило плодородной почвой для принятия в 2006 г. Постановления ВАС РФ № 53.

В данном ключе стоит упомянуть позицию А.А. Бельтюковой, которая пишет: «основной целью издания этого акта было не столько резюмировать сложившуюся практику арбитражных судов, сколько на основе генерализации наиболее часто встречающихся споров, где активно использовался термин «недобросовестный налогоплательщик», предложить судам иные подходы к оценке таких неоднозначных и сомнительных ситуаций, иными словами, скорректировать судебно-арбитражную практику по делам о совершении налоговых правонарушений и налоговых злоупотреблениях»³.

Дополнительно это подтверждается фактом роста судебной практики по данным делам после принятия Постановления ВАС РФ № 53⁴.

² Определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2004 N 168-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чуфарова Андрея Сергеевича на нарушение его конституционных прав положениями абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 7 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» и абзаца первого пункта 2 статьи 172 Налогового кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Бельтюкова А. А. Доктрина деловой цели в налоговом праве России: от средства доказывания в спорах о недобросовестности налогоплательщика до средства оценки обоснованности получения налоговой выгоды / А. А. Бельтюкова // Финансовое право. – 2013. – № 1. – С. 20.

⁴ Винокурова М.М. О некоторых вопросах применения упрощенной системы налогообложения субъектами малого и среднего предпринимательства / М.М. Винокурова // Академический юридический журнал. – 2010. – № 42. – С. 41.

Само понятие «необоснованная налоговая выгода» было определено Постановлением Пленума ВАС РФ № 53 как уменьшение размера налоговой обязанности вследствие, в частности, уменьшения налоговой базы, получения налогового вычета, налоговой льготы, применения более низкой налоговой ставки, а также получение права на возврат (зачет) или возмещение налога из бюджета⁵.

С.С. Быков и К.Ю. Батороев указывали, что данное постановление сыграло колоссальную роль в практике по противодействию уклонению от уплаты налогов⁶. В юридической литературе также встречается мнение, что благодаря в том числе Постановлению ВАС РФ № 53 можно говорить о том, что недопущение уклонения от уплаты налогов приобрело характер налогово-правового принципа⁷.

Только в 2017 г. институт необоснованной налоговой выгода обрел нормативную форму в виде статьи 54.1 Налогового кодекса Российской Федерации.

Как отмечает Щекин Д.М. анализ Постановления ВАС РФ № 53 позволяет утверждать, что существует четыре основания, по которым может возникнуть необоснованная налоговая выгода:

- нарушение критерия деловой цели;
- совершения фиктивных операций;
- учет операций в противоречии с критерием их экономического смысла («существование над формой»);

⁵ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12.10.2006 № 53 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Батороев К. Ю. Методология противодействия уклонению от уплаты взносов на обязательное пенсионное страхование и направления ее совершенствования / К. Ю. Батороев, С. С. Быков / Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). – 2014. № 1. – URL: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=18727> // Тищенко В.А. О некоторых проблемах необоснованной налоговой выгоды // Известия Иркутской государственной экономической академии 2014 № 6 – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-problemakh-neobosnovannoy-nalogovoy-vygody> (дата обращения: 23.04.2022).

⁷ Быков С. С. К дискуссии о понятии противодействия уклонению от уплаты налогов и его значении в признании налогового права самостоятельной отраслью / С. С. Быков // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2014. – № 1 (93). – С. 92.

- нарушение осмотрительности при выборе контрагента⁸.

Необходимость введения нового положения в налоговое законодательство обусловлено следующими факторами:

- субъективностью в применении расчетного подхода, возникающей при доначислении налогов;
- неточностью, размытостью формулировки понятия «должная осмотрительность» в судебной практике, не позволяющей точно определить действия налогоплательщика на соответствие необходимым критериям;
- недостаточным охватом всех спектров в квалификации получения необоснованной налоговой выгоды;
- усложнение механизмов по минимизации налоговых обязательств, произошедших в практике налоговых отношений, которые не охватывались положениями судебной практики, а именно постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ⁹.

Кроме анализа проблематики прошлого, связанную оформлением необоснованной налоговой выгоды как института, следует отметить проблемы, с которыми в настоящее время могут столкнуться иностранные юридические лица.

Ю.К. Цареградская отмечала, что для доказательства недобросовестности контрагентов – иностранных юридических лиц российские налоговые органы могут применить две концепции:

- 1) концепцию фактического права на доход, т.е. «бенефициарную собственность»;
- 2) концепцию налогового резидентства в Российской Федерации¹⁰.

⁸ Щекин Д.М. О корректном применении понятия «необоснованная налоговая выгода». Комментарий к Постановлению Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 N 8337/08 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. N 7.

⁹ Цареградская Ю.К. Институт необоснованной налоговой выгоды: проблемы правоприменения в контексте изменений российского законодательства / Вестник университета имени О.Е. Кутафина – 2019 – С. 83–84.

¹⁰ Цареградская Ю.К. Институт необоснованной налоговой выгоды: проблемы правоприменения в контексте изменений российского законодательства / Вестник университета имени О.Е. Кутафина – 2019 – С. 84.

В рамках первой концепции возникает проблематика, связанная с оспариванием налоговыми органами применения иностранным юридическим лицом пониженных налоговых ставок, которые могут быть предусмотрены международными налоговыми соглашениями, заключенных с Россией, поскольку по существующим правилам российское юридическое лицо, распределяющее доходы от источников в России, должно заранее сделать запрос у иностранного юридического лица на предоставление необходимых документов, подтверждающих его фактическое право распоряжаться полученным доходом, потому что наличия сертификата налогового резидентства будет недостаточно. Если указанные документы не будут представлены для иностранного юридического лица возникает риск перехода на стандартную налоговую ставку в рамках налогового законодательства Российской Федерации.

Следует также отметить, что иностранным юридическим лицам могут также вменять недобросовестность в связи с наличием таких факторов, как недостаточное количество штатных сотрудников или отсутствие фактического местонахождения офиса юридического лица.

Вторая концепция, связанная с налоговым резидентством в Российской Федерации, подразумевает риски для тех иностранных юридических лиц, в отношении которых установлены факты контроля над ними из России, то есть сотрудниками дочерних или аффилированных организаций, находящихся в России.

Это автоматически позволит приравнять данное юридическое лицо к российскому, в связи с чем его налогообложение будет проводиться в соответствии с российским налоговым законодательством, а не какой-либо иностранной юрисдикции.

Среди теоретиков не сформировалось однозначного мнения о том, отрицательно или положительно сказывается статья 54.1 Налогового кодекса Российской Федерации на правоприменении.

Логичным образом в юридическом сообществе возник вопрос о правомерности применения обратной силы принятой статьи Налогового кодекса Российской Федерации.

Так, в Постановлении арбитражного суда Уральского округа от 13.10.2017 № Ф09-5840/17 делу № А76-2131/2017 было отмечено, что статья 54.1 Налогового кодекса, с учетом пункта 3 статьи

5 Налогового кодекса, имеет обратную силу, поэтому решение инспекции о привлечении к ответственности за совершение правонарушения в части доначисления налога незаконно в силу отсутствия оснований, с которыми закон связывает неправомерным уменьшение у налогоплательщика налоговой базы¹¹.

Подводя итоги, стоит отметить, что остаются открытыми вопросы оценки влияния внесенных в 2017 г. изменений в налоговое законодательство. Исходя из вышеизложенного следует отметить, что правовое оформление указанного института не может однозначно пониматься как сугубо позитивное или негативное явление. В этом ключе стоит отметить позицию Конституционного Суда Российской Федерации, который в своем Постановлении от 24 октября 1996 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах»¹² отметил, что «благоприятный для субъектов налогообложения характер такого закона должен быть понятен как налогоплательщикам, так и государственным органам, взимающим налоги»¹³.

¹¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.10.2017 № Ф09-5840/17 по

делу № А76-2131/2017 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/uq4MkUaRwZVR/> (дата обращения: 23.04.2022).

¹² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 1996 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.10.1996 № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» // СПС «КонсультантПлюс».

Максим Алексеевич Первунин,
*аспирант кафедры административного
и финансового права Российского университета
дружбы народов;
rma@tfh-law.com*

БЛОКЧЕЙН ТЕХНОЛОГИИ В УСЛОВИЯХ САНКЦИЙ

В статье выделяются и исследуются ряд правовых проблем, возникших в Российской Федерации в связи с введением санкций, направленных против российской экономики. Предпринята попытка обозначить возможный путь решения данных проблем, связанный с созданием новой формы организации с помощью блокчейн технологии – децентрализованной автономной организации.

Ключевые слова: блокчейн технологии, санкции, децентрализованная автономная организация, криптовалюта, FATF.

Санкции, вводимые рядом стран с 2014 года против России, создали ощутимое давление на экономику. В начале санкций затрагивали предприятия ВПК, должностных лиц, постепенно они были расширены на ключевые отрасли экономики. Сейчас влияние санкций может ощущать каждый гражданин Российской Федерации (далее – РФ).

Общеизвестно, что возможность такого экономического давления была заложена заблаговременно, путем введения в международный деловой оборот научных правовых международных концепций, основанных на принципе централизации, всеобщего учета и контроля. Большая часть этих концепций была безоговорочно ratifiedирована в прошедшие десятилетия.

Так международная организация FATF с 2001 года, по инициативе США, под видом борьбы с отмыванием преступных доходов фактически ввела систему тотального международного контроля каждой финансовой транзакции¹. Если раньше США отслеживали все международные транзакции проведенные исключительно в долларах США, то теперь инструментарий FATF позволяет четко устанавливать принадлежность любой финансовой транзакции к стране, к сектору экономики, и даже к конкретному бенефициару.

¹ Financial Action Task Force on Money Laundering 2001 // URL: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2000%202001%20NCCT%20ENG.pdf> (date of access: 12.05.2022).

В рамках ОЭСР, в которую РФ так старательно и долго пытаясь вступить, РФ взяла на себя обязательство обмениваться налоговой информацией, в рамках концепции CRS (Common Reporting Standard), то есть сообщать данные по всем иностранным бенефициарам юридических лиц, открывающим счета в российских финансовых институтах, данные об остатке средств и, при необходимости, данные обо всех транзакциях². Эти данные консолидируются за рубежом и используются для определения наиболее болезненных санкций для экономики страны. Кроме того, именно эта информация используется для блокировки зарубежных активов и счетов российских граждан и компаний. Концепции деофшоризации также в условиях санкций накладывают дополнительную налоговую нагрузку на отечественный бизнес. Фактически бизнес вытеснили из низкотарифных юрисдикций, изолировали их в РФ³. Стало проще накладывать ограничения на отечественные компании, блокируя все финансовые и логистические потоки.

Критическая, научная оценка упомянутых выше концепций проводилась без учета риска экономической войны против РФ. И сейчас пришло время по-новому взглянуть на такие риски, оценить возможность пересмотра международных обязывающих соглашений и по возможности минимизировать отрицательные последствия для бизнеса и для страны в целом.

В этой связи видится необходимым более серьезно отнестись к возможностям, которые потенциально предоставляет технология блокчейн для государства и бизнеса.

С помощью блокчейн технологии возможно создавать децентрализованную автономную организацию (далее – DAO), которая не имеет конечного бенефициара и находится над государственным регулированием⁴.

Блокчейн – это распределенная база данных, состоящая из последовательной цепочки блоков, в которую пользователи могут

² Commentaries on the Common Reporting Standard (CRS) // URL: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/common-reporting-standard-and-related-commentaries/> (date of access: 12.05.2022).

³ The Fatal Offshore: Deoffshorization and Russia's Infrastructure Crisis // URL: <https://thediplomat.com/2018/01/the-fatal-offshore-deoffshorization-and-russias-infrastructure-crisis/> (date of access: 12.05.2022).

⁴ Nakamoto, S. (2008) // Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system [White paper].

вносить данные, но ни никто не может их видоизменять, что создает доверие к системе. Это доверие в свою очередь создает ценность, которая имеет финансовое выражение за счет спроса и предложения, что объясняет, почему цифровые валюты, такие как биткоин или эфир, формально представляющие из себя лишь последовательность 16-значного кода, приобрели такую высокую стоимость.

При правильном проектировании блокчейн системы никто не может менять данные, ограничивать к ним доступ. Даже отключение интернета и блокировка отдельных серверов блокчейн системы не должна влиять на надежность хранения и учета данных. Концепция, заложенная в основу интернета, позволяет реализовать эти задачи.

На вышеупомянутой системе возможно выстроить целую организацию: DAO, то есть объединение лиц, совместная деятельность которых координируется для достижения общих целей и задач. Именно участники DAO наделяют организацию ценностью, фактически делясь с ней своей правоспособностью и правосубъектностью. DAO получает существенные преимущества, с учетом того, что правоспособность физических лиц является неотчуждаемым правом. Важно отметить, что такая организация должна функционировать без единого исполнительного органа, на основе иных принципов координации совместной работы. Так, управление должно быть распределено между всеми ее участниками путем голосования. Организация при этом не присутствует физически ни в какой юрисдикции⁵.

Взаиморасчеты внутри организации осуществляются как с помощью внутренней криптовалюты, так и с помощью иных систем взаиморасчетов. DAO может взаимодействовать с другими организациями, физическими лицами не являющимися ее участниками, при этом должна быть предусмотрена система обмена ценностями (обмен валют). Бенефициары DAO – это сообщество всех ее участников, при этом каждый в отдельности может не идентифицироваться и формально не признаваться бенефициаром организации, как происходит в случае с публичными акционерными обществами.

Для примера DAO может включать в себя всю цепочку в отдельном секторе экономики, от покупателей до поставщиков, транс-

⁵ Usha Rodrigues, Law and the Blockchain, 104 Iowa L. Rev. 679 (2018) // URL: https://digitalcommons.law.uga.edu/fac_artchop/1274 (date of access: 13.05.2022).

портно-логистических компаний и производителей совместно с сотрудниками. При этом взаиморасчеты проводятся на справедливых условиях, с четко зафиксированными с помощью смарт-контрактов комиссиями, доходностью и иными условиями цепочки сделок.

Риск злоупотреблений и противоправного использования такой организации возможно регулировать на уровне самого сообщества, а также на программном уровне блокчейн технологии, ограничивая те или иные формы взаимодействия или целевое назначение.

Таким образом, технология блокчейн позволяет построить децентрализованные юридические системы нового поколения, которые не подвержены санкционным и иным привычным глобальным рискам. Несомненно, данная тема открывает новое пространство для правового регулирования DAO, нуждаются в научно-правовой оценке, с учетом новых подходов и пересмотра глобальных рисков.

Ю.А. Курина,

*студентка II курса юридического института
РУДН;
curina.yulya2018@yandex.ru*

Гао Юйщюань,

*студентка II курса юридического института
РУДН;
lilyagao@yandex.ru*

Иван Валерьевич Шмелёв,

*к.ю.н., ассистент кафедры административного
права и финансового права юридического
института РУДН
e-mail: shmelev-iv@rudn.ru*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

КНР является самой густонаселённой страной в мире с населением более 1,4 миллиарда человек и с общей площадью около 9,6 миллио-

нов квадратных километров. Китай является одной из самых быстро растущих экономик мира, поэтому многие другие страны все больше интересуются китайской системой государственного управления, которая после реформ 1978 года продемонстрировала большой потенциал экономического и социального развития¹. КНР обладает сложной структурой, государственное управление является основным инструментом правительства, предназначенным для удовлетворения внутренних и внешних интересов страны, которой оно служит.

Ключевые слова: Китайская Народная Республика, управление, правительство, Всекитайское собрание народных депутатов, местное самоуправление, административный орган.

С момента появления государственного управления как самостоятельной дисциплины в Китае в 1990-х годах развитие науки государственного управления в Китае начало стремительно расти². Китайская административно-правовая наука определяет государственное управление как интеграцию различных сил с правительством и использование политических, экономических, управленческих и правовых методов для укрепления возможностей правительства в области управления и повышения эффективности работы правительства и качества государственных услуг для обеспечения общественного благосостояния и общественных интересов.

С развитием современной экономики Китая, углублением реформ и построением гармоничного общества роль государственного управления становится все более и более ценной для общества, для специалистов по административному праву китайское государственное управление становится крупнейшим объектом изучения. Государственное управление рассматривается как профессия, а государственные менеджеры – люди, осуществляющие практическую деятельность в этой профессии.

Субъектами государственного управления выступают правительство и другие органы государственного управления. Так называемые другие органы государственного управления относятся

¹ Ким М.Х., Ли Х., Хольцер М., Чжан М. (2019) Исследования государственного управления в материковом Китае. В: Фаразманд А. Глобальная энциклопедия государственного управления, государственной политики и управления

² Лю Сижуэй. Государственное управление КНР/ Издательство при Центральной Коммунистической партии Китая. -2004.

к определенным организациям, которые создаются с целью обеспечения общественных интересов и часто именуются некоммерческими организациями или третьими секторами.

По форме территориально-политического устройства КНР – унитарное государство с автономными образованиями. Конституция КНР устанавливает трёхступенчатую систему административного деления: провинция, уезд, волость. В состав КНР входят 23 провинции, 5 автономных районов, 4 города центрального подчинения – Пекин, Шанхай, Чунцин и Тяньцзинь и два специальных административных района³.

По форме правления КНР – республика социалистического типа. Согласно Конституции КНР есть социалистическое государство демократической диктатуры народа, руководимое рабочим классом и основанное на союзе рабочих и крестьян⁴.

Существует пять уровней управления в системе правления Китая: центральный, провинциальный, муниципальный, уездный и уровень поселков. Государственная власть реализуется народом через Всекитайское собрание народных депутатов (далее ВСНП) и местные собрания различных уровней. Всекитайское собрание и Постоянный комитет всекитайского собрания являются законодательными органами высшего (национального уровня). Государственный совет вместе с министерствами и комиссиями является высшим исполнительным органом по управлению государственными делами. Государственный совет обеспечивает реализацию решений, принятых на высшем партийном и государственном уровне решений. На местном уровне предусмотрена аналогичная система управления.

ВСНП – высший орган государственной власти. Работа Собрания осуществляется посредством сессий, которые проходят раз в год и делятся 2–3 недели.

³ Баглай, М. В. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтина Л.М., – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва :Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2018. – 976 с.

⁴ Конституция Китайской Народной Республики. [Электронный ресурс]. URL: https://chinalaw.center/constitutional_law/china_constitution_revised_2018_russian/.

Депутаты ВСНП входят в состав Постоянного Комитета, не имея при этом права занимать должности в других органах государственного управления.

Согласно ст. 62 Конституции КНР ВСНП осуществляет следующие полномочия:

- 1) вносит изменения в Конституцию;
- 2) осуществляет контроль за исполнением Конституции;
- 3) принимает уголовные и гражданские законы, законы о государственных органах и иные основные законы и вносит в них изменения;
- 4) избирает Председателя и заместителя Председателя Китайской Народной Республики и др⁵.

Кроме того, Конституция КНР не устанавливает закрытого перечня полномочий ВСНП, они могут быть дополнены.

ВСНП также подотчётны: Президиум ВСНП, Верховный народный суд, Верховная народная прокуратура и Народно-освободительная армия.

Органы исполнительной власти Китайской Народной Республики состоят из двух уровней: центральных административных органов и местных административных органов. Центральные административные органы включают Государственный Совет, структурные подразделения Государственного Совета (министерства, комиссии, Народный банк Китая и Контрольное управление) и учреждения, непосредственно подчиненные Государственному Совету (таможенная, налоговая служба, управление промышленно-торговой администрации, управление по охране окружающей и т.д.)⁶. Местные административные органы включают местные народные правительства на различных уровнях, подразделения народных правительств на уровне округов (Бюро по гражданским делам, Бюро страхования труда, Бюро здравоохранения и т.д.), органы, непосредственно подчиненные народным правительствам на уровне округа или более высоком уровне и специальные органы (охрана

⁵ Конституция Китайской Народной Республики. [Электронный ресурс]. URL: https://chinalaw.center/constitutional_law/china_constitution_revised_2018_russian/

⁶ Лю Сижуэй. Государственное управление КНР/ Издательство при Центральной Коммунистической партии Китая. -2004.

окружающей среды, Управление по контролю за продуктами и лекарствами и т.д.), а также уполномоченные органы народных правительства на всех уровнях. Важно отметить, что Бюро общественной безопасности – это одновременно административный орган первого уровня и судебный орган, а его статус определяется в соответствии с конкретными функциями, которые оно выполняет.

Правовой статус местных органов власти и управления в КНР определяется Конституцией КНР (Глава III, раздел 5) и Законом об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств 1982 г. (в редакции 1995 г.).

Система местных государственных органов состоит из собраний народных представителей (СНП), которые определяются в Конституции как органы государственной власти на местах в КНР, и местных народных правительств как исполнительных органов местных органов государственной власти – СНП, система которых строится в соответствии со структурой административно-территориального деления (ст. 96, ст. 105 Конституции КНР).

Существует два типа местного самоуправления: национально-территориальная автономия и специальный административный район (Гонконг и Макао).

Под национально-территориальной автономией подразумевается система территориального самоуправления, создание органов самоуправления и осуществление автономии в районах, где проживают этнические меньшинства под единым руководством государства. Такой тип местного самоуправления имеет определенную автономию⁷. Из признанных 55 этнических меньшинств 44 имеют автономные территории. Площадь всех автономных территорий занимает около 64% всей территории страны.

Местные народные правительства избираются собраниями народных представителей и образовывают властную вертикаль под управлением Государственного совета. Народные правительства местного уровня обязаны выполнять решения СНП и их комитетов, постановления и распоряжения органов власти высших уровней, выполнять местные планы народно-хозяйственного развития.

⁷ Пань Сяоцзюань. Административная система КНР/ Издательство Янши в Китае. 2021.

Специальные административные районы относятся к местным административным районам, созданным в соответствии с положениями Конституции, пользующимся особым правовым статусом. Такие районы обладают автономией. В дополнение к подчинению центральному правительству в вопросах иностранных дел, национальной обороны, объявления войны и мира, они обладают законодательной властью, административной властью, независимой судебной властью и правом окончательного судебного приговора. Специальные административные районы используют свою собственную валюту, являются финансово независимыми, и все доходы использую для собственных нужд, не передавая их Центральному Народному правительству. При этом Центральное народное правительство не собирает налоги в специальных административных районах.

Местные собрания народных представителей Китайской Народной Республики на различных уровнях являются органами государственной власти Китайской Народной Республики, возглавляемыми Коммунистической партией Китая, и являются основой системы народных собраний. К народным собраниям относятся: Всекитайское собрание народных представителей; собрания народных представителей провинций, автономных районов и городов центрального подчинения; собрания народных представителей городов и автономных префектур, разделенных на районы; собрания народных представителей уездов, автономных округов, городов, не разделенных на районы, и муниципальных районов; собрания народных представителей поселков, национальных поселков и городов. Местные собрания народных представителей различных уровней являются местными органами государственной власти.

Местные народные собрания разного уровня избираются демократическим путем, несут ответственность перед народом и подлежат контролю со стороны народа. Депутаты народных собраний на уездном и поселковом уровнях избираются непосредственно своими избирателями.

Депутаты народных собраний провинций, автономных районов, муниципалитетов, непосредственно подчиненных Центральному правительству, автономных префектур и городов, разделенных на округа, избираются народными собраниями следующего более низкого уровня. Депутаты ВСНП избираются провинциями, автоном-

ными районами и муниципалитетами, непосредственно подчиняющимися Центральному правительству, а также вооруженными силами. Кандидаты в депутаты народного собрания различных уровней выдвигаются по избирательным округам или избирательным единицам. Политические партии и различные народные организации могут как совместно, так и раздельно рекомендовать кандидатов в депутаты.

Таким образом, в системе государственного управления Китая существует следующие уровни управления: центральный, провинциальный, муниципальный, уездный и поселковый. Фундаментальная структура управления на различных уровнях была установлена Конституцией Китайской Народной Республики 1982 года. На национальном уровне Всекитайское собрание народных представителей и его Постоянный комитет осуществляют высшую законодательную власть, в то время как Государственный Совет с его министерствами и комиссиями являются высшим исполнительным органом. Аналогичная система управления и разделение власти предусмотрена и для местного самоуправления.

Создание генетического профиля населения – задача, заложенная Указом Президента РФ от 11.03.2019 N 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу»⁸ для отслеживания рисков химического и биологического характера. С одной стороны, наличие генетического профиля населения представляет значительную стратегическую ценность для развития страны, с другой стороны, дискредитация такой информации влечет существенные угрозы безопасности и риски нарушения прав личности.

Термины «генетическая паспортизация» и «генетический профиль» в контексте методики профилактики заболеваний упоминаются давно. Нормативного закрепления в российском законодательстве они не получили, хотя и упоминаются в некоторых правовых актах. Например, в Приказе Министерства здравоохранения

⁸ См.: Указ Президента РФ от 11 марта 2019 г. N 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru)

и социального развития РФ от 24 апреля 2012 г. N 394 «О проведении V Всероссийской конференции «Пренатальная диагностика и генетический паспорт – основа профилактической медицины в век нанотехнологий»⁹.

Активное научное обсуждение вопросы создания генетического профиля и генетической паспортизации получили с изданием Указа Президента РФ от 28 ноября 2018 г. N 680 «О развитии генетических технологий в Российской Федерации»¹⁰ и после отражения соответствующей задачи в Указе Президента РФ от 11.03.2019 N 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу», утверждения Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019 – 2027 годы¹¹.

Генетические паспорта упоминаются в различных отраслевых актах для объектов растительного и животного мира, штаммов заболеваний. Например, для паспорта штамма характерна информация о молекулярно-генетической составляющей¹², для сортов и пород создаются генетические паспорта¹³.

⁹ См.: Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 апреля 2012 г. N 394 «О проведении V Всероссийской конференции «Пренатальная диагностика и генетический паспорт – основа профилактической медицины в век нанотехнологий» // текст приказа официально опубликован не был.

¹⁰ См.: Указ Президента РФ от 28 ноября 2018 г. N 680 «О развитии генетических технологий в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 декабря 2018 г. N 49 (часть VI) ст. 7586

¹¹ Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2019 г. N 479 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019–2027 годы»// Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 23 апреля 2019 г.

¹² Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28 января 2021 г. N 4 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 3.3686-21 «Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней»// Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 18 февраля 2021 г. N 0001202102180019.

¹³ Постановление Правительства РФ от 3 сентября 2021 г. N 1489 «О внесении изменений в Федеральную научно-техническую программу развития сельского хозяйства на 2017 – 2025 годы»// Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 13 сентября 2021 г. N 0001202109130012.

Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. N 454-ФЗ «О семеноводстве» содержит определение генетического паспорта как «документа, созданный на основе молекулярно-генетического анализа семян сорта или гибрида сельскохозяйственного растения» (пункт 5 статьи 1)¹⁴. Соответственно, отражение сути генетической паспортизации можно получить из анализа норм российского законодательства. Генетический паспорт должен включать сведения об отличительных молекулярно-генетических характеристиках исследуемого организма, полученные в результате изучения биологического материала организма для конкретных целей.

Некоторые исследователи считают с опорой на европейское законодательство, а именно, на Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2016/679 от 27 апреля 2016 г. о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (Общий Регламент о защите персональных данных)¹⁵, что генетические данные – это самостоятельная разновидность персональных данных; ряд исследователей принимает генетическую информацию в качестве биометрических персональных данных¹⁶.

В российском законодательстве нормативно закреплен термин «геномная информация»¹⁷, он упоминается в контексте государственной геномной регистрации, в теории термин «генетическая информация» относится больше к естественно-научному пониманию.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. N 454-ФЗ «О семеноводстве» // «Российская газета» от 11 января 2022 г. N 2–3, вступает в силу с 01.09.2022 г.

¹⁵ См.: Болтанова Е.С., Имекова М.П. Перспективы развития российского законодательства в сфере охраны прав граждан при обработке генетической информации (частноправовой взгляд) // «Lex Russica», N 2, февраль 2022 г. Режим доступа: СПС «Гарант».

¹⁶ Малеина М.Н. Понятие и классификации геномной (генетической) информации // «Lex Russica», N 7, июль 2020 г.). Режим доступа: СПС «Гарант»; Рассолов И.М., Чубукова, С.Г. Микурова И.В. Биометрия в контексте персональных данных и генетической информации: правовые проблемы // «Lex Russica», N 1, январь 2019 г. Режим доступа: СПС «Гарант».

¹⁷ Трикоз Е.Н., Мустафина-Бредихина Д.М., Гуляева Е.Е. Правовое регулирование процедуры генного редактирования: опыт США и стран ЕС // «Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки», N 1 (том 25), январь–март 2021 г. Режим доступа: СПС «Гарант».

нию и имеет более широкое толкование, чем «геномная информация», в связи с большим количеством исследуемых элементов генома¹⁸, однако при постановке задачи формирования именно генетического профиля населения и проведения генетической паспортизации целесообразно предполагать либо несовершенство юридической техники, либо направленность на максимально подробное получение информации о генетическом профиле как отдельных индивидов, так и населения в целом.

Цели сбора генетической информации важно определить с позиции того, что генетические данные являются разновидностью персональных данных¹⁹, соответственно, в силу норм о защите персональных данных, являются информацией ограниченного доступа, требованием для защиты которых необходимо закрепление цели использования этой категории персональных данных. Предполагаемый владелец генетического паспорта, получающий защиту своей генетической информации только с помощью правового механизма защиты персональных данных, вправе существенно ограничить действия с данными, полученными из биоматериала, что может нести вред публичных интересам, в том числе стратегическим интересам страны. Цели обработки только лишь в сфере публичных интересов повлекут угрозу права на неприкосновенность частной жизни и защиту от дискrimинации.

Не стоит забывать о том, что генетическая информация может отражать сведения о состоянии здоровья индивида, что распространяет на эту категорию персональных данных режим защиты, характерный для сведений, составляющих врачебную тайну. Следовательно, необходимо установить особый режим защиты генетической информации как самостоятельной разновидности персональных данных или же как о типе биометрических данных с учетом публичной потребности в обеспечении безопасности этих сведений от неправомерного доступа третьих лиц²⁰.

¹⁸ Малеина М.Н. Указ.соч.

¹⁹ Болтанова Е.С., Имекова М.П. Указ.соч.

²⁰ Тужилова-Орданская Е.М., Ахтямова Е.В. Проблемы гражданско-правового регулирования в сфере защиты прав гражданина в Российской Федерации при использовании генетической информации// «Вестник Пермского университета. Юридические науки», выпуск 2, апрель-июнь 2021 г. Режим доступа: СПС «Гарант».

Перспективной для проведения генетической паспортизации и создания генетического профиля населения является процедура государственной геномной регистрации, которая во многих странах мира и в России в том числе осуществляется в криминалистических целях, то есть, согласно Федеральному закону от 03.12.2008 N 242-ФЗ (с изм. от 17.12.2009) «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации», «в целях идентификации личности человека» (далее – Федеральный закон от 03.12.2008 N 242-ФЗ)²¹.

Согласно Федеральному закону от 03.12.2008 N 242-ФЗ государственная геномная регистрация проводится в обязательном порядке для лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы за совершение преступлений против половой свободы и неприкосновенности, тяжких и (или) особо тяжких преступлений, а также живых лиц или трупов людей, чья личность не установлена и чей генетический материал собирается в процессе совершения следственных действий. Добровольно на платной основе геномную регистрацию вправе пройти граждане России, проживающие или временно пребывающие на территории Российской Федерации иностранные граждане и апатриды.

Государственную геномную регистрацию правомочны осуществлять органы внутренних дел и судебно-экспертные учреждения государственной системы здравоохранения, однако, как справедливо отмечают многие исследователи, на практике сбор, хранение и обработка генетической информации, в том числе с отличным от названного в Федеральном законе от 03.12.2008 N 242-ФЗ целеполаганием, осуществляется и иными, преимущественно, медицинскими организациями²². Услуги создания генетического паспорта (сбора и анализа генетической информации в медицинских и познавательных целях) последние несколько лет достаточно популярны среди населения.

Именовать процесс сбора, хранения и обработки генетической информации такими организациями государственной генетической регистрации некорректно, так как правовое положение названных

²¹ См.: Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. N 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» // «Российская газета» от 9 декабря 2008 г. N 251

²² См.: Мохов А. А. Геномная регистрация в России: проблемы и перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 7. – С. 105.

организаций может быть отличным от тех субъектов, которые уполномочены на проведение государственной геномной регистрации.

Легального термина «частная геномная регистрация» или иных сочетаний, обозначающих участие в процессе деятельности «по получению, учету, хранению, использованию, передаче и уничтожению биологического материала и обработке геномной информации» (пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 03.12.2008 N 242-ФЗ) негосударственных органов и организаций, не подведомственных органам внутренних дел или не являющихся судебно-экспертными учреждениями государственной системы здравоохранения, нет.

В Федеральном законе от 03.12.2008 № 242-ФЗ применяется для целей его применения термин «геномная информация», под которым понимают «персональные данные, включающие кодированную информацию об определенных фрагментах дезоксирибонуклеиновой кислоты физического лица или неопознанного трупа, не характеризующих их физиологические особенности» (пункт 3 статьи 1 Федерального закона от 03.12.2008 № 242-ФЗ).

Словосочетание «определенные фрагменты» показывает вероятность того, что использовать генетические базы данных, созданные в результате осуществления государственной геномной регистрации, как генетический паспорт и (или) генетический профиль населения для улучшения национального здоровья можно лишь условно. Хотя несомненно, система государственной геномной регистрации является отличным подспорьем для формирования правового механизма паспортизации населения.

Объемы накопленной геномной информации в результате проведения государственной геномной регистрации низкие, потому на данный момент говорить о генетических банках, которые могли бы решить задачу мониторинга генетического здоровья населения, рано²³.

То есть государственная геномная регистрация не может на данный момент охватить задачу формирования генетического профиля, соответственно, создание нормативно-правовой базы, которая бы регулировала генетическую паспортизацию для целей охраны здоровья, лишь предстоит, так как имеющееся правовое поле содержит много пробелов для баланса прав и интересов индивида и общества. К тому же генетическая паспортизация вызывает

²³ См.: Мохов А. А. Указ.соч. – С. 105.

ряд сложностей этического характера, что, несомненно, осложняет совершенствование права в сфере генетических технологий. Обязательность и доступность участия широкой части населения в программе генетической паспортизации вызывают закономерные сомнения, так как по общему правилу медицинское вмешательство и обработка персональных данных возможна лишь с согласия субъекта-носителя сведений или его представителя; недобросовестна концепция предоставления в императивном порядке генетической информации для размещения в потенциально уязвимые информационные базы или биобанки при том, что указанные сведения могут дискредитировать в правах или опорочить личность; генетические технологии в любой своей разновидности являются дорогостоящим продуктом, возложение расходов на бюджетную систему потребует значительных финансовых преобразований и перераспределения средств, среднестатистические граждане, не имеющие необходимости анализа генетической информации для существенных для себя целей, например, для лечения, не способны покрыть такие издержки единовременно без ущерба для своего благосостояния.

Тамара Камоевна Кормишина,
магистр I курса кафедры административного и
финансового права юридического институт
РУДН
1032217766@rudn.ru

Научный руководитель –
Д.М. Мустафина-Бердихина,
к.ю.н., ст.преподаватель

ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭСТЕТИЧЕСКОЙ МЕДИЦИНЫ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

В статье рассматриваются проблемы рынка эстетической медицины и незаконной деятельности специалистов, а также оборот незарегистрированных медицинских изделий и лекарственных средств.

Ключевые слова: бьюти индустрия, индустрия красоты, эстетическая медицина, косметология, пластическая хирургия, несертифицированные лекарственные препараты, незаконная медицинская деятельность.

Услуги красоты традиционно привлекают внимание представительниц прекрасного пола, готовых, порой идти на любые жертвы ради сохранения молодости. Логично, что такое рвение к постижению секретов вечной молодости становится благодатной почвой для деятельности мошенников и иных нарушителей действующего законодательства Российской Федерации.

На данный момент бьюти-индустрия (индустрия красоты) делится на две основные группы:

- бытовые услуги (парикмахерские и салоны красоты);
- эстетическая медицина (косметология и пластическая хирургия).

Именно сфера эстетической медицины стала уязвима для криминальной инфильтрации, являясь весьма капиталоёмкой отраслью бизнеса: порядка 30 млн процедур ежегодно оказываются в России. Учитывая среднюю стоимость 1 процедуры (5000 тысяч рублей), мы получаем ежегодный оборот около 150 миллиардов рублей.

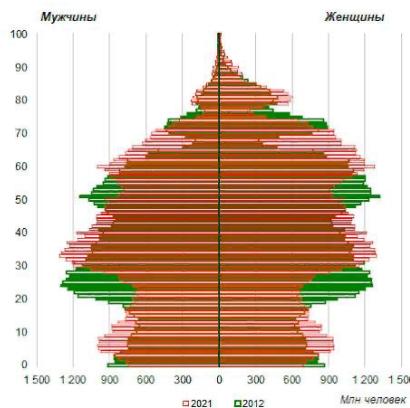
Популярность бьюти-процедур растет с каждым днем. На территории РФ работает около 60000 тысяч специалистов в сфере красоты, из них 12000 тысяч имеют высшее медицинское образование, порядка 25000 тысяч, со средним медицинским образованием¹. Основным источником пополнения рядов специалистов, в данной сфере, являются сами пациентки, т.е. получается такой своеобразный круговорот людей в индустрии красоты: из пациентов в мастера, из мастера в учителя.

Нередки случаи, когда в результате действий недобросовестных, непрофессиональных врачей, пациенты теряют не только физическую (эстетическую) привлекательность, но и здоровье, и, даже, жизнь. В Великобритании и Германии, по статистике, 10–20 случаев из 10000 тысяч проведенных процедур, 4–6% имеют тяжкие последствия. В связи с тем, что в России такая статистика не ведется, мы можем предположить, что ситуация на рынке является

¹ Личное интервью автора с Е.Брауде

аналогичной, однако процент осложнений может быть даже выше². Основана причина смертности – это реакция на лидокаин (анафилактоидная реакция).

Совершенно очевидно, что платежеспособный спрос РФ на эту сферу медицинских услуг, как говорится, «был, есть и будет». Как известно, во все времена женщины (а именно они составляют львиную долю клиентуры на этом рынке) пытались сохранить свою молодость и красоту, не всегда задумываясь о том, как это может отразиться на их здоровье: «красота требует жертв».



Возрастно-половая пирамида населения России на начало 2012 и 2021 годов, тысяч человек

На данном графике мы видим три основные категории: 30–40-летние женщины в возрасте 30–40 лет, женщины в возрасте 60 лет и старше, а также иные категории (возраст 0–10 лет³).

Из представленных данных мы можем сделать вывод, что через 10 лет, количество обращений к услугам эстетической медицины может значительно сократиться, поскольку возрастная группа старше 70 лет уже не является активными потребителями данного рынка, в силу состояния здоровья и платежеспособности данной возрастной категории. А группа 30–40 лет перейдет в другую группу.

² Личное интервью автора с Е.Брауде.

³ <https://demreview.hse.ru/> – официальный сайт Института демографии НИУ ВШЭ имени А.Г. Вишневского (дата обращения – 11.05.2022)

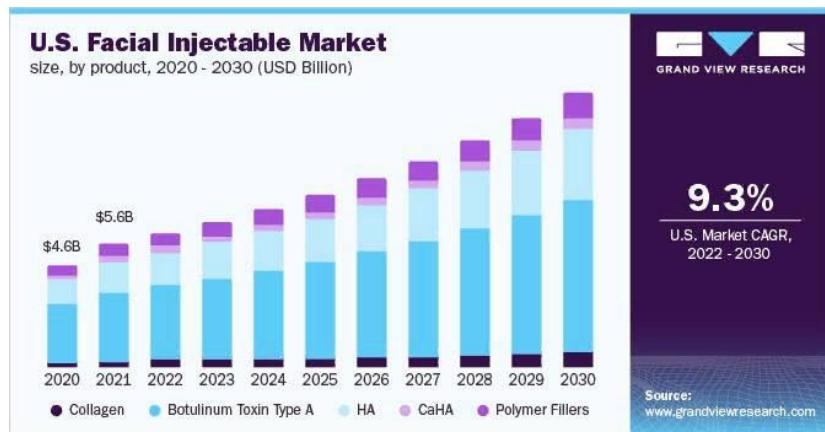
Процедуры, к которым прибегают женщины в возрасте 30–40 лет, отличаются от процедур 60-летних представительниц прекрасного пола. Они более трудоемкие и вмешательство носят серьёзный характер.

В настоящее время на рынке эстетической медицины особо востребованы следующие процедуры:

- маммопластика (коррекция формы груди);
- абдоминопластика (коррекция живота);
- липосакция (удаление жировых отложений);
- блефаропластика (коррекция век);
- подтяжка кожи лица и шеи;
- ринопластика (коррекция формы носа).

Как мы видим, все перечисленные выше операции, являются достаточно серьёзным вмешательство в органы и ткани человеческого организма, и риск осложнений в условиях, не соответствующих требованиям безопасности, установленным законодательством Российской Федерации, возрастает в разы. Таким образом, дальнейшее процветание подобного рынка услуг, несет риск существенного причинения вреда здоровью пациентов.

В косметологии самыми популярными процедурами являются: ботулинопапия; контурная пластика (филлерами).



По подсчетам Аналитического центра Vademecum, в 2018 году доля продуктов, не имеющих регистрационных удостоверений

или применяемых во время надомных процедур, в сегменте ботуло-токсинов составила 6%, а в категории филлеров и биоревитализантов достигала почти 25%⁴.

Неудивительно, что в сферу быту-индустрии (в частности, эстетической медицины) «ринулись» жаждущие легкой наживы не имеющие должного образования косметологи-самоучки, а, зачастую, просто мошенники.

Одним из распространённых правонарушений на рынке «серой» быту- индустрии является отсутствие лицензии на осуществлении медицинской деятельности. Этому способствует ряд факторов: жесткие требования надзорных органов, отсутствие возможности для аренды соответствующего санитарно-противоэпидемиологическим требованиям помещения, а также в связи с дороговизной, что делает невозможным получение разрешения на ведение медицинской деятельности в сфере эстетической медицины. Уже вошли в профессиональный юридико-медицинский лексикон и такие термины, как «чёрные косметологи», «серые косметологи». Наказание за нарушения лицензированных требований предусматривает как уголовную, так и административную ответственность. Например, ст. 171 УК РФ (незаконное предпринимательство). По этой статье к ответственности привлекается непосредственный руководитель организации, то есть лицо, которое без доверенности вправе действовать от имени организации. Статья 235 УК РФ (незаконная медицинская деятельность) предусматривает ответственность в том случае, если в ходе медицинской деятельности, осуществляющейся без лицензии, был причинен вред жизни и здоровью пациента. Менее строгой является административная ответственность, например, ст. 19.20 КоАП РФ, которая предусматривает наказание в виде штрафа.

Еще одним не менее распространённым нарушением является отсутствие соответствующего образования, учитывая факт роста рынка «серых» косметологов и хирургов, которые на данный момент, по неофициальным подсчетам, заполняют собой 80% рынка. И несмотря на все запреты, их количество неуклонно растёт. Это могут быть врачи других специальностей, средний медицинский персонал, люди, вовсе не имеющие медицинского образования.

⁴ <https://vademec.ru/> Деловой журнал о здравоохранении (дата обращения – 15.04.2022)

Врачом-косметологом может стать специалист, имеющий диплом по специальности «Лечебное дело» или «Педиатрия», который прошел первичную аккредитацию и стал терапевтом или педиатром, далее ординатура по дерматовенерологии и курсы переподготовки со специализацией по косметологии в соответствии с Приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 13 января 2021 г. № 2н «Об утверждении профессионального стандарта “Врач-косметолог”»⁵.

Так называя «секта Брауде» объединила в себе 22000 косметологов по всей России, в данной организации существует строгая иерархия, общая касса, которая существует из сборов участников группы. Ведется строгий контроль вступивших и вышедших из группы, данное сообщество явилось очень сильной альтернативой официальной – белой медицине. На это существует ряд причин, одна из которых – это стоимость самих процедур, которые в разы дешевле у участников секты, нежели в в официальных медицинских организациях. Кроме того, белая медицина, как правило достаточно архаична и может не соответствовать требованиям времени, постоянно меняющиеся тенденции моды на внешность, «белым» врачам не понятны, а может и не всегда известны.

Еще одна общеизвестная проблема – обеспечение деятельности «серых» косметологом необходимыми лекарственными препаратами? Но как же попадают препараты к врачам, не имеющим соответствующего образования, ведь официальные дилеры не имеют права продавать лекарственные препараты и медицинские изделия(филлеры) людям, не соответствующим требованиям к образованию?

И здесь мы сталкиваемся с актуальной проблемой черного рынка бьюти-индустрии: речь идет о теневом рынке медицинских препаратов, на котором существуют, как официальные дистрибуторы, продающие свою продукцию «мимо кассы», так и «пираты». Последние торгуют той медицинской продукцией, которая попадает в нашу страну нелегально. Последние завозятся в нашу страну

⁵ См.: Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 13 января 2021 г. № 2н «Об утверждении профессионального стандарта «Врач-косметолог» // «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 12 апреля 2021 г.

различными путями и составляют большую долю на теневом «черном» фармацевтическом рынке. Ярким примером такой контрабандной деятельности являются многочисленные истории, связанные с нелегальным ввозом филлером самими медицинскими работниками после участия в европейских конгрессах (так попадали в нашу страну первые филлеры французского производства). В частном порядке завозятся лекарственные препараты пассажирами гражданских рейсов из Китайской Народной Республики: по неофициальным данным, за каждую привезенную упаковку заказанного лекарственного препарата «курьер» получал около 3 долларов США.

Весомым источником пополнения запасов «черного» рынка стала Турция, где отдельные лекарственные препараты возможно приобрести в безрецептурном порядке в аптеках. Грешат контрабандой и официальные дистрибутеры, предпочитающие выводить на рынок часть товаров для индустрии красоты нелегально с целью получения сверхприбыли и ухода от обязательных таможенных пошлин.

В отдельных случаях возможен заказ лекарственных препаратов для доставки через почтовые сервисы, напрямую через фабрику-производителя, где, как правило, работает русскоговорящий менеджер, готовый принять заказ и обеспечить его доставку. К слову, дистрибутеры сами заинтересованы в создании рынка сбыта своей продукции. Возможность завоза не декларированной продукции, устранило необходимость в регистрации препаратов. Если существует возможность нелегального сбыта, то отсутствует необходимость в официальной регистрации. Кроме того, при каждом дистрибуторе есть учебный центр, который создан для формирования каналов сбыта продукции, в том числе нелегальных.

Также серьезную проблему, приводящую в итоге к причинению вреда и даже к смерти пациентов является производство самих препаратов. В Российской Федерации существует 2 вида производств: официальное и «черное». В рамках нелегального «черного» производства производятся так называемые реплики лекарственных препаратов известных торговых марок, такое производство, как правило, является кустарным и осуществляется в условиях далеких от соблюдения норм и правил, установленных для фармацевтической деятельности.

С каждым годом количество нелегальных инъекций, выполненных на дому или в медицинских организациях, не имеющих соответствующей лицензии или применяющие незарегистрированные лекарственные препараты растет. Соотношение инъекций, оказываемых в официальных клиниках и нелегальных кабинетах (бытии коворкинги, выездные процедуры, салоны красоты и клиники без лицензий, помещения свободного назначения, домашние косметологии, Брауде-мобиль (косметология на колесах) по неофициальным данным составляет 80% к 20%, по мнению Е. Брауде. Такое соотношение не может не вызывать опасений, поскольку рост рынка серой косметологии вызвал увеличение количества пострадавших пациентов. Выросло количество обращений как в государственные медицинские организации, так и в правоохранительные органы. За 2020 год было возбуждено 10 уголовных дел о ненадлежащем оказании гражданам косметологических услуг возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 238 УК РФ.⁶ Основными нежелательными явлениями после проведённых нелегальных процедур является, как уже было указано выше, являются эстетические дефекты, но и летальные исходы, увы, не исключение. Одной из самых популярных и опасных процедур на рынке серой косметологии является шприцевая липосакция, что по факту является липосакцией, а это уже хирургическая манипуляция, т.е. требующая наличия специальных знаний в области хирургии, подтвержденных аккредитацией. Количество осложнений после подобного рода процедур также растет.

Говоря об общей статистике, отметим, что 99% жалоб пациентов связано с дефектом оказания услуги: асимметрия, синяки, гематомы, отсутствие должного эффект от процедуры. Летальные случаи, анафилактические реакции, требующие госпитализации, функциональные расстройства (парез, неизгладимое обезображивание, слепота) составляют примерно 1,6 % об всего количества жалоб пациентов.

Как уже отмечалось выше, количество псевдохирургов составляет около 48000 тысяч. Псевдоспециалисты, оказывающие свои услуги на дому или в арендованных кабинетах без лицензии,

⁶ <https://moscow.sledcom.ru/> Официальный сайт Следственного комитета РФ (дата обращения – 12.04.2022)

заполнили этот рынок. Количество пациентов, пострадавших от подобного рода вмешательств, растет с каждым годом.

На данный момент нет официальной статистике по пострадавшим от эстетической медицины. Автор в рамках данного исследования, попробовал выяснить данную информацию, обратившись в фонд помощи, пострадавшим от эстетической медицины «Черный Шприц»⁷. По данным Фонда, порядка 5–6 обращений поступает в фонд ежемесячно, притом, что из шести обращений, как правило, одно носит тяжелый характер, с причинением тяжкого вреда здоровью. Пострадавшие обращаются в фонд после оказанных им нелегальных услуг, однако есть и некоторое количество обращений после проведения процедур в медицинских организациях.

В среднем размер компенсации пострадавшим в рамках досудебного урегулирования составляет порядка 500 тыс. рублей

Поскольку представители фонда работают во всех городах России, мы можем так же установить и субъекты РФ с более стабильной ситуацией в этой сфере по количеству обращений, а также наиболее неблагоприятные регионы. Например, в Махачкале, количество осложнений и применений запрещённых препаратов составляет почти 70% от общего числа выполненных процедур в регионе. Краснодарский край, является одним из самых благоприятных регионов.

Первые исследования и оценки рынка косметологических инъекций, сделанные Аналитическим центром Vademecum в 2015 году, высветили врожденный порок индустрии – незарегистрированные препараты и медицинские изделия. Тогда, по нашим подсчетам, более 56% продуктов инъекционной косметологии обращались в России без регистрационных удостоверений. На рынке без разрешительных документов Минздрава России присутствовали как минимум семь ботулотоксинов из Германии, Южной Кореи, Швейцарии и США, а регистрационных удостоверений Росздравнадзора не имели более 30% реализуемых филлеров и биоревитализантов.

Резюмируя вышесказанное, мы можем отметить, что те преступления, которые совершаются на рынке оказания услуг эстетической медицины могут квалифицироваться по статьям об ответственности за неосторожные посягательства на жизнь и здоровье;

⁷ См.: Является общественной организацией, зарегистрированной в установленном порядке Минюстом РФ.

за незаконное осуществление медицинской деятельности или фармацевтической деятельности; за незаконное производство лекарственных средств и медицинских изделий; за производство, хранение, перевозку либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности; за обращение фальсифицированных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных средств, медицинских изделий и оборот фальсифицированных биологически активных добавок.

Решение данной проблемы лежит, вероятно, в усилении таможенного контроля за ввозимыми лекарственными препаратами, введения надзора за сбытом субстанций, необходимых для производства лекарственных препаратов и проведении «рейдов» для выявления «серых» косметологов.

Валентина Сергеевна Горбань,
*магистр I курса кафедры административного
и финансового права юридического института*
РУДН;

1032212564@rudn.ru

*Научный руководитель –
Д.М. Мустафина-Бердихина,
к.ю.н., ст.преподаватель*

ГЕНЕТИЧЕСКАЯ ПАСПОРТИЗАЦИЯ В РОССИИ

В статье рассматриваются генетические технологии, которые традиционно имеют высокую стоимость, требуют специальной технической и организационной базы для применения и оттого ограничены для использования. В статье сделан вывод, что применение генетических технологий для мониторинга состояния здоровья как отдельных индивидов, так и разных социальных групп, могло бы сделать систему охраны здоровья, в том числе планирование при создании программ гарантий бесплатной оказания гражданам медицинской помощи, эффективнее.

Ключевые слова: генетическая паспортизация, генетический профиль, генетические технологии, государственная геномная регистрация, биометрические персональные данные.

Создание генетического профиля населения – задача, заложенная Указом Президента РФ от 11.03.2019 № 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу»¹ для отслеживания рисков химического и биологического характера. С одной стороны, наличие генетического профиля населения представляет значительную стратегическую ценность для развития страны, с другой стороны, дискредитация такой информации влечет существенные угрозы безопасности и риски нарушения прав личности.

Термины «генетическая паспортизация» и «генетический профиль» в контексте методики профилактики заболеваний упоминаются давно. Нормативного закрепления в российском законодательстве они не получили, хотя и упоминаются в некоторых правовых актах. Например, в Приказе Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 апреля 2012 г. № 394 «О проведении V Всероссийской конференции «Пренатальная диагностика и генетический паспорт – основа профилактической медицины в век нанотехнологий»².

Активное научное обсуждение вопросы создания генетического профиля и генетической паспортизации получили с изданием Указа Президента РФ от 28 ноября 2018 г. № 680 «О развитии генетических технологий в Российской Федерации»³ и после отражения соответствующей задачи в Указе Президента РФ от 11.03.2019 № 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу», утверждения

¹ См.: Указ Президента РФ от 11 марта 2019 г. № 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

² См.: Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 апреля 2012 г. N 394 «О проведении V Всероссийской конференции «Пренатальная диагностика и генетический паспорт – основа профилактической медицины в век нанотехнологий» // текст приказа официально опубликован не был.

³ См.: Указ Президента РФ от 28 ноября 2018 г. N 680 «О развитии генетических технологий в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 декабря 2018 г. № 49 (часть VI) ст. 7586.

Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019–2027 годы⁴.

Генетические паспорта упоминаются в различных отраслевых актах для объектов растительного и животного мира, штаммов заболеваний. Например, для паспорта штамма характерна информация о молекулярно-генетической составляющей⁵, для сортов и пород создаются генетические паспорта⁶.

Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 454-ФЗ «О семеноводстве» содержит определение генетического паспорта как «документа, созданный на основе молекулярно-генетического анализа семян сорта или гибрида сельскохозяйственного растения» (пункт 5 статьи 1)⁷. Соответственно, отражение сути генетической паспортизации можно получить из анализа норм российского законодательства. Генетический паспорт должен включать сведения об отличительных молекулярно-генетических характеристиках исследуемого организма, полученные в результате изучения биологического материала организма для конкретных целей.

Некоторые исследователи считают с опорой на европейское законодательство, а именно, на Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2016/679 от 27 апреля 2016 г. о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (Общий Регламент о защите персональных данных)⁸,

⁴ Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2019 г. № 479 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019–2027 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 23 апреля 2019 г.

⁵ См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28 января 2021 г. N 4 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 3.3686-21 «Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней» // Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 18 февраля 2021 г. № 0001202102180019.

⁶ Постановление Правительства РФ от 3 сентября 2021 г. № 1489 «О внесении изменений в Федеральную научно-техническую программу развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы»// Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 13 сентября 2021 г. № 0001202109130012.

⁷ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. N 454-ФЗ «О семеноводстве» // «Российская газета» от 11 января 2022 г. № 2–3, вступает в силу с 01.09.2022 г.

⁸ См.: Болтанова Е.С., Имекова М.П. Перспективы развития российского законодательства в сфере охраны прав граждан при обработке генетической информации (частно-правовой взгляд) // Lex Russica, № 2, февраль 2022 г. Режим доступа: СПС «Гарант».

что генетические данные – это самостоятельная разновидность персональных данных; ряд исследователей принимает генетическую информацию в качестве биометрических персональных данных⁹.

В российском законодательстве нормативно закреплен термин «геномная информация»¹⁰, он упоминается в контексте государственной геномной регистрации, в теории термин «генетическая информация» относится больше к естественно-научному пониманию и имеет более широкое толкование, чем «геномная информация», в связи с большим количеством исследуемых элементов генома¹¹, однако при постановке задачи формирования именно генетического профиля населения и проведения генетической паспортизации целесообразно предполагать либо несовершенство юридической техники, либо направленность на максимально подробное получение информации о генетическом профиле как отдельных индивидов, так и населения в целом.

Цели сбора генетической информации важно определить с позиции того, что генетические данные являются разновидностью персональных данных¹², соответственно, в силу норм о защите персональных данных, являются информацией ограниченного доступа, требованием для защиты которых необходимо закрепление цели использования этой категории персональных данных. Предполагаемый владелец генетического паспорта, получающий защиту своей генетической информации только с помощью правового механизма защиты персональных данных, вправе существенно ограничить действия с данными, полученными из биоматериала, что может нести вред публичных интересам, в том числе стратегическим интересам страны. Цели обработки только лишь в сфере публичных

⁹ Малеина М.Н. Понятие и классификации геномной (генетической) информации // «Lex Russica», № 7, июль 2020 г.). Режим доступа: СПС «Гарант», дата обращения – 08.05.2022) ; Рассолов И.М., Чубукова, С.Г. Микурова И.В. Биометрия в контексте персональных данных и генетической информации: правовые проблемы // «Lex Russica», № 1, январь 2019 г. Режим доступа: СПС «Гарант», дата обращения – 03.05.2022)

¹⁰ Трикоз Е.Н., Мустафина-Бредихина Д.М., Гуляева Е.Е. Правовое регулирование процедуры генного редактирования: опыт США и стран ЕС // «Вестник Российской университете дружбы народов. Серия: Юридические науки», № 1 (том 25), январь-март 2021 г. Режим доступа: СПС «Гарант», дата обращения – 02.05.2022).

¹¹ Малеина М.Н. Указ.соч.

¹² Болтанова Е.С., Имекова М.П. Указ.соч.

интересов повлекут угрозу права на неприкосновенность частной жизни и защиту от дискриминации.

Не стоит забывать о том, что генетическая информация может отражать сведения о состоянии здоровья индивида, что распространяет на эту категорию персональных данных режим защиты, характерный для сведений, составляющих врачебную тайну. Следовательно, необходимо установить особый режим защиты генетической информации как самостоятельной разновидности персональных данных или же как о типе биометрических данных с учетом публичной потребности в обеспечении безопасности этих сведений от неправомерного доступа третьих лиц¹³.

Перспективной для проведения генетической паспортизации и создания генетического профиля населения является процедура государственной геномной регистрации, которая во многих странах мира и в России в том числе осуществляется в криминалистических целях, то есть, согласно Федеральному закону от 03.12.2008 № 242-ФЗ (с изм. от 17.12.2009) «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации», «в целях идентификации личности человека» (далее – Федеральный закон от 03.12.2008 N 242-ФЗ)¹⁴.

Согласно Федеральному закону от 03.12.2008 N 242-ФЗ государственная геномная регистрация проводится в обязательном порядке для лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы за совершение преступлений против половой свободы и неприкосновенности, тяжких и (или) особо тяжких преступлений, а также живых лиц или трупов людей, чья личность не установлена и чей генетический материал собирается в процессе совершения следственных действий. Добровольно на платной основе геномную регистрацию вправе пройти граждане России, проживающие или временно пребывающие на территории Российской Федерации иностранные граждане и апатриды.

¹³ См.: Тужилова-Орданская Е.М., Ахтямова Е.В. Проблемы гражданско-правового регулирования в сфере защиты прав гражданина в Российской Федерации при использовании генетической информации// «Вестник Пермского университета. Юридические науки», выпуск 2, апрель-июнь 2021 г. Режим доступа: СПС «Гарант», дата обращения – 30.04.2022)

¹⁴ См.: Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. N 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» // «Российская газета» от 9 декабря 2008 г. № 251

Государственную геномную регистрацию правомочны осуществлять органы внутренних дел и судебно-экспертные учреждения государственной системы здравоохранения, однако, как справедливо отмечают многие исследователи, на практике сбор, хранение и обработка генетической информации, в том числе с отличным от названного в Федеральном законе от 03.12.2008 N 242-ФЗ целеполаганием, осуществляется и иными, преимущественно, медицинскими организациями¹⁵. Услуги создания генетического паспорта (сбора и анализа генетической информации в медицинских и познавательных целях) последние несколько лет достаточно популярны среди населения.

Именовать процесс сбора, хранения и обработки генетической информации такими организациями государственной генетической регистрации некорректно, так как правовое положение названных организаций может быть отличным от тех субъектов, которые уполномочены на проведение государственной геномной регистрации.

Легального термина «частная геномная регистрация» или иных сочетаний, обозначающих участие в процессе деятельности «по получению, учету, хранению, использованию, передаче и уничтожению биологического материала и обработке геномной информации» (пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 03.12.2008 N 242-ФЗ) негосударственных органов и организаций, не подведомственных органам внутренних дел или не являющихся судебно-экспертными учреждениями государственной системы здравоохранения, нет.

В Федеральном законе от 03.12.2008 N 242-ФЗ применяется для целей его применения термин «геномная информация», под которым понимают «персональные данные, включающие кодированную информацию об определенных фрагментах дезоксирибонуклеиновой кислоты физического лица или неопознанного трупа, не характеризующих их физиологические особенности» (пункт 3 статьи 1 Федерального закона от 03.12.2008 N 242-ФЗ).

Словосочетание «определенные фрагменты» показывает вероятность того, что использовать генетические базы данных, созданные в результате осуществления государственной геномной регистрации, как генетический паспорт и (или) генетический профиль

¹⁵ См.: Мохов А. А. Геномная регистрация в России: проблемы и перспективы развития //Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 7. – С. 105.

населения для улучшения национального здоровья можно лишь условно. Хотя несомненно, система государственной геномной регистрации является отличным подспорьем для формирования правового механизма паспортизации населения.

Объемы накопленной геномной информации в результате проведения государственной геномной регистрации низкие, поэтому на данный момент говорить о генетических банках, которые могли бы решить задачу мониторинга генетического здоровья населения, рано¹⁶.

То есть государственная геномная регистрация не может на данный момент охватить задачу формирования генетического профиля, соответственно, создание нормативно-правовой базы, которая бы регулировала генетическую паспортизацию для целей охраны здоровья, лишь предстоит, так как имеющееся правовое поле содержат много пробелов для баланса прав и интересов индивида и общества. К тому же генетическая паспортизация вызывает ряд сложностей этического характера, что, несомненно, осложняет совершенствование права в сфере генетических технологий. Обязательность и доступность участия широкой части населения в программе генетической паспортизации вызывают закономерные сомнения, так как по общему правилу медицинское вмешательство и обработка персональных данных возможна лишь с согласия субъекта-носителя сведений или его представителя; недобросовестна концепция предоставления в императивном порядке генетической информации для размещения в потенциально уязвимые информационные базы или биобанки при том, что указанные сведения могут дискредитировать в правах или опорочить личность; генетические технологии в любой своей разновидности являются дорогостоящим продуктом, возложение расходов на бюджетную систему потребует значительных финансовых преобразований и перераспределения средств, среднестатистические граждане, не имеющие необходимости анализа генетической информации для существенных для себя целей, например, для лечения, не способны покрыть такие издержки единовременно без ущерба для своего благосостояния.

¹⁶ См.: Мохов А. А. Указ.соч. – С. 105.

**Кирилл Владимирович Тремаскин,
магистр 1 курса кафедры административного
и финансового права;
1032217765@rudn.ru**

*Научный руководитель –
Д.М. Мустафина-Бердихина,
к.ю.н., ст.преподаватель*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СПИСАННОГО ОРУЖИЯ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

В статье анализируются положения федерального закона, касающиеся списанного оружия, а также поправки, затрагивающие регулирование приобретения, хранения и утилизации списанного оружия. На основе анализа приводится оптимальный, на взгляд автора, вариант совершенствования федерального законодательства.

Ключевые слова: огнестрельное оружие, гражданское оружие, списанное оружие.

Списанное оружие является популярным объектом приобретения как для граждан, увлеченных оружейной тематикой, так и для обычного человека. Механизм, размеры, масса – все это соответствует или же очень приближенно к реальным образцам. Отсутствие разрешительного порядка покупки, позволяет любому совершеннолетнему гражданину приобрести списанное оружие, согласно ст. 13 Федерального закона от 13.12.1996 N 150-ФЗ «Об оружии» (далее – ФЗ «Об оружии»)¹. Также подобное оружие представляет интерес для оружейных производителей: отбракованные детали с производства гражданского и боевого оружия или отправленное на утилизацию оружие идут на производство списанного оружия, тем самым принося дополнительный доход.

Обратной стороной популярности списанного оружия является его востребованность как среди правонарушителей, которые используют охолощенное оружие в общественных местах, так и среди настоящих преступников, занимающихся изготовлением оружия.

¹ См.: Федеральный закон от 13.12.1996 N 150-ФЗ «Об оружии» // «Собрание законодательства РФ», 16.12.1996, N 51, ст. 5681.

Переделка огнестрельного оружия – это уголовно наказуемое деяние, ответственность за которое предусмотрена ст. 223 Уголовного кодекса РФ (далее также УК РФ)². Исходя из Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 12.03.2002 N 5 «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств», под незаконной переделкой как разновидностью изготовления огнестрельного оружия и его основных частей <...> понимается изменение в нарушение установленного порядка их тактико-технических характеристик и свойств, при котором независимо от результатов такого изменения их поражающие свойства сохраняются³.

В ФЗ «Об оружии» списанное оружие относится к гражданскому оружию, используемому в культурных и образовательных целях. В ст. 1 дается само понятие:

Списанное оружие – огнестрельное оружие, в каждую основную часть которого внесены технические изменения, исключающие возможность производства выстрела из него или с использованием его основных частей патронами, в том числе метаемым снаряжением, и которое предназначено для использования при осуществлении культурной и образовательной деятельности с возможностью имитации выстрела из него патроном светозвукового действия (охолощенное оружие) или без возможности имитации выстрела из него (учебное оружие) либо для изучения процессов взаимодействия частей и механизмов оружия (разрезное оружие).

Определяющим признаком отнесения огнестрельного оружия к списанному является наличие внесенных технических изменений в каждую основную часть, исключающие возможность производства выстрела или с использованием его основных частей патронами, в том числе метаемым снаряжением.

Согласно ст. 7 списанное оружие, как и любое другое гражданское, подлежит обязательному подтверждению соответствия

² См.: «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 N 63-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 17.06.1996, N 25, ст. 2954.

³ См. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12.03.2002 N 5 «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» // «Бюллетень Верховного Суда РФ», N 5, 2002.

ГОСТ Р 50529-2015 «Оружие гражданское и служебное огнестрельное, устройства производственного и специального назначения. Требования безопасности и методы испытаний на безопасность»⁴. Также списанное оружие должно соответствовать криминалистическим требованиям⁵.

В декабре 2020 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен на рассмотрение законопроект № 1079629-7⁶, предусматривающий внесение изменений в ФЗ «Об оружии» и отдельные законодательные акты Российской Федерации. Как следует из названия законопроекта и пояснительной записки, его цель – совершенствование государственного контроля в сфере оборота оружия и усиление контроля за законностью владения оружием гражданами Российской Федерации, а также оптимизация его использования юридическими лицами.

Законопроект подразумевал установление запрета на хранение списанного оружия без уведомления об этом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия (в данный момент таким органом является Федеральная служба войск национальной гвардии РФ). Соответственно, вместе с запретом вводится и обязанность граждан и юридических лиц уведомлять о приобретении и наличии у них на праве собственности, продаже, дарении списанного оружия, а также вводятся дополнительные требования для хранения юридическими лицами.

Авторы инициативы предлагают считать списанным оружием только «изготовленное в соответствии с требованиями, установленными федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию и согласованными с федеральным органом

⁴ См.: «ГОСТ Р 50529-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Оружие гражданское и служебное огнестрельное, устройства производственного и специального назначения. Требования безопасности и методы испытаний на безопасность» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 20.10.2015 N 1587-ст) // М.: Стандартинформ, 2016

⁵ См.: Приказ МВД России от 30.06.2017 N 429 «Об утверждении Криминалистических требований к техническим характеристикам гражданского и служебного оружия, а также патронов к нему»

⁶ См.: Законопроект № 1079629-7 О внесении изменений в Федеральный закон «Об оружии» и отдельные законодательные акты Российской Федерации // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1079629-7> (дата обращения: 06.05.2022)

исполнительной власти в области обеспечения безопасности Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере оборота оружия, и исключающее» – на что в Официальном отзыве Правительства РФ от 24 декабря 2020 г.⁷ было сделано справедливое замечание о том, что в соответствии Федеральным законом от 27.12.2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – ФЗ «О техническом регулировании»)⁸, нормы, изданные федеральными органами исполнительной власти и касающиеся технического регулирования, носят исключительно рекомендательный характер, а сам законопроект не предусматривает внесение изменений в ФЗ «О техническом регулировании». Также в Официальном отзыве говорится о том, что у граждан и юридических лиц могут отсутствовать документы, подтверждающие право собственности на ранее приобретенное списанное оружие.

В качестве обоснования такой законодательной инициативы в пояснительной записке⁹ приводятся следующие данные:

1. *Списанное оружие востребовано в криминальной среде ввиду «облегченной методики восстановления боевых свойств оружия, при этом цена его на 50 процентов ниже стоимости аналогичного штатного образца».* Не совсем понятно, что подразумевается под облегченной методикой – облегченной в сравнении с чем? Вызывает сомнения и вопрос цены, как видно из определения, списанное оружие подразделяется на 3 вида, и говорить о цене применительно ко всем трем видам некорректно, потому что это сильно отличающиеся друг от друга изделия. Также неизвестно, что авторы пояснительной записи подразумевали под «штатными образцами».

⁷ См.: Официальный отзыв Правительства РФ // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/F2400F75-34A0-45A6-9D32-A573E86701AC> (дата обращения: 04.05.2022)

⁸ См.: Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании» // «Собрание законодательства РФ», 30.12.2002, N 52 (ч. 1), ст. 5140

⁹ См.: Пояснительная записка к законопроекту // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/893AF324-8D61-411A-AA00-2BA2E4B2C5F6> (дата обращения: 15.05.2022)

2. Статистика МВД и ФСБ на период 2015–2020 гг. говорит о «17000 тысячах» зарегистрированных преступлений по ст. 223 УК РФ. По этой же статистике более 80% изъятого в результате проведенных оперативно-разыскных мероприятий огнестрельного оружия является переоборудованным списанным оружием. Скорее всего, авторы имели в виду именно 17 тысяч, а не 17 миллионов. Спорным является применимость подобной статистики, потому что количество именно зарегистрированных преступлений не в полной мере отражает положение дел. Согласно отчетам о числе осужденных по всем составам преступлений УК РФ за 2015¹⁰, 2016¹¹, 2017¹², 2018¹³, 2019¹⁴, 2020¹⁵, подготовленных Судебным департаментом при Верховном Суде, общее число осужденных по всем составам 223 УК РФ составляет 5068, что, в сравнении с другими преступлениями, не является столь большим числом.

Когда законопроект был принят, то упомянутое измененное определение списанного оружия из него было удалено¹⁶.

¹⁰ См.: «Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации» // URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2015/k3-svod-2015.xls (дата обращения: 03.05.2022)

¹¹ См.: «Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации» // URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2016/f10a-svod-2016.xls (дата обращения: 03.05.2022)

¹² См.: «Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации» // URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2018/k3-svod-2017.xls (дата обращения: 03.05.2022)

¹³ См.: «Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации» // URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2019/k3-svod_vse_sudy-2018.xls (дата обращения: 03.05.2022)

¹⁴ См.: «Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации» // URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2020/k3-svod_vse_sudy-2019.xls (дата обращения: 03.05.2022)

¹⁵ См.: «Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации» // URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2021/k3-svod_vse_sudy-2020.xls (дата обращения: 03.05.2022)

¹⁶ См.: Федеральный закон от 28.06.2021 № 231-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оружии» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2021 г. N 27.

Некоторые авторы считают, что положения, касающиеся списанного оружия, требуют пересмотра. Например, С.Г. Злобин предлагает изменить сам термин со «списанное оружие» на «деактивированное оружие», а также внести изменения в само понятие, сделав акцент на необратимости внесенных в конструкцию изменений и заменить маркировку на отдельном виде списанного оружия¹⁷. Замечания С.Г. Злобина являются абсолютно справедливыми, но, на наш взгляд, недостаточными.

От понятия «списанное оружие» нужно избавиться полностью по двум причинам:

- 1) Спорное название (о чем писал С.Г. Злобин);
- 2) Чрезмерно большой охват объектов. Он заключается в том, что регулирование учебного и разрезного оружия в рамках ФЗ «Об оружии» не является обоснованным, хотя бы, потому что они не подпадают под определения как «оружие», так и «огнестрельное оружие».

Поэтому положения ФЗ стоит распространить исключительно на охолощенное оружие. Благодаря такому подходу удастся избавиться от противоречивого понятия, которое относит к огнестрельному оружию те предметы, которые по всем признакам таким не являются. А вот охолощенное оружие по своей сути представляет из себя «сигнальные устройства, изготовленные на базе снятого с вооружения боевого огнестрельного оружия»¹⁸.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод, что введение понятия «списанное оружие» было непредусмотрительным и, возможно, поспешным. Спорными являются как название понятия, так и его содержание. В результате чего в ФЗ «Об оружии» появилось «списанное оружие», которое по своему содержанию на 2/3 огнестрельным оружием и не является. Все эти положения, в обязательном порядке, должны быть пересмотрены в рамках пересмотра всего федерального закона.

¹⁷ См.: Злобин С. Г. К вопросу о правовом регулировании списанного оружия на территории Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2022. № 1. С. 77–80.

¹⁸ См.: Коровкин Д. С. Проблемные вопросы исследования списанного огнестрельного оружия, копий и реплик антикварного огнестрельного оружия // Криминалистика и судебная экспертиза : прошлое, настоящее и взгляд в будущее : материалы международ. науч.-практ. конф. Санкт-Петербургский университет МВД России, 2017.

**Анастасия Денисовна Сивачева,
магистр I курса кафедры административного
и финансового права юридического института
РУДН;**

1032217764@rudn.ru

**Научный руководитель –
Д.М. Мустафина-Бердихина,
к.ю.н., ст.преподаватель**

ПАЦИЕНТСКИЙ ЭКСТРЕМИЗМ: ПРИЧИНЫ ВОЗНИКОВЕНИЯ

На сегодняшний день не так много медицинских организаций могут похвастаться полным отсутствием конфликтных ситуаций с пациентами. Иногда подобные ситуации возникают по вине медицинских организаций, в связи с дефектами оказания медицинской помощи, а в некоторых случаях данные конфликты возникают вследствие недобросовестных действий самих пациентов, целью которых является вовсе не получение качественной медицинской помощи, а приобретение дополнительного заработка за счет медицинских организаций, либо получение платной медицинской помощи бесплатно.

К сожалению, число таких недобросовестных пациентов растет, это подтверждается ростом обращений граждан в Роспотребнадзор, связанных с оказанием медицинских услуг¹ по сравнению с предыдущими годами, где статистика касаемо медицинских услуг даже не велась², в связи с чем появилась необходимость разработки и использования новых терминов, таких как пациентский экстремизм, дефекты оказания медицинской помощи, необходимость правового регулирования отношений между врачами и пациентами в соответствии с новыми реалиями, а также в разработке механизма противодействия недобросовестным пациентам.

¹ См.: Об итогах работы Роспотребнадзора с обращениями граждан и организаций в 2021 году // Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека // URL: <https://www.rosпотребnadzor.ru/feedback/obzor-obrashcheniy-grazhdan.php> (дата обращения 15.05.2022).

² См.: Об итогах работы Роспотребнадзора с обращениями граждан и организаций в 2020 году // Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека // URL: https://www.rosspotrebnadzor.ru/region/rss/rss.php?ELEMENT_ID=17379 (дата обращения 15.05.2022).

В данной статье рассматривается собранный автором эмпирический материал, даётся условное определение понятия «пациентский экстремизм» и выявляются причины (предпосылки) возникновения пациентского экстремизма.

Ключевые слова: пациент-экстремист, медицинская организация, потребитель, дефекты оказания медицинской помощи, причины возникновения пациентского экстремизма.

Наряду с действительно имеющими место обоснованными претензиями пациентов-потребителей, в последние годы распространяется явление, которому можно дать условное название «пациентский экстремизм». В законодательстве отсутствует нормативное определение понятия пациентского экстремизма. Исходя из анализа нормативных правовых актов, судебной практики в настоящий момент пациентский экстремизм определяют как недобросовестное поведение пациентов-потребителей, имеющее целью любыми способами получить определённую выгоду и доход, манипулируя законодательством о правах потребителей (Закон РФ от 07.02.1992 N 2300-1 «О защите прав потребителей») в корыстных целях, добиваясь признания экспертами и судами виновности медицинских организаций и медицинских работников в ненадлежащем оказании медицинской помощи. Возникновение таких «нездоровых» отношений между медицинскими организациями и пациентами-потребителями порождают необходимость должного правового регулирования со стороны законодателя. Если право отстает, то ни одно государство не сможет защитить права, свободы и интересы частных лиц и организаций. Пациентский экстремизм – это последствие, а не причина. Для борьбы с пациентским экстремизмом необходимо понять причину его возникновения и прогрессирования.

В нынешней правовой реалии пациент является незащищенной стороной правоотношений по сравнению с медицинским работником и медицинской организацией, соответственно при разрешении требований потребителя медицинских услуг бремя доказывания обстоятельств, освобождающих от ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение такой услуги, в том числе и за причинение вреда, лежит непосредственно на ее исполнителе –

медицинской организации³. Данным правовым преимуществом пациент нередко пользуется с целью получения материальной выгоды, как правило, с коммерческих медицинских организаций⁴. Исходя из нижеприведенных данных можно сделать вывод, что область возможных проявлений пациентского экстремизма – это в большей степени частный сектор (рис. 1).



Рис. 1

При анализе Закона РФ от 07.02.1992 N 2300-1 «О защите прав потребителей»⁵, Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁶, Постановления Правительства РФ от 04.10.2012 N 1006 «Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг»⁷ напрашивается вывод о том, что па-

³ Пункт 4 статьи 13, пункт 5 статьи 14, пункт 5 статьи 23.1, пункт 6 статьи 28 Закона о защите прав потребителей, статья 1098 ГК РФ, п. 28 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 N 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» // СПС Консультант Плюс (дата обращения 15.05.2022).

⁴ Статистические данные с опроса «Потребительский экстремизм в медицине» / URL: <https://www.survevio.com/survey/d/D8V6J2A9E1K9J8M9H> (дата обращения 16.05.2022).

⁵ См.: Закон РФ от 07.02.1992 N 2300-1 «О защите прав потребителей» // «Собрание законодательства РФ», 15.01.1996, N 3, ст. 140.

⁶ См.: Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // «Российская газета», N 263, 23.11.2011.

⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 04.10.2012 N 1006 «Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг» // «Собрание законодательства РФ», 08.10.2012, № 41, ст. 5628.

циент имеет широкий спектр прав, (несравненно большой по отношению к его обязанностям), соответственно, у медицинских организаций возникает аналогичный объем и спектр обязанностей, который с каждым днем увеличивается. Так, Федеральным законом от 01.05.2022 N 135-ФЗ «О внесении изменения в статью 16 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» с 1 сентября 2022 года значительно ужесточаются требования к содержанию договоров с потребителями. Руководителей медицинских организаций, в частности, оказывающих платные медицинские услуги, это касается напрямую, в связи с заключением договоров на оказание платных медицинских услуг, которые в том числе подпадают под вышеуказанные требования. Закон зафиксировал и так уже имеющиеся в законодательстве требования к медицинским организациям, такие, как недопустимость ограничения потребителя в выборе территориальной подсудности, выбора способа и формы оплаты услуг, условия, предусматривающие обязательный досудебный порядок рассмотрения споров и т.д⁸. Вопрос, есть ли смысл в порождении подобной «законореи»⁹, остается открытым.

Помимо этого, Правительством Российской Федерации предложены новые правила предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг. В Правилах предусмотрен порядок заключения договора медицинских услуг, который обязует исполнителей печатать текст договора шрифтом, размер (кегль) которого составляет не менее 14 пунктов¹⁰. При этом, в договоре необходимо указывать полный перечень услуг в соответствии полученной медицинской организацией лицензией. Согласно Приказу Мин-

⁸ См.: Федеральный закон от 01.05.2022 N 135-ФЗ «О внесении изменения в статью 16 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 19.05.2022).

⁹ Роман Сергеевич Бевзенко 22.03.2018 – 8:47 : Законорея, или Почему у нас такие плохие законы // И почему они в ближайшем будущем вряд ли станут лучше // ООО «Издательская группа «Закон» URL: https://zakon.ru/blog/2018/03/22/zakonoreya_ili_pochemu_u_nas_takie_plochie_zakony_i_pochemu_oni_v_blizhajshem_buduschem_vryad_li_sto (дата обращения 19.05.2022).

¹⁰ См.: Федеральный портал проектов нормативных правовых актов : Проект Постановления Правительства РФ об утверждении правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=122182> (дата обращения 19.05.2022).

здрава России от 19.08.2021 N 866н «Об утверждении классификатора работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность»¹¹ и с учетом требований проекта один только перечень медицинских услуг может достигать в договоре до 43 страниц размера А4. Непонятно, чем руководствуется законодатель, с учетом того, что единый реестр медицинских лицензий находится в открытом доступе на сайте Росздравнадзора в сети «Интернет»¹² и сведения о лицензии, включая перечень медицинских услуг, размещается на территории и на официальном сайте в сети «Интернет» медицинской организации в обязательном порядке¹³¹⁴, что позволяет пациенту-потребителю получить информацию без каких-либо ограничений.

Таким образом, можно прийти к следующему заключению: одна из основных причин возникновения пациентского экстремизма – это приравнивание пациента к потребителю услуг в рамках Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей», поскольку данный нормативный правовой акт не подходит для регулирования отношений в сфере оказания медицинской помощи, в первую очередь, по причине специфики данных правоотношений; направлен на потребителя, изначально приводя стороны при регулировании спора в неравное положение; предусматривает материальные механизмы воздействия на исполнителя путем неустойки,

¹¹ См.: Приказ Минздрава России от 19.08.2021 N 866н «Об утверждении классификатора работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 31.08.2021.

¹² См.: Единый реестр лицензий, в том числе лицензий, выданных органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с переданным полномочием по лицензированию отдельных видов деятельности// Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения URL: <https://roszdravnadzor.gov.ru/services/licenses> (дата обращения 19.05.2022).

¹³ См.: Закон РФ от 07.02.1992 N 2300-1 (ред. от 11.06.2021) «О защите прав потребителей» // СПС Консультант Плюс (дата обращения 19.05.2022).

¹⁴ См.: Приказ Минздрава России от 30.12.2014 N 956н «Об информации, необходимой для проведения независимой оценки качества оказания услуг медицинскими организациями, и требованиях к содержанию и форме предоставления информации о деятельности медицинских организаций, размещаемой на официальных сайтах Министерства здравоохранения Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и медицинских организаций в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // СПС Консультант Плюс (дата обращения 19.05.2022).

штрафа, полной компенсации убытков, тем самым предоставляя потребителю возможность заработка за счет медицинской организации.

Другой причиной возникновения пациентского экстремизма является формальный подход к определению ответственности медицинской организации. Сегодня существует огромное количество нормативных правовых актов, которые обязана соблюдать медицинская организация. Половина требований, закрепленных в них, устарела и нуждается в пересмотре, в некоторых из них имеются разнотечения (в законах, приказах, стандартах оказания медицинской помощи, клинических рекомендациях). Несмотря на это, государственные органы при проверках используют формальный подход и требуют соблюдения всех норм закона, а при нарушении – выписывают штраф. Более того, суды в ряде случаев используют формальный подход. В качестве примера можно привести судебные разбирательства, в ходе которых назначается и проводится судебно-медицинская экспертиза. Заключение эксперта часто является неоднозначным, и эксперты признают, что услуги оказаны качественно, диагноз поставлен верно, лечение – правильное, однако, имеются дефекты (недостатки) при заполнении медицинской документации (например, в карте отсутствует запись о постановке диагноза по классификации МКБ-10), и небольшие недостатки при оказании медицинских услуг, которые не повлияли на ход лечения и достигнутый результат. В таких случаях, нередко суды приходят к ошибочному выводу о том, что дефекты заполнения медицинской документации свидетельствуют о некачественно оказанной медицинской услуге¹⁵, следовательно суд встает на сторону пациента и взыскивает с медицинской организации денежные средства за оказанные медицинские услуги частично или в полном объеме несмотря на то, что лечение было оказано качественно. Таким образом, наблюдается формальный подход и отсутствие дифференциации дефектов, и степени их влияния на наступившие последствия. Однако, не все дефекты оформления медицинской документации можно назвать «безобидными».

¹⁵ См.: Решение от 02 марта 2020 г. по гражданскому делу № 33-31278/2020 по иску К. к ООО «Клиника дентальной косметики» о защите прав // Официальный портал судов общей юрисдикции г. Москвы URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/d9a51c2c-0c8d-4b10-8c55-434ce9567188?participants=%D0%9A%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0+%D0%BB+%D0%B3> (дата обращения 19.05.2022).

Не стоит также исключать влияние средств массовой информации (далее – СМИ) на пациентов, как одну из причин возникновения пациентского экстремизма. СМИ публикуют информацию в том числе в сети «Интернет», придавая новостям более негативную окраску в погоне за громкими заголовками и привлечения читательской аудитории. Они не фиксируют внимание на объективных обстоятельствах, имеющих значение для конкретного дела, а лишь заботятся о пёстрых заголовках, придумывая прозвища врачам, такие как «Доктор Зло»¹⁶, и указывая баснословные суммы лечения («за такую экзекуцию пациентка заплатила горе-медику почти миллион»), и аналогичный объем причинённого вреда («вырвала пациентке 22 здоровых зуба»), который даже не доказан¹⁷, что естественно сказывается на дальнейшей репутации медицинской организации. Большинство опрошенных респондентов-медиков также согласились с данным утверждением (рис. 2)¹⁸. При этом сами пациенты-экстремисты часто угрожают клиникам обращениями в СМИ и, в случае неудовлетворения их требований, предоставляют журналистам максимально подробную, часто преувеличенную информацию о своем визите к врачу для всеобщей огласки.

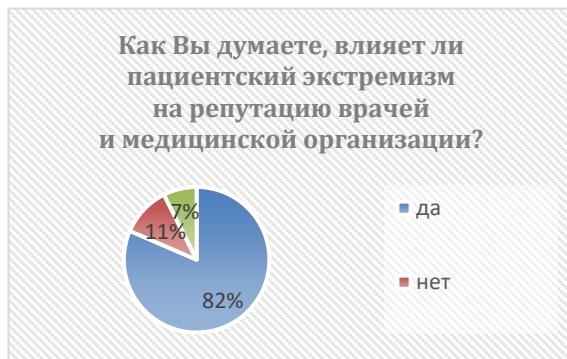


Рис. 2

¹⁶ См.: Выдержки из статьи сетевого издания «Комсомольская Правда», 29 мая 2017 // URL: <https://www.kp.ru/daily/26684/3707900/> (дата обращения 19.05.2022).

¹⁷ Там же

¹⁸ См.: Статистические данные с опроса «Потребительский экстремизм в медицине» // URL: <https://www.surveio.com/survey/d/D8V6J2A9E1K9J8M9H> (дата обращения 19.05.2022).

Более того, СМИ не пишут и не дают «громких», как сам сюжет, опровержений в случаях, когда информация не подтверждается. В качестве примера можно привести дело об ампутации ног пожилой пациентки из Воронежа. СМИ активно писали, что врачи удалили пациентке не ту ногу^{19, 20}. В последующем выяснилось, что медицинские эксперты, ознакомившись с медицинской документацией, заключением патологоанатома о смерти, признали действия врачей верными, удаление ног неизбежным, только опровержение данного факта было не таким шумным, как первоначальная новость, а в некоторых СМИ данных опровержений вовсе и не было, зато были провокационные фразы, вызывающие сомнения в компетенции и квалификации медицинских экспертов и врачей, такие, как: «Бумага всё стерпит», «Вторая операция отняла шансы выжить»²¹.

Чтение подобных заголовков и статей у некоторых пациентов возникает необоснованная убежденность в виновности врача и медицинской организации, а других призывает к действиям, в связи с появлением дополнительных рычагов давления на клинику. Это порождает со стороны пациентов желание обогатиться за счет клиники путем шантажа и направления устных и письменных угроз. При этом, нередки те случаи, когда, ввиду отсутствия правовой грамотности руководства медицинской организации и боязни потерять клиентуру из-за возможного «черного пиара», медицинская организация удовлетворяет материальные требования пациента-экстремиста.

¹⁹ См.: Федеральное государственное унитарное предприятие «Международное информационное агентство «Россия сегодня»: Пенсионерке из Воронежа ампутировали не ту ногу, сообщил СК 15:02 07.11.2018 (обновлено: 13:01 03.03.2020) // URL: <https://ria.ru/20181107/1532287252.html> (дата обращения: 18.05.2022).

²⁰ООО «МИЦ «Известия» 13 ноября 2018, 00:02: Плачевная ошибка: почему врачи ампутировали пенсионерке «не ту ногу» // URL: <https://iz.ru/810427/anastasiia-chepovskaya/plachevnaia-oshibka-pochemu-vrachi-amputirovali-pensionerke-ne-tu-nogu> (дата обращения: 18.05.2022).

²¹ См.: Сетевое издание «Государственный Интернет-Канал «Россия»: «С ног на голову». Сын умершей после ампутации ног воронежской старушки раскритиковал экспертов // URL: <https://vestivm.ru/news/2019/02/01/s-nog-na-golovu-syn-umershei-posle-amputacii-nog-voronezhskoi-starushki-raskritikoval/> (дата обращения: 18.05.2022).

Иногда сами врачи не пропащут оклеветать своих коллег, лишь бы пациенты ходили именно к ним, а не в какую-либо другую медицинскую организацию²², что также провоцирует пациентов «наказать плохого» врача и затем идти лечиться к «хорошему».

Подводя итоги, хочется отметить, что вышеупомянутые предпосылки возникновения пациентского экстремизма не являются исчерпывающими, скорее, их выделяют как одни из основных. К другим причинам, помимо всего прочего, можно отнести недостаточную активность профессиональных некоммерческих организаций в защите врачей, приравнивание пациентами таких понятий, как «медицинская помощь» и «медицинская услуга» и т.п.

Исходя из проанализированных выше причин, можно выделить способы борьбы с потребительским экстремизмом:

1. Законодательное разграничение понятий, «потребитель» (с учетом особенностей правового регулирования оказания медицинской помощи законодательством о защите прав потребителей), а также внесение изменений в Закон «О защите прав потребителей» либо издание или дополнение иного нормативного правового акта, регулирующего сферу оказания медицинских услуг (например, Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).
2. Лечащим врачам документально информировать обо всех последствиях лечения пациентов, неукоснительно соблюдать положения о порядке ведения той или иной медицинской документации с полным описанием объективных данных и предоставлять пациентам на ознакомление, и подписание полный перечень медицинской документации, необходимой для медицинского вмешательства. Такая практика должна стать рутинной для медицинских организаций с четко отработанным и внедренным на уровне локального нормативного акта алгоритмом.
3. Профессиональным медицинским ассоциациям следует активнее участвовать в законотворчестве, выступая с инициативами и предложениями по внесению изменений в законодательные акты, исключая коллизии и устаревшие нормы.

²² См.: Как стоматологи обманывают своих клиентов // ООО «Медицинский центр ‘Имплант Профи’» // URL: <https://implantprofi.ru/obman-stomatolog.php> (дата обращения: 18.05.2022).

3. В судебных спорах медицинских организаций с потребителями, при частичном удовлетворении или отказе судами требований потребителей, подавать заявление и взыскивать судебные расходы. Размещать об этом информацию в сети «Интернет» и других источниках.
4. Широко публиковать в СМИ положительные примеры работы медицинских работников и организаций, опровергая созданный негатив вокруг профессии.

Тамерлан Ваитович Меджитов,
*аспирант кафедры административного
и финансового права юридического института
РУДН;*

tamerlan.medzhitov@gmail.com, 1042210200@pfur.ru

КОНЦЕПЦИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕГО ФИНАНСОВОГО РЫНКА ЕАЭС: НОВЫЙ ВИТОК РАЗВИТИЯ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Статья посвящена правовым аспектам создания на территории Евразийского экономического союза общего финансового рынка. В центре исследования – нормативные и декларативные документы, составляющие правовую основу функционирования вышеназванного института и определяющие вектор развития интеграционного права в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: финансовый рынок, общий финансовый рынок, интеграционное право, гармонизация, Евразийский экономический союз, ЕАЭС, Концепция формирования общего финансового рынка Евразийского экономического союза

Евразийский экономический союз (далее также – «ЕАЭС», «Союз») как наднациональное интеграционное образование существует уже более 7 лет. Одной из ключевых целей создания и функционирования ЕАЭС является формирование единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС¹. Реализация данной цели нашла свое отражение, в том числе, в разработке

¹ Ст. 4 Договора о Евразийском экономическом союзе 29.05.2014 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/4421fb06ad7b500f19481a4a56ebf703112c5e80/

Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, на основании которого на территории ЕАЭС устанавливается единое таможенное регулирование² и таким образом унифицируется законодательство стран-участниц ЕАЭС в части экспорта и импорта товаров, особенностей уплаты таможенных платежей, проведения мероприятий таможенного контроля и т.д. В национальные правовые акты постоянно вносятся изменения, приравнивающие товары, произведенные на территории одного из государств-членов ЕАЭС к национальным для целей, к примеру, участия в государственных тендерах³. Работники государств-членов ЕАЭС имеют ряд привилегий и гарантий на всей территории Союза⁴.

Финансовый рынок – сфера, в которой только планируется осуществить полноценную интеграцию права в рамках Союза. С точки зрения процесса интеграции права формирование общего финансового рынка ЕАЭС (далее также – «Общий рынок») подразумевает распространение свободы движения товаров и услуг на финансовые инструменты, устранение ограничений на пути трансграничного оказания финансовых услуг⁵. Определение Общего рынка можно найти в Протоколе по финансовым услугам ЕАЭС: общий финансовый рынок – это финансовый рынок государств-членов, соответствующий следующим критериям:

- гармонизированные требования к регулированию и надзору в сфере финансовых рынков государств-членов;
- взаимное признание лицензий в банковском и страховом секторах, а также в секторе услуг на рынке ценных бумаг, выданных уполномоченными органами одного государства-члена, на территориях других государств-членов;

² Ст. 1 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (Приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215315/d23399aa3541e29b71ad2af104fe874c3519f801/.

³ Пп. 1, 2 и др. Постановления Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. N 616 <https://internet.garant.ru/#/document/73979145>.

⁴ Ст. 97 Договора о Евразийском экономическом союзе 29.05.2014 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/4421fb06ad7b500f19481a4a56ebf703112c5e80/.

⁵ Пищик В.Я., Алексеев П.В. Формирование общего финансового рынка государств – членов ЕАЭС // Финансовый журнал. 2017. № 5 (39). <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovaniye-obschego-finansovogo-rynka-gosudarstv-chlenov-eaes>

- осуществление деятельности по предоставлению финансовых услуг на всей территории Союза без дополнительного учреждения в качестве юридического лица;
- административное сотрудничество между уполномоченными органами государств-членов, в том числе путем обмена информацией⁶.

Необходимо отметить, что общий финансовый рынок, который планируется сформировать в рамках ЕАЭС, в общих чертах концептуально соответствует так называемому единому финансово-му рынку, функционирующему в рамках Европейского союза (далее также – «ЕС»). В рамках Европейского союза процессы гармонизации и унификация права в рамках рассматриваемого института были начаты еще в 80-х годах. В 1985 году была принята Директива № 85/611/ЕС, заложившая основы для функционирования инвестиционных фондов UCITS. Отличительной особенностью данных фондов был «трансграничный» элемент – паи или акции (в зависимости от правовой формы инвестиционного фонда) фондов UCITS могли быть предложены лицам на всей территории Европейского интеграционного объединения, которое на тот момент называлось Европейским экономическим сообществом⁷.

С тех пор гармонизация права в сфере финансовых рынков стала одним из ключевых направлений Европейской интеграции⁸. Несмотря на ряд трудностей и кризисных как для финансовых рынков, так и для Европейского права периодов, данный сектор в рамках права ЕС продолжает активно развиваться⁹.

«Зеленый свет» формированию общего финансового рынка на территории ЕАЭС был дан с подписанием распоряжения Высшего Евразийского экономического совета от 26 декабря 2016 г. №

⁶ П. 3 Протокола по финансовым услугам (Приложение № 17 к Договору о Евразийском экономическом союзе http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/6e98d66c53206813800fdef7b3692dbc90f83c79/

⁷ Preamble to the Council Directive 85/611/EEC of 20 December 1985 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) // OJ L 375, 31.12.1985, p. 3–18.

⁸ Moloney N. EU Securities and Financial Markets Regulation 3rd ed., Oxford University Press, 2014.

⁹ Касьянов Р.А. Основополагающие акты финансового права Европейского Союза с постатейным переводом и комментариями, МГИМО-Университет, 2019.

6. В соответствии с данным распоряжением правительствам и национальным банкам государств-членов ЕАЭС было поручено разработать Концепцию формирования общего финансового рынка ЕАЭС¹⁰. До этого в рамках ЕАЭС уже предпринимались меры, направленные на распространение свободы передвижения товаров и услуг на финансовые рынки. Речь идет о проекте Соглашения о допуске брокеров и дилеров одного государства-члена Евразийского экономического союза на биржи (организаторов торговли) других государств членов. Проект Соглашения предполагал обеспечение беспрепятственного доступа для инвесторов из любого государства-члена ЕАЭС к торговле на биржах иных стран-участниц¹¹.

Концепция формирования общего финансового рынка Евразийского экономического союза (далее также – «Концепция»), одобренная Решением Высшего Евразийского экономического совета от 1 октября 2019 г. № 20 представляет собой в первую очередь декларативный документ, а также «дорожную карту», устанавливающую этапы на пути к формированию Общего рынка. При этом многие положения Концепции являются достаточно конкретизированными и проработанными, чтобы сформировать четкое представление о том, как именно должен функционировать Общий рынок.

Сфера применения положений об Общем рынке ЕАЭС раскрыта в Концепции через три сектора, которые он охватывает, а именно:

- банковский сектор;
- страховой сектор;
- сектор рынка ценных бумаг¹².

Мероприятия по гармонизации права планируется проводить параллельно для всех трех секторов, обозначенных выше.

¹⁰ П. 1 Распоряжения Высшего Евразийского экономического союза от 26 декабря 2016 г. № 6 <https://www.alta.ru/tamdoc/16rv0006/>

¹¹ Распоряжение Евразийской экономической комиссии от 29 декабря 2015 г. № 186 <https://docs.eaeunion.org/Pages/DisplayDocument.aspx?s={e1f13d1d-5914-465c-835f-2aa3762eddda}&w=9260b414-defe-45cc-88a3-eb5c73238076&l={8a412e96-924f-4b3c-8321-0d5e767e5f91}&EntityID=9321>

¹² Раздел I Концепции (здесь и далее – <http://www.eurasiancommission.org/ru/act-finpol/dofp/Documents/%d0%9a%d0%be%d0%bd%d1%86%d0%b5%d0%bf%d1%86%d0%b8%d1%8f%20%d0%9e%d0%a4%d0%a0.pdf>)

Кроме упомянутой ранее основополагающей цели расширения понятия «свобода движения товаров и услуг», формирование Общего рынка призвано способствовать достижению ряда иных целей. Среди них:

- рост экономик государств-членов ЕАЭС;
- повышение эффективности финансового сектора;
- повышение уровня качества оказания финансовых услуг в Союзе.

Процесс формирования Общего рынка поделен на два периода – до 1 января 2025 года и после. До 1 января 2025 года государства должны выработать согласованные подходы к реализации мероприятий по формированию Общего рынка, после – перейти к их непосредственной имплементации. Однако для Кыргызской Республики данный «дедлайн» перенесен на 1 января 2030 года в связи с меньшей по сравнению с другими государствами-членами ЕАЭС разработанностью законодательства, регулирующего сектора финансового рынка.

Ниже будут рассмотрены конкретные направления деятельности, призванные обеспечить создание Общего рынка.

1. Создание наднационального финансового регулятора

Предполагается заключить между государствами-членами ЕАЭС договор о создании наднационального органа, обладающего компетенцией в сфере регулирования рынков финансовых инструментов¹³. В Концепции отсутствуют конкретизированные полномочия данного органа. Проводя параллель с правом ЕС можно предположить, что это будет Евразийский аналог ESMA – Европейского управления по надзору за рынком ценных бумаг.

2. Гармонизация законодательств государств-членов ЕАЭС

Как и ЕС, ЕАЭС планирует прибегнуть к гармонизации¹⁴, а не унификации законодательств, оставив пространство для национальной специфики правового регулирования. Нельзя не отметить, что в рамках ЕС ряд вопросов, связанных с функционированием единого финансового рынка, регулируется Регламентами ЕС, представляющими собой акт унификации права. На наш взгляд допустимо

¹³ Подраздел 1 раздела V Концепции.

¹⁴ Подраздел 2 раздела V Концепции.

предположить, что подобные «унифицирующие» акты будут также приняты в рамках ЕАЭС, не в последнюю очередь для цели ускорения достижения единообразия правовых систем государств-членов ЕАЭС с более низким уровнем разработанности законодательства в рассматриваемой сфере.

Общие принципы гармонизации законодательств государств-членов ЕАЭС в рассматриваемой сфере базируются на основополагающих принципах и стандартах таких международных организаций как Базельский комитет по банковскому надзору, Международная ассоциация страховых надзоров, Международная организация по ценным бумагам, Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег и иных¹⁵.

3. Стандартизация лицензий

Одно из условий полноценного функционирования Общего рынка – взаимное признание национальными финансовыми регуляторами лицензий и разрешений, выданных национальными финансовыми регуляторами иных государств-членов Союза. Соответственно порядок выдачи лицензий, равно как и их содержание предполагается закрепить в наднациональном акте.

В рамках Концепции представлены минимальные размеры нормативного капитала для различных организаций финансового рынка. Представляется, что приведенные ниже цифры могут утратить свою актуальность в связи с постоянно меняющейся обстановкой на финансовых рынках:

- для банков: не менее 60 млн долларов США (50 млн для Кыргызской Республики);
- для страховых организаций: не менее 10,4 млн долларов США (5 млн для Кыргызской Республики)¹⁶.

Введение стандартизированной лицензии предполагается осуществить не ранее 1 января 2025 года (2030 года для Кыргызской Республики).

¹⁵ Соглашение о гармонизации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в сфере финансового рынка от 6 ноября 2018 года <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003020009?index=0&rangeSize=1>.

¹⁶ Подраздел 3 раздела V Концепции.

4. Создание условий для взаимодействия национальных финансовых регуляторов для целей надзора

Взаимодействие национальных финансовых регуляторов и обмен необходимой информацией – залог обеспечения защищенности интересов участников финансовых рынков в частности и финансовых систем государств-членов ЕАЭС в целом. Концепцией также предусмотрено создание так называемой надзорной коллегии. Надзорная коллегия не будет наделена собственными полномочиями в сфере надзора за деятельностью участников рынков финансовых инструментов, а будет являться исключительно консультативным органом¹⁷.

5. Формирование общего биржевого пространства

Сущность формирования общего биржевого пространства в рамках Концепции в целом соответствует положениям проекта Соглашения о допуске брокеров и дилеров одного государства-члена Евразийского экономического союза на биржи (организаторов торговли) других государств членов. Концепцией также разрешен доступ к торгам на территории ЕАЭС управляющих цennymi бумагами¹⁸.

6. Реализация мер, направленных на обеспечение защиты прав и интересов инвесторов и иных участников финансового рынка

Обеспечение защиты прав и интересов инвесторов – одна из основных целей создания Общего рынка, входящая в блок повышения уровня качества оказания финансовых услуг на территории ЕАЭС и их доступности. Примечательно, что именно эта цель стала основным мотивом разработки Директивы № 85/611/ЕС¹⁹. В Концепции приведены следующие составляющие данного блока мер:

- повышение прозрачности на рынке финансовых услуг;
- разработка эффективного механизма охраны прав участников финансовых рынков;
- гармонизация процедуры рассмотрения жалоб / претензий;
- повышение финансовой грамотности заинтересованных лиц;

¹⁷ подраздел 4 раздела V Концепции

¹⁸ подраздел 6 раздела V Концепции

¹⁹ Preamble to the Council Directive 85/611/EEC of 20 December 1985 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) // OJ L 375, 31.12.1985, p. 3–18.

- разработка механизма досудебного урегулирования споров, предусматривающего специфику рассматриваемой отрасли²⁰.

Среди иных мер, направленных на формирование Общего рынка, можно выделить следующие:

- внедрение общей платежной системы (создание общего платежного пространства в соответствии с терминологией Концепции);
- обеспечение кибербезопасности;
- развитие инфраструктуры Общего рынка.

Таким образом, Концепцией предусмотрены не только основы функционирования Общего рынка, цели его формирования, но также и подробный перечень мер, необходимых для достижения поставленной перед Евразийским интеграционным образованием цели.

Разумеется, будет ли Общий рынок создан, покажет только время. Перед Евразийским экономическим союзом стоит непростая задача сформировать правовую базу для функционирования общего финансового рынка за несколько лет, в то время как в рамках ЕС она формировалась в течение десятилетий. Также необходимо учитывать несоответствие уровней правового развития отдельных государств-членов ЕАЭС. Но нельзя не отметить, что в случае успешной реализации мер, заложенных в Концепции, Общий рынок можно будет считать одним из главных достижений ЕАЭС в частности и интеграционного права в целом.

²⁰ Подраздел 7 раздела V Концепции.

Никита Анохин,

*магистр 2-го года обучения юридического
института РУДН;*

nikita.anokhin98@mail.ru

Научный руководитель –

М.М. Прошуний,

*д.ю.н., профессор кафедры административного
и финансового права*

ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ И СУЩНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОРУЖИЯ МАССОВОГО УНИЧТОЖЕНИЯ

В настоящее время не существует согласованного на международном уровне определения «распространения» или «финансирования распространения» оружия массового уничтожения. В российском законодательстве тоже пока не дается определение действий, которые могут быть квалифицированы как финансирование распространения оружия массового уничтожения. Статья посвящена анализу проблемы определения понятия и сущности финансирования распространения оружия массового уничтожения.

Ключевые слова: оружие массового уничтожения, финансовый мониторинг, ПОД/ФТ/ФРОМУ, финансирование распространения оружия массового уничтожения.

Одной из категорий финансовых операций, являющихся объектом финансового мониторинга в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ, являются операции по финансированию распространения оружия массового уничтожения (далее – ФРОМУ). Под оружием массового уничтожения понимаются ядерные боеприпасы, химическое и бактериологическое оружие и данный перечень не является исчерпывающим. Необходимо также уточнить, что данная категория является относительно новой, относительно системы противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путём и финансирования терроризма.

В докладе *Combating proliferation financing* от Financial Action Task Force (FATF) конкретизируется следующее: «финансирование

распространения содействует перемещению и разработке предметов, являющихся чувствительными с точки зрения распространения, и таким образом может усугубить нестабильность в мире и привести к возможным катастрофическим жертвам в случае разработки и размещения оружия массового уничтожения (ОМУ)¹. Как указано в Отчете о типологиях ФРОМУ, «распространители (пролифераторы) действуют по всему миру и маскируют свои приобретения под видом законной торговли. Они используют мировую систему торговли, например, «действуя в странах со слабым режимом экспортного контроля, или используя зоны свободной торговли, в которых более высока вероятность того, что их незаконные закупки и перевозки смогут избежать контроля и проверки. Распространители (пролифераторы) незаконно используют, как формальные, так и неформальные секторы международной финансовой системы или используют наличные деньги для торговли продукцией, связанной с распространением ОМУ»². Следует отметить, что «для государственных органов, возможно, легче выявлять организованные сети, которые используют формальную международную финансовую систему, нежели те, которые используют неформальные секторы. При незаконном использовании формальной международной финансовой системы закупки должны выглядеть законными во избежание подозрений, так как продукция и услуги, чувствительные в плане распространения, могут закупаться на открытом рынке. Сети распространения оружия массового уничтожения также используют обычные финансовые операции для оплаты услуг посредников или поставщиков, не входящих в состав этих сетей»³.

¹ Typologies Report on Proliferation Financing // [сайт] The Financial Action Task Force URL: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/internationalstandardsoncombatingmoneylaunderingandthefinancingofterrorismproliferation-thefatfrecommendations.html> (дата обращения: 09.05.2022).

² Противодействие финансированию распространения оружия массового уничтожения: отчет о состоянии дел по разработке политики и консультациям // URL: https://eurasiangroup.org/files/typ_weap.pdf. ((дата обращения: 09.05.2022).

³ Противодействие финансированию распространения оружия массового уничтожения: отчет о состоянии дел по разработке политики и консультациям // URL: https://eurasiangroup.org/files/typ_weap.pdf. (дата обращения: 09.05.2022)

Таким образом, «сети, содействующие распространению ОМУ, используют международную финансовую систему для операций и торговых сделок, часто осуществляемых через незаконных посредников, подставные компании и незаконных торговых брокеров. Со временем такие сети, занимающиеся закупками, стали более сложными», увеличивая тем самым вероятность того, что истинные конечные пользователи продукции, чувствительной сточки зрения распространения, останутся не выявленными. Финансовые учреждения часто, сами не ведая того, становятся пособниками распространения. За последние сорок лет заинтересованными правительствами была создана широкая комплексная система международных и национальных мер, направленных на противодействие распространению ОМУ.»⁴ Она включает ряд договоров и Резолюций Организации Объединенных Наций (ООН), в частности резолюцию СБ ООН № 1540⁵, явившуюся первым документом, универсализировавшим меры экспортного контроля, которые до этого осуществлялись только на добровольной и национальной основе. Другими элементами являются договоры о нераспространении (в частности Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО)⁶, Конвенция о биологическом и токсинном оружии (КБТО)⁷, Конвенция по химическому оружию (КХО))⁸. В систему также входят международные организации, включая Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ)⁹; международные режимы экспортного контроля, такие как Австралийская группа (АГ)¹⁰; Группа ядерных

⁴ Противодействие финансированию распространения оружия массового уничтожения: отчет о состоянии дел по разработке политики и консультациям // URL: https://eurasiangroup.org/files/typ_weap.pdf. (дата доступа: 09.05.2022).

⁵ Резолюция СБ ООН 1540 от 28 апреля 2004 г.

⁶ Договор о нераспространении ядерного оружия // Одобрен резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 12 июня 1968 года.

⁷ Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении // Одобрена резолюцией 2826 (XXVI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1971 года.

⁸ Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении // Принята в Париже 13 января 1993 года.

⁹ International Atomic Energy Agency (IAEA).

¹⁰ The Australia Group is a multilateral export control regime (MECR).

поставщиков (ГЯП)¹¹ или Режим контроля за ракетными технологиями (РКРТ)¹², и национальные органы, отвечающие за применение и обеспечение выполнения мер экспортного контроля, включая органы, выдающие экспортные лицензии, таможенные и правоохранительные органы, а также разведывательные органы. В отчете о типологиях ФРОМУ приведены ключевые характеристики экспортного контроля, а также организации, участвующие его осуществлении.

В настоящее время не существует согласованного на международном уровне определения «распространения» или «финансирования распространения» оружия массового уничтожения. В российском законодательстве тоже пока не дается определение действий, которые могут быть квалифицированы как финансирование распространения оружия массового уничтожения. По аналогии с понятием финансирования терроризма вполне можно рассматривать как ФРОМУ финансирование подпольной теоретической разработки новых таких видов оружия, обучения специалистов, производства необходимых установок для его изготовления, приобретения или создания его компонентов, средств доставки, хранения, маскировки, транспортировки и безусловно применения. Федеральный закон от № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в части противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения направлен на установление правового механизма противодействия ФРОМУ, а также приведение национального законодательства в соответствие с международными стандартами в данной сфере.¹³

В 2020 году, Правительством России был одобрен проект договора стран СНГ о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, который должен прийти на смену договору 2007 года.

¹¹ The Nuclear Suppliers Group (NSG).

¹² Missile Technology Control Regime (MTCR).

¹³ Федеральный закон от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (ред. от 26.03.2022).

В проекте договора также даётся определение ФРОМУ. В соответствии с ст. 2: «финансирование распространения оружия массового уничтожения – предоставление или сбор средств любым образом, непосредственно или косвенно, либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены или будут использованы полностью или частично для финансирования деятельности лиц и организаций, не обладающих законными полномочиями по производству, приобретению, обладанию, разработке, перевозке, передаче, применению оружия массового уничтожения, средств его доставки либо иному обороту, экспорту, транзиту, трансграничному перемещению, реэкспорту оружия массового уничтожения, средств его доставки, относящихся к ним материалов, оборудования, технологии».¹⁴ Как видно, данное определение гораздо ближе к тому, что предлагается ФАТФ. Учитывая, что международные договоры, в которых участвует Россия, являются составной частью её правовой системы, то в случае принятия и ратификация данного договора, данное в нём определение станет легальным для российской системы противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения.

В 2008 году ФАТФ был запущен проект по типологии ФРОМУ, в рамках которого были изучены проблемы ФРОМУ и собрана информация, которая могла быть использована ФАТФ для оценки необходимости мер по ФРОМУ. В 2012 году ФАТФ распространяла изданные ранее рекомендации по ПОД/ФТ и на противодействие ФРОМУ. «Проектная группа по противодействию финансированию распространения оружия массового уничтожения (ПГПФР) Рабочей группы по противодействию финансированию терроризма и отмыванию денег (РГПФТ/ОД) была создана для разработки вариантов политики для РГПФТ/ОД с целью рассмотрения их в качестве мер, которые могли бы быть приняты во внимание в борьбе против финансирования распространения оружия массового уничтожения в рамках действующих Резолюций Совета Безопасности ООН (Резолюций СБ ООН), таких как Резолюция СБ

¹⁴ Ст. 2 Проект Договор государств – участников Содружества Независимых Государств о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения.

ООН № 1540 (от 2004г.), с учетом Отчета о типологиях финансирования распространения оружия массового уничтожения (Отчет о типологии ФРОМУ) и национальных законодательств. Эта работа должна основываться на «Вопросах для рассмотрения», изложенных в общих чертах в Отчете о типологиях ФРОМУ, и проводиться с учетом сведений, предоставляемых представителями частного сектора и других соответствующих заинтересованных сторон».

Необходимо отметить, что Совет Безопасности ООН ещё в резолюции 1540 (2004 г.) постановил, что все государства обязаны принять соответствующие законы, запрещающие предоставлять помощь и финансирование любым негосударственным субъектам, которые пытаются разрабатывать, приобретать, производить, обладать, перевозить, передавать и применять ядерное оружие и средства его доставки, в особенности в террористических целях.

ФАТФ, в своём отчёте 2010 года, даёт, хоть и не официальное, но тем не менее, более полное определение. В этом отчёте, под финансированием распространения оружия массового уничтожения, понимаются: «действия по предоставлению средств или финансовых услуг, которые используются, полностью или частично, для производства, приобретения, обладания, разработки, экспорта, трансграничного перемещения, посредничества, перевозки, передачи, накопления или применения ядерного, химического или биологического оружия и средств его доставки и относящихся к нему материалов (включая технологии и продукцию двойного назначения, используемые для незаконных целей) в нарушение национальных законодательства или, где применимо, международных обязательств». Как видно, данное определение даёт более полное понимание того, что может относиться к распространению ОМУ. Это и производство, и транспортировка, и применение и т.д.

Если же говорить про выделение этапов финансирования оружия массового уничтожения, то по мнению британского учёного Джонатана Брюэра, в рамках финансирования распространения оружия массового уничтожения можно выделить три этапа: сбор средств, маскировка собранных средств, а также закупка необходимых материалов и технологий. Сбор средств может осуществляться как за счёт обычных способов, таких как коммерческая или преступная деятельность, так и за счёт выделений из государственных бюджетов (например, КНДР). Маскируются данные средства путём

совершения финансовых операций с участием кредитных учреждений или коммерческих организаций. Далее, замаскированные средства используются для закупки необходимых средств и материалов. Причём такие сделки могут происходить как непосредственно между желающим завладеть ОМУ субъектом и производителем, так и через посредника.¹⁵ При этом, существуют определённые сложности при идентификации финансовых операций, проводимых в целях ФРОМУ. Например, сеть участников ФРОМУ может включать в себя подставные организации, действующие в различных юрисдикциях. Кроме того, может осуществляться финансирование закупки, транспортировки или иных действий с отдельными материалами и средствами, необходимыми для создания ОМУ, которые сами по себе могут являться обычными промышленными товарами, которые не подлежат какому-либо контролю¹⁶.

Делая вывод, хотелось бы сформировать универсальное определение для деяний, которые можно квалифицировать, как «финансирование распространения оружия массового уничтожения». По моему мнению оно должно звучать следующим образом: «Финансирование распространения оружия массового уничтожения – это предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они могут быть предназначены для финансирования распространения ядерного, химического и биологического оружия и средств его доставки». Более того, хотелось бы сделать закономерный вывод, что направление финансового мониторинга в части противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения, как в отечественном, так и в зарубежном законодательстве конкретизировано не в полном объеме, что и вызывает существенные трудности квалификации таких деяний на практике, что влечет за собой снижение эффективности изобличения и расследования таких преступных деяний. По моему

¹⁵ Jonathan Brewer, “The Financing of Nuclear and other Weapons of Mass Destruction Proliferation” (Center for a New American Security Washington, DC, January 24, 2018), <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNASReport-ProliferationFinance-Finalb.pdf?mtime=20180202155127&focal=none> (дата обращения 07.11.2021).

¹⁶ Jonathan Brewer, “Study of Typologies of Financing of WMD Proliferation, Final Report,” (Project Alpha, King’s College London, October 13, 2017), <https://projectalpha.eu/final-report-typologies-of-proliferation-finance/> (дата обращения 07.11.2021).

мнению, это вызвано в первую очередь тем, что оружие массового уничтожения, как и его финансирование существует в мирное время не так уж и давно. Раньше применение оружия массового уничтожения или поражение связывали только с военными конфликтами соответственно данная проблема существовала только на период проведения военных действий и редко угрожала, как проблема использования таких видов вооружения террористами против мирного населения с целью устрашения или подрыва национальной безопасности того или иного государства. Но в последние тридцать лет тенденция использования оружия массового уничтожения или поражение террористическими группировками против мирного населения только набирает обороты. И раз в настоящее время не существует согласованного на международном уровне определения «распространения» или «финансирования распространения» оружия массового уничтожения, как и в российском законодательстве тоже пока не дается определение действий, которые могут быть квалифицированы как финансирование распространения оружия массового уничтожения, то международному сообществу пора бы объединить усилия для создания общих определений, типологий финансирования и действенных методов по криминализации схем финансирования распространения» оружия массового уничтожения.

Хетаг Владимирович Ваниев,
*аспирант 2-го года обучения кафедры теории
и истории государства и права юридического
факультета Северо-Осетинского
государственного университета
им. К.Л. Хетагурова;*
aleftina.57@mail.ru

*Научный руководитель –
А.Х. Гацолаева,
канд. юрид. наук, доцент*

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕСТА И РОЛИ ПРЕЗИДЕНТА В СТРУКТУРЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

В настоящей статье, на примере одних из ведущих государств мира, путем проведения сравнительного анализа, раскрывается место и роль президента в структуре органов государственной власти. Основной внимание в работе автор уделяет разнообразию полномочий президента и полноте его власти, в зависимости от форм государственного устройства и уровня развития.

Ключевые слова: президент, глава государства, структура органов государственной власти, ветвь власти, форма государственного устройства, полномочия президента, основной закон, конституция, премьер-министр, правительство, исполнительная власть, полуправительственный режим, система премьер-президент, суперпрезидентский режим.

Президент – слово, вызывающее почет и уважение. Термин «президент» употребляется для обозначения главенствующей роли его носителя. Президент – (лат. «Praesidens» – сидящий во главе, впереди, председательствующий) – лицо, выбираемое на должность главы общественной или коммерческой организации, территориально-административной единицы или государства в целом¹. Как глава государства, президент является гарантом определенных ос-

¹ Президент – статья «Большая советская энциклопедия».

новным законом социальных ценностей (например: ст. 80 Конституции РФ), и лицом страны и ее граждан на международной политической арене. Исходя из того, какая форма государственного устройства действует в той или иной стране, определяются роль и место президента в структуре государственной власти.

Структура государственной власти – система органов государства, реализующих определенные функции, достигая определенные цели, зависящие от этапа развития того или иного государства. В большинстве современных государств система органов государственной власти делиться на четыре подсистемы или, как принято их называть, «ветви»: органы законодательной, исполнительной, судебной власти и органы прокуратуры. Нельзя не отметить, что в последнее время средства массовой информации (далее по тексту – «СМИ») все чаще называют «пятой властью», поскольку в современном социальном обществе информация представляет необычайную важность и ценность, а влияние, которое она оказывает на общественные массы не сравнимо ни с чем. Доктрина не признает пока СМИ как пятую составляющую структуры государственной власти, однако, игнорировать ее значимость нельзя, поэтому президент как глава государства и в ней имеет свое место и роль².

Фундаментальным элементом, на котором базируется структура государственной власти, является государственный орган. Доктрина не дает четкого определения данного понятия и существует множество подходов к его определению. Суть же заключается в том, что орган государственной власти представляет собой самостоятельный набор инструментов реализации строго определённых функций в рамках своей компетенции и направленности деятельности.

Почему набор инструментов? Дело в том, что через органы власти и осуществляется управление государством. Каждый в своей сфере, они регулируют путем издания нормативных правовых актов, контролируют, обеспечивая исполнение указанных актов, и следят за их соблюдением, надзирают, применяя основополагающие силы государства.

² Теория государства и права: Элементарный курс: учебное пособие/М.Н. Марченко – 3-е изд. доп. – М.: Норма: ИНФРА-М – 2022 г. 304 с.

Форма государственного устройства – фактор, под влиянием которого определяется сложность организации деятельности, структуры органов государственной власти их место, и роль в ней главы государства. Под формой государственного устройства понимается внутренняя схема разделения государства на его составные части – территориально-административные единицы, различные образования, обособление которых обусловлено культурным, национальным или политическим признаками. Наиболее распространёнными формами государственного устройства являются унитарное государство и федерация. По своей структуре унитарное государство проще, чем федерация, поскольку представляет собой единый механизм, делящийся исключительно на территориально-административные единицы, подчиняющиеся единому высшему органу государственной власти. Федерация же отличается самостоятельностью своих составных частей. Каждый субъект федерации имеет свое собственное территориально-административное деление, свои собственные высшие органы государственной власти, управления, свои судебные, правоохранительные фискальные и пр. органы. Действуют субъекты федерации в рамках одного государства, как единое целое, придерживаясь единой политики и, как правило, имея консолидированный бюджет.

Какое же место в этой сложной системе занимает глава государства? Глава государства – древний термин, титул, определяющий полноту власти своего носителя. В современном мире данный термин утратил былую мощь и значимость, поскольку его обладатели более не обладают такой властью, за редким исключением (например: президент США, король Иордании). Власть большинства монархов и президентов сегодня ограничена и несет больше традиционный и атрибутический характер. Королева Великобритании, как и Император Японии, фактически не управляет государством, все важные политические решения принимаются кабинетом министров и утверждаются премьер-министром, избираемым лицом. Президенты большей части Европейского союза также не управляют своими государствами, их роль четко определена основными законами и, как и в ситуации с приведенными в пример Великобританией и Японией, управляющую роль в них играют парламент и возглавляющий его премьер-министр. Однако, если в монархических странах титул наследуется, то в странах с

институтом президентства, главы государства избираются, их полномочия, роль и место в структуре органов государственной власти разнятся в зависимости от государственного режима и уровня развития страны в целом³.

Основной закон государства, конституция, определяет роль и место президента в той или иной стране. Рассмотрим, как именно это работает на примере таких стран как Германия, США, Турция и Россия.

Согласно общей теории, федеральный президент Федеративной республики Германия (далее по тексту – «ФРГ») в целях соблюдения протоколов является главой государства, роль которого заключается в представлении ФРГ, как внутри страны, так и на международной арене, единым, легитимным государством. Веймарская конституция 1919 г., ознаменовавшая начало республиканской и федеративной истории ФРГ, давала президенту (рейхпрезиденту) обширные полномочия, в том числе вмешиваться в управление государством, в случае возникновения кризиса власти. Однако, политика П. фон Гинденбурга, показала необходимость ограничения полномочий президента. Сегодня президент ФРГ не может издавать указ в чрезвычайных ситуациях, самостоятельно назначать канцлера и не является главнокомандующим вооружённых сил. Главой 5 Конституции ФРГ определяются следующие функции федерального президента⁴:

- представительная (ч. 1 ст. 59 (1));
- заключение международных договоров и соглашений (ч. 2 ст. 59 (1));
- назначение послов и получение верительных грамот от иностранных послов (ч. 3 ст. 59 (1));
- выдвижение кандидатуры федерального канцлера, а также утверждение и отстранение его от должности (ст. 63, 67);
- назначение и освобождение от должности федеральных министров (ст. 64);
- распуск Бундестага (п. 3 ст. 63 и ст. 68);
- заверение и публикация законов (ст. 82);

³ Глава государства. Сравнительно-правовое исследование: монография/В.Е. Чиркин. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2022. – 240 с.

⁴ Basic Law for the Federal Republic of Germany – [Internet-resource] – Deutscher Bundestag: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

- назначение и освобождение от должности федеральных судей, федеральных государственных служащих, а также рядовых и сержантов вооруженных сил (ст. 60 (1));
- помилование определенной категории нарушителей от имени Федерации (ст. 60 (2));
- вручение наград.

Стоит отметить, что федеральный президент – политически нейтрален. Хотя основной закон прямо не запрещает президенту ФРГ делать политических заявлений, как правило, лица, избираемые на это должност, не касаются повседневных, рутинных партийных отношений, не давая каких-либо комментариев в СМИ и не становясь на чью-либо сторону. Поскольку федеральный президент представляет из себя единоличный орган, все его действия индивидуальны и корректируются основываясь на индивидуальных его качествах⁵.

Исходя из теории разделения властей и включая в нее СМИ, как пятую ветвь государственной власти, а также рассмотрев функции президента, можно сказать, что президент ФРГ в каждой из ветвей власти играет значимую роль. Однако, он не является членом какого-либо органа государственной власти, а выделяется основным законом ФРГ в отдельный, единоличный, конституционный орган государственной власти.

Германия является хорошим примером того, какова роль президента в парламентских республиках, большей части стран Европейского союза. Если в странах с такой формой правления институт президентства стоит особняком, всесторонне взаимодействуя со всеми ветвями государственной власти, то в Соединенных Штатах Америки (ранее и далее по тексту – «США») п. 1 ст. 2 Конституции четко определяется следующее: «Исполнительной властью должен быть наделен Президент Соединённых Штатов Америки»⁶. Данная формулировка стала причиной появления «Теории унитарной исполнительной власти президента США». Зародившаяся еще в XVIII в.

⁵ The German Federal President's constitutional basis of role and functions – [Internet-resource] – Der Bundespräsident: <https://www.bundespraesident.de/EN/Role-and-Functions/ConstitutionalBasis/ConstitutionalBasis-node.html>

⁶ The U.S. Constitution – [Internet-resource] – Interactive Constitution: <https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/full-text>

она подразумевает абсолютную власть президента над исполнительной ветвью государственной власти.

Согласно данной теории президент и его аппарат в лице вице-президента вправе самостоятельно определять курс внутренней и внешней политики, вводить чрезвычайное положение в штатах и назначать министров. Свой расцвет и применение унитарная теория получила при правительстве Дж. Буша-младшего и Д. Чейни, когда вся деятельность правительства сводилась к реализации личных интересов главы государства и его аппарата⁷. Хотя это и привело к приобретению небывалого авторитета США на международной арене, последствия приверженности данной теории потрясают мир и сегодня: навязывание своей политики суверенным государствам, развязывание гражданских войн на Ближнем Востоке, наращивание террористических сил в зонах постоянных конфликтов, и как следствие, большое количество невинных жертв.

Подвергшаяся серьёзной критике, с сопутствующими разоблачениями, теория унитарной исполнительной власти стала терять свою силу и при правительстве президента Б. Обамы, также в дальнейшем при Д. Трампе, вернула рассмотрение вопроса места президента в структуре органов государственной власти к более конституционному подходу.

Президент США является органом исполнительной власти, главнокомандующим вооружёнными силами, гарантом безопасности страны, прав и свобод ее граждан. Президент может принимать участие в законодательной власти, предлагая новые законопроекты, и так как он является главой партии, с ее помощью может лobbировать их принятие. Именно в США СМИ стали инструментом достижения политических целей, что и привело к развитию их как отдельной ветви государственной власти, «пятой власти». Наделенный также приведенными ранее полномочиями, президент США, может казаться, что имеет абсолютную власть, однако, это не так.

Власть президента по Конституции США ограничена полномочиями Конгресса и Сената. Так все законопроекты и политиче-

⁷ А. А. Чирков. Унитарная модель исполнительной власти в США / А. А. Чирков. – Текст : непосредственный // Молодой ученый. – 2020. – № 16 (306). – С. 135–137. – URL: <https://moluch.ru/archive/306/69042/>

ские программы должны разрабатываться по совету указанных органов власти и быть согласованы с ними. Назначение на ведущие государственные должности проходит под контролем Сената США. Сам институт президентства себя ограничивает банально тем, что новый президент вправе отменить все решения, принятые своим предшественником, путем издания соответствующих указов⁸.

Если европейские страны и страны обоих Америк имеют схожие принципы определения роли и места главы государства в структуре органов государственной власти, то в странах Востока, особенно в исламских, все обстоит немного иначе. Причина тому значительная роль религии. Коран является источником права наравне с конституцией и другими нормативными правовыми актами. Тем не менее, степень его воздействие на функционирование государственной власти зависит от уровня развития государства. Турция, находящаяся между Востоком и Западом, в этом смысле, является страной впитавшей принципы Запада и традиции Востока.

До референдума 2017 г. Турция была страной с полупрезидентским режимом, что означает всенародное избрание президента и наделение его существенными полномочиями, ограничивающими доверием парламентского большинства⁹. Такой режим может базироваться на одной из систем: президентско-парламентской или премьер-президентской. Режим в Турции базировался на последней системе. Для указанной системы типичной является ситуация, когда президент избран народом, а исполнительная власть сосредотачивается в руках премьер-министра и правительства под контролем парламента, то есть президент не обладает большим количеством полномочий, а его функции сводятся к приведенным в примере с ФРГ. Однако, в ситуации с Турцией – это не совсем так.

После кризиса власти 2007 г. и переходного периода в 2014 г. к власти приходит Реджеп Тайип Эрдоган, прибывавший к тому моменту на посту премьер-министра около 11 лет. Амбиции президента и использованием им своих конституционных полномочий

⁸ Ph. Trethan. What the President of the United States does./ [Internet-resource] – Thought Co. – 2020.//<https://www.thoughtco.com/about-president-of-the-united-states-3322139>

⁹ Duverger M. (1980) «New Political System Model: Semi-Presidential Government» // *European Journal of Political Research*, vol. 8, no. 2: 165–187.

(вынесение конституционных законопроектов на референдум) привели к значительному расширению полномочий президента и сокращению полномочий премьер-министра.

Сегодня Президент Турции имеет полномочия, позволяющие ему регулировать деятельность практически всех органов государственной власти. В его полномочия входят:

- право вето;
- издание указов;
- подготовка и представление бюджета;
- назначение референдума;
- обращение с запросами в Конституционный суд;
- назначение правительства;
- отстранение от должности премьер-министра и отставка правительства;
- роспуск парламента;
- осуществление всех ключевых назначений;
- введение чрезвычайного положения.

После референдум 2017 г., прошедшего в крайне напряжённой обстановке, в связи с путчем 16 июля 2016 г., Турция стала полностью президентской республикой. Помимо перечисленных полномочий, президент возглавил правительство, а это значит, что парламент утратил контроль над исполнительной властью и возможность как-либо на нее влиять, так как при доминировании пропрезидентской партии возможность объявления импичмента президенту практически исключена¹⁰.

Таким образом, через приведенные полномочия, а также непосредственное нахождение во главе правительства, президент сосредоточил в своих руках все ветви власти. Это характеризует теперь Турцию как суперпрезидентскую республику.

Рассматривая пример с Турцией, возникает вопрос, а какую роль в структуре органов государственной власти играет президент Российской Федерации (далее по тексту – «РФ»)? Сложно дать однозначный ответ. Конституцией РФ закреплены три ветви власти,

¹⁰ См.: Харитонова О.Г.. Кризис эволюции турецкой политической системы / «ПОЛИТИЯ» – 2018. – № 3 (90) – с. 181–196.

еще две, правоохранительная и СМИ, рассматриваются как само собой разумеющиеся, поскольку в современных реалиях именно две последних определяют будущее страны. Сразу надо отметить, что президент РФ прямо не относиться ни к одной из ветвей власти. Можно даже сказать, что он является самостоятельным конституционным органом, как и в случае с ФРГ, поскольку его основные задачи, как гаранта Конституции РФ, заключаются в обеспечении целостности и безопасности государства, согласованности и функциональности органов государственной власти, защите прав и свобод, а также мира и благополучия граждан¹¹.

Однако, полномочия президента РФ затрагивают все ветви власти, например (при этом это только часть его полномочий)¹²:

- назначение на ключевые должности высших органов государственной власти по утверждению Государственной Думы выдвинутых кандидатур, в том числе председателя Конституционного суда, его заместителя и судей;
- осуществляет общее руководство правительством;
- вправе председательствовать на заседаниях правительства;
- принятие решения об отставке правительства;
- назначение и освобождение от должности представителей РФ в Совете Федерации;
- формирование Государственного совета и Совета безопасности РФ;
- утверждение военной доктрины;
- назначение и освобождение от должности высшее командование Вооруженных сил РФ;
- назначение и отзыв дипломатических представителей РФ, после консультации с Федеральным Собранием;
- распуск Государственной Думы;
- назначение выборов Государственной Думы;
- назначение референдума;
- внесение законопроектов;

¹¹ См.: Кузнецов И.А., Дементьев И.Е.. Место и роль президента в системе органов государственной власти Российской Федерации/International Journal of Humanities and Natural Science& vol. 2-2 (65), 2022. – С. 120–123.

¹² Конституции РФ, глава 4.

- подписание и обнародование федеральных законов;
- принятие указов, действующих на всей территории РФ;
- определение внутренней и внешней политики страны через ежегодное обращение к Федеральному Собранию;
- принятие мер по урегулированию разногласий между органами государственной власти на всех уровнях;
- приостановка действия актов органов исполнительной власти в случае нарушения конституционных норм;
- подписание и ратификация международных договоров и соглашений, и т.д.

Помимо приведенных полномочий, президент РФ является Верховным главнокомандующим РФ и вправе, в случае появления агрессии или при наличии угрозы агрессии в отношении РФ, ввести военное положение на всей территории РФ или в отдельных ее областях, а также имеет свою собственную газету «Президент», и, несмотря на то, что большая часть полномочий осуществляется во взаимодействии с высшими органами исполнительной и законодательной власти, при наличии большинства членов «президентской партии», любое решение президента будет поддержано. Что наталкивает на вывод: да, президент РФ это самостоятельный, конституционный орган власти, но в его подчинение находятся вся структура органов государственной власти, а, следовательно, РФ как и Турцию можно считать суперпрезидентской федерацией.

Приведенные примеры одних из ведущих государств мира показывают, что президент, независимо от того относиться он какой-либо ветви власти или нет, занимает главенствующее место и играет ключевую роль в структуре органов государственной власти. Его личность и индивидуальные качества задают направление для пути политического и экономического развития как внутри страны, так и за ее пределами.

Вячеслав Евгеньевич Смирнов,
*магистр кафедры административного
и финансового права юридического института
РУДН;*

medprove@yandex.ru

*Научный руководитель –
ст. преподаватель М.Е. Жукова*

К ВОПРОСУ О НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ЛЬГОТНОГО ЛЕКАРСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН

В статье рассматриваются вопросы нормативно-правового регулирования цифровых правоотношений в области государственной поддержки обеспечения населения лекарственными средствами, а также механизм реализации перевода привычного для граждан процесса обеспечения доступа к лекарственным препаратам в цифровую среду.

Ключевые слова и фразы: цифровая трансформация в здравоохранении; льготное лекарственное обеспечение.

Основополагающими нормативными правовыми актами в отношении социально-экономического развития современной России стали стратегические по своему значению так называемые «майские»¹ указы Президента РФ, получившие свое название в официальной прессе. Среди этого блока нормативных документов важно выделить указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в РФ на 2017–2030 годы»², в котором впервые применены такие понятия в сфере применения информационных и коммуникационных технологий, как «информационное общество» и «цифровая экономика» в ключе условий формирования общества знаний. В разрезе рассматриваемой темы этот факт имеет ключевое значение, т. к. именно развитие информационного общества, в котором информация, уровень доступности и применения которой значимо влияют на в том числе социальные

¹ Майские указы. Досье // URL: <https://tass.ru/info/5182355> (дата обращения: 15.05.2022).

² Собрание законодательства Российской Федерации от 15.05.2017 N 20 ст. 2901.

условия жизни, а также формирование национальной цифровой экономики, как новой формы хозяйствования с использованием данных в цифровом виде, не может быть реализовано вне явлений и процессов цифровой трансформации.

В широком смысле под цифровой трансформацией понимают явление цифровизации, но это не всегда не так. Цифровая трансформация³ фактически является финальным, третьим после начальных автоматизации⁴ или оцифровки⁵ и цифровизации⁶ этапом современной эволюции цифровизации в целом^{7,8}.

Цифровая трансформация в здравоохранении в нормативных правовых актах закреплена как национальная цель с целевым показателем «Достижение цифровой зрелости» в конце декабря 2017 года в рамках государственной программы «Развитие здравоохранения»⁹. Под цифровой зрелостью следует понимать принятие управлеченческих решений на основе данных¹⁰. Дальнейшая конкретизация стратегии цифровой трансформации в здравоохранении отражена в указе Президента РФ 2018 года о национальных целях¹¹,

³ Англ. digital transformation – резкое снижение транзакционных издержек за счет платформ – появление новых моделей деятельности; соединение возможностей технологий и традиционной сферы деятельности организации приводит к появлению новых продуктов и процессов с принципиально иными качествами.

⁴ Англ. Automation – повторение имеющихся процессов.

⁵ Англ. digitization – перевод процессов в digital-формат.

⁶ Под цифровизацией подразумевается улучшение существующих процессов путем внедрения ИТ, lean методов оптимизации процессов, реинжиниринга процессов, анализа данных для принятия решений.

⁷ Государство как платформа: Люди и технологии / под ред. Шклярук М.С., – М: РАНХиГС, 2019 – с. 2–3.

⁸ Как отличить цифровую трансформацию от цифровизации // URL: <https://trends.rbc.ru/trends/industry/cmrm/60bae4c49a794754627d6161> (дата обращения: 15.05.2022).

⁹ Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 N 1640 (ред. от 06.05.2022) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года» (утв. распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 N 2765-п) (с изм. от 24.12.2021) // СПС КонсультантПлюс.

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 N 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС КонсультантПлюс.

в котором поставлена задача по разработке в том числе национальных проектов как здравоохранения, так и цифровой экономики, определена комплексная задача сформировать единую государственную информационную систему здравоохранения путем внедрения цифровых технологий и платформенных решений преимущественно на основе отечественных разработок, а также создать систему правового регулирования цифровой экономики и внедрение цифрового гражданского оборота. Далее в конце 2018 года Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам утвердил Паспорт национального проекта «Здравоохранение»¹², в рамках которого среди прочих федеральных проектов заявлен к полному исполнению до конца 2024 года проект «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)». Данный проект предполагает использование не менее 80% медицинских организаций государственных и муниципальных систем РФ медицинских информационных систем во взаимодействии с подсистемами ЕГИСЗ при подключении к защищенной сети передачи данных, а также подключение не менее 90% медицинских организаций государственных и муниципальных систем РФ к межведомственному электронному взаимодействию, обеспечивая единый цифровой контур в сфере здравоохранения во взаимодействии с государственными информационными системами, Единым порталом государственных услуг, включая личные кабинеты пациентов «Мое здоровье». Уточняющие положения направления развития электронного обмена информацией в сфере здравоохранения были уточнены в указе¹³ Президента РФ 2019 года о стратегии развития здравоохранения в РФ до 2025 года, включая приоритетное направление совершенствования функционирования ЕГИСЗ за счет ее интеграции с информационными системами обязательного медицинского страхования, ведомственными и иными информационными системами с данными о деятельности медицинских организаций;

¹² «Паспорт национального проекта «Здравоохранение» (утв. президентом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 N 16) // СПС КонсультантПлюс.

¹³ Указ Президента РФ от 06.06.2019 № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС КонсультантПлюс.

интеграции баз данных Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ с клиническими регистрами пациентов. Также были обозначены приоритетные направления по развитию ЕГИЗС в ключе взаимосвязи процессов оказания медицинской помощи и управления ресурсами здравоохранения, интегративного развития информационных систем субъектов РФ, а также развития цифровых платформ с использованием искусственного интеллекта. Важно отметить существенное количество действующих нормативно-правовых документов в рамках стратегии цифровой трансформации в здравоохранении, часто дополняющих ранее вступившие в силу нормативные правовые акты, что приводит к усложнению понимания и сокращению возможности систематизировать нормативно-правовую базу.

В целом можно выделить три направления цифрового развития в здравоохранении, заявленных в нормативных правовых актах: электронный обмен информацией, телемедицинские технологии и искусственный интеллект¹⁴. Вместе с тем, Российская Федерация находится в начале пути формирования нормативной базы по таким направлениям, как «Интернет вещей», машинное обучение, робототехника¹⁵. Также отсутствует принципиальная законодательная повестка относительно необходимости интеграции цифрового здравоохранения РФ с зарубежными системами здравоохранения путем базовых шин для обмена данными, к примеру, в рамках углубленной интеграции с Евразийским экономическим союзом, ЕАЭС на фоне сформулированной цифровой повестки ЕАЭС¹⁶.

¹⁴ Записная Т.В. О концепции развития правового регулирования отношений в сфере цифровизации отечественного здравоохранения («Юрист», 2021, № 5).

¹⁵ См., например, Концепцию регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники на период до 2024 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 19.08.2020 г. N 2129-р «Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники на период до 2024 г.») // СПС КонсультантПлюс.

¹⁶ ЦИФРОВАЯ ПОВЕСТКА Евразийского экономического союза до 2025 года: перспективы и рекомендации // URL: https://eec.eaeunion.org/upload/directions_files/a34/a34a8a322ff61b3e9fba79b3006213c0.pdf (дата обращения: 18.05.2022).

Максимизация достижения уровня 100% по целевому показателю «цифровой зрелости», в том числе в здравоохранении, установлена Указом¹⁷ Президента РФ от 21 июля 2020 г. N 474, закреплена Постановлением¹⁸ Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 и оперативно запущена в работу органов исполнительной власти распоряжением¹⁹ Правительства РФ от 01.10.2021 N 2765-р.

Традиционный механизм льготного обеспечения граждан лекарственными препаратами реализован федеральным законом № 178²⁰, в котором зафиксированы группы населения на федеральном уровне, Постановления Правительства РФ № 890²¹, в котором зафиксированы группы населения на региональном уровне и категории заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные препараты подлежат отпуску бесплатно, а также с 50-процентной скидкой со свободных цен. Указанные нормативные правовые акты соответствуют положениям статьи 41 Конституции РФ,²² предусматривающей право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. Ежегодно обновляемая Программа государственных гарантий по бесплатному оказанию гражданам медицинской помощи²³ закрепляет положения по, более правильно сказать,

¹⁷ Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 (ред. от 25.01.2022) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 01.10.2021 N 2765-р <Об утверждении Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года> // СПС КонсультантПлюс.

²⁰ Федеральный закон от 17.07.1999 N 178-ФЗ (ред. от 30.04.2022) «О государственной социальной помощи» // СПС КонсультантПлюс.

²¹ Постановление Правительства РФ от 30.07.1994 N 890 (ред. от 14.02.2002) «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» // СПС КонсультантПлюс.

²² «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС КонсультантПлюс.

²³ Постановление Правительства РФ от 28.12.2021 N 2505 (ред. от 14.04.2022) «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // СПС КонсультантПлюс.

льготному (в связи с тем, что происхождение субвенций федерального бюджета в адрес федерального фонда обязательного медицинского страхования (ОМС) обусловлено поступлением страховых взносов работающего населения и страховых взносов на ОМС неработающего населения²⁴) обеспечению лекарствами.

Гражданский оборот лекарственных препаратов также был подвергнут трансформации в связи с достижением стратегических цифровых целей, а именно с 1 июля 2020 года все лекарственные препараты подлежат обязательной маркировке средствами идентификации, в том числе контрольными (идентификационными) знаками на основании ФЗ № 61²⁵.

Пилотный проект по выдаче бесплатных лекарств по льготным электронным рецептам в коммерческих аптеках²⁶ в городе Москве в 2022 году явился положительным примером комплексной реализации цифровой трансформации системы здравоохранения на уровне субъекта РФ. Данный проект предполагает выдачу лекарственных препаратов бесплатно в коммерческих аптечных организациях, подключенных к ЕМИАС²⁷ и данному проекту, льготникам Московского региона на основании выписанных лечащим врачом электронных рецептов (за исключением оформления по решениям врачебных комиссий и назначений для беременных женщин) или QR-кодов таких рецептов в городских поликлиниках, подключенных к ЕМИАС, в период с 15 января по 31 декабря 2022 года. Помимо значимого увеличения доступности льготных лекарственных препаратов данный проект позволяет гражданам льготной категории заказать дистанционным способом получение в аптечной организации выписанного ему лекарственного препарата посредством мобильного электронного приложения. При этом подключенные

²⁴ «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 01.05.2022) // СПС КонсультантПлюс.

²⁵ Федеральный закон от 12.04.2010 N 61-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «Об обращении лекарственных средств» // СПС КонсультантПлюс.

²⁶ Льготные лекарства в Москве будут выдавать и коммерческие аптеки // URL: <https://rg.ru/2022/01/19/reg-cfo/Igotnye-lekarstva-v-moskve-budut-vydat-i-kommercheskie-apteki.html> (дата обращения: 16.05.2022).

²⁷ Автоматизированная информационная система города Москвы «Единая медицинская информационно-аналитическая система города Москвы» // URL: <https://emias.info/> (дата обращения: 16.05.2022).

к проекту аптечные организации получат соответствующие субсидии из бюджета Департамента здравоохранения города Москвы в целях возмещения полученных расходов на отпуск льготных лекарственных препаратов^{28,29}. Проектом также определен перечень лекарственных препаратов, отпускаемых бесплатно³⁰, составленный в объеме не менее федерального Перечня жизненно-необходимых и важнейших лекарственных препаратов³¹. Важным аспектом действующего регламента взаимодействия участников информационного взаимодействия является недостаточно детализированное правовое регулирование обеспечения защиты от несанкционированного доступа, использования и хранения информации в системе информационного взаимодействия проекта с учетом двойной категории обрачиваемой конфиденциальной информации, а именно персональных данных и служебной (врачебной) тайной. Двойная категория конфиденциальной информации вызывает

²⁸ Постановление Правительства Москвы от 16.10.2021 г. № 1773-ПП «О проведении в городе Москве pilotного проекта по обеспечению граждан лекарственными препаратами, отпускаемыми бесплатно по рецептам на лекарственные препараты, сформированным в форме электронного документа» // URL: https://mosgorzdrav.ru/tu-RU/citizens/drugs_supply/pilot_project_to_provide_citizens_with_medicines.html (дата обращения: 16.05.2022).

²⁹ Приказ Департамента здравоохранения Москвы от 28.12.2021 г. № 1488 «Об утверждении регламента взаимодействия участников информационного взаимодействия при формировании и использовании рецептов на лекарственные препараты, сформированные в форме электронных документов» // URL: https://mosgorzdrav.ru/tu-RU/citizens/drugs_supply/pilot_project_to_provide_citizens_with_medicines.html (дата обращения: 16.05.2022).

³⁰ Приказ Департамента здравоохранения города Москвы от 01.12.2021 № 1182 «О мерах по реализации постановления Правительства Москвы от 16 ноября 2021 г. № 1773-ПП» // URL: https://mosgorzdrav.ru/tu-RU/citizens/drugs_supply/pilot_project_to_provide_citizens_with_medicines.html (дата обращения: 16.05.2022).

³¹ Распоряжение Правительства РФ от 12.10.2019 N 2406-р (ред. от 30.03.2022) <Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи> // СПС КонсультантПлюс.

сложность в одновременном правоприменении требований законодательства об охране персональных данных³² и о соблюдении врачебной тайны³³.

Во главе угла нормативно-правового регулирования вопросов реализации цифрового здравоохранения на всей территории России нормативно заявленный принцип гибкого подхода³⁴ должен быть конкретизирован в разрезе четкого распределения административно-властных полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти. В свою очередь свобода регуляторной инициативы со стороны муниципалитетов, а также субъектов цифровых правоотношений в лице организаций-разработчиков, представителей медицинского, фармацевтического, пациентского сообщества нуждается в наличии общественной площадки для организации совместных с государством дискуссий по вопросам внедрения и тестирования федерального и региональных цифровых проектов.

В завершении отметим, что внедряемая система нормативно-правового регулирования льготного лекарственного обеспечения граждан пребывает в состоянии настройки и, вместе с этим, развивается в полной параллели с происходящей цифровой трансформацией системы здравоохранения в целом. Реализация пилотных проектов по льготному обеспечению населения лекарствами на региональном уровне демонстрирует готовность к каскадированию современных цифровых инициатив на всей территории РФ, а поставленные стратегические национальные цели развития имеют высокий потенциал при условии релевантного нормативно-правового регулирования цифровых правоотношений в области государственной поддержки обеспечения населения лекарственными препаратами.

³² Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О персональных данных»// СПС КонсультантПлюс.

³³ Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.04.2022) // СПС КонсультантПлюс.

³⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 N 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС КонсультантПлюс.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Долинская В.В.</i> Информационные ресурсы, реестры и сервисы: поиск баланса публичных и частных интересов.....	3
<i>Прошуин М.М.</i> Некоторые судебные споры на фондовом рынке 10	
<i>Егупов В.А.</i> Административная ответственность коммерческих организаций в сфере предпринимательской деятельности	16
<i>Казаков В.В.</i> Об элементах механизма правового регулирования налогообложения	20
<i>Ярошенко Т.В.</i> Производство в суде апелляционной инстанции в гражданском и административном процессе: сравнительный анализ	30
<i>Дементьев А.А.</i> Международное право в киберпространстве: механизмы регулирования и перспективы развития	39
<i>Купчина Е.В.</i> Влияние искусственного интеллекта на принятие судебных решений: опыт Бразилии	44
<i>Летушева А.А.</i> Об учете нематериальных активов в составе имущества юридических лиц	51
<i>Фатихов Д.В., Яриун Д.С., Шмелёв И.В.</i> Публичная администрация Мексики	57
<i>Авотина М.</i> Криминализация незаконного оборота человеческих органов и тканей	64
<i>Драгунова К.Д.</i> Выявление поддельных документов при осуществлении нотариальных действий в цифровой среде	78
<i>Камышанова С.С.</i> Административные регламенты органов исполнительной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и их роль в формировании административно-процессуального законодательства округа	87
<i>Ло Хунся.</i> Правовое регулирование использования искусственного интеллекта в финансовой деятельности государства.....	95
<i>Баскаков К.П., Бирюков И.А., Шмелёв И.В.</i> Лоббизм в Евросоюзе	100
<i>Попудренко А.Н.</i> Проблемы правового регулирования криптовалюты В России.....	107
<i>Рыжикова М.С.</i> Правовые основы организации местного самоуправления в России и Швейцарии: сравнительный анализ ...	112
<i>Сергеева А.С.</i> Нотариат как институт превентивного правосудия.....	118

<i>Датиев Д.Д.</i> Новеллы реформы местного самоуправления 2022 ..	123
<i>Фартунов Е.А.</i> Экономические санкции в США, Европейском союзе и России и контроль за их соблюдением.....	131
<i>Дрёмова И.А.</i> Пределы административного усмотрения	142
<i>Захаров И.В.</i> Развитие понятия цифровизации в российском праве.....	149
<i>Фалькина Г.Ю.</i> Принцип состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях	155
<i>Булычёва В.Г., Шмелёв И.В.</i> Публичная администрация во Франции.....	162
<i>Архипова А.К., Макарова Е.И., Шмелёв И.В.</i> Особенности организации и деятельности органов публичной администрации Коста-Рика	170
<i>Ремизова В.А., Рошепкин И.В., Шмелёв И.В.</i> Эволюция механизма административной юстиции Испании и его современная характеристика.....	176
<i>Пищунов А.М.</i> Институт необоснованной налоговой выгоды: проблемы правоприменения.....	184
<i>Первунин М.А.</i> Блокчейн технологии в условиях санкций	191
<i>Курина Ю.А., Гао Юйцюань, Шмелёв И.В.</i> Государственное управление в Китайской Народной Республике	194
<i>Кормишина Т.К.</i> Преступления в сфере эстетической медицины: понятие и виды.....	206
<i>Горбань В.С.</i> Генетическая паспортизация в России	215
<i>Тремаскин К.В.</i> Проблемы правового регулирования списанного оружия и пути их решения.....	222
<i>Сивачева А.Д.</i> Пациентский экстремизм: причины возникновения..	228
<i>Меджитов Т.В.</i> Концепция формирования общего финансового рынка ЕАЭС: новый виток развития евразийской интеграции....	237
<i>Анохин Н.</i> Проблема определения понятия и сущности финансирования распространения оружия массового уничтожения.....	245
<i>Ваниев Х.В.</i> Сравнительный анализ места и роли президента в структуре органов государственной власти России и зарубежных стран	253
<i>Смирнов В.Е.</i> К вопросу о нормативно-правовом регулировании цифровой трансформации льготного лекарственного обеспечения граждан	263

Научное издание

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО, ФИНАНСОВОГО
И ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА
В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ**

Издание подготовлено в авторской редакции

Компьютерная верстка *Е.В. Попова*

Дизайн обложки *Ю.Н. Ефремова*

Подписано в печать 05.10.2022. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 16,04. Тираж 100 экз. Заказ 689.

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3
Тел.: 8 (495) 955-08-74. E-mail: publishing@rudn.ru

Для заметок

Для заметок
